UNIVERSITÉ DE TOURS

ÉCOLE DOCTORALE : Sciences de la Société : Territoires, Economie et Droit – SSTED

THÈSE présentée par :

Essoham KADJIKA

soutenue le : **15 septembre 2023**

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'université de Tours**

Discipline/ Spécialité : Droit public

LE COMITÉ DES FINANCES LOCALES

THÈSE dirigée par :

M. MOUZET Pierre	Maître de conférences HDR, Droit public, Université de Tours

RAPPORTEUR(ICE)S :

Mme DAMAREY Stéphanie	Professeure de Droit public, Université de Lille
M. LEVOYER Loïc	Professeur de Droit public, Université de Poitiers

---

JURY : ***(directeurs, rapporteurs, examinateurs)***

Mme DAMAREY Stéphanie	Professeure de Droit public, Université de Lille
M. LEVOYER Loïc	Professeur de Droit public, Université de Poitiers
M. MOUZET Pierre	Maître de conférences HDR, Droit public, Université de Tours
M. MOZOL Patrick	Maître de conférences HDR, Droit public, Université de Tours
M. TALLEFAIT Antony	Professeur de Droit public, Université d'Angers (Président du jury)

À Léopold et Denise, mes parents.

Remerciements

L’expression de ma profonde reconnaissance va d’abord à mon directeur de thèse, Monsieur le Professeur Pierre MOUZET, pour son soutien permanent, sa disponibilité, son attention, ses orientations et la confiance qu’il m’a accordée au cours de la préparation de ma thèse.

Mes plus sincères remerciements s’adressent aussi aux professeurs Stéphanie DAMAREY, Loïc LEVOYER, Patrick MOZOL et Antony TAILLEFAIT pour avoir consenti à siéger dans le jury.

Pour le temps qu’ils ont consacré à répondre à mes questions et les informations qu’ils m’ont confiées, je souhaite remercier particulièrement M. le maire d’Issoudun André LAIGNEL président du Comité des Finances Locales, M. Thomas ROUGIER secrétaire général de l’Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, M. Benjamin PASQUIER Directeur de cabinet d’André LAIGNEL et Mme Marie-France BEAUFILS ancienne maire de Saint-Pierre-des-Corps. Que le Pr. Palouki MASSINA, membre de la Cour constitutionnelle du Togo, trouve ici l’expression de ma très sincère gratitude pour avoir répondu à toutes mes sollicitations.

Je remercie particulièrement les doctorants Madji AYASSOU et Mohamed DAMBABA qui ont partagé mes difficultés durant ces années. J’adresse aussi mes remerciements aux docteurs et doctorants qui ont partagé leurs expériences avec moi : Antonin et Joachim merci infiniment pour vos conseils et votre orientation ; Geoffrey, Clémence, Emilie, Elodie, Lucas, Alexandre, Clotilde, Killian, Auriane merci pour votre soutien.

Enfin, il m’importe de remercier affectueusement mes parents, Léopold et Denise pour leurs encouragements constants tout au long de mes études. Merci à ma sœur Mahirsèh et à mon frère Kosenhèze pour leur soutien indéfectible. Que mon oncle HOUHOUYE Judicaël soit remercié pour cette lampe allumée qu’il a été au cours de cette recherche. Je remercie aussi mon fiancé, le Dr. Gnofam Jacques TCHEIN pour sa patience et pour avoir partagé mes difficultés et mes réflexions. Que l’ensemble des personnes qui m’ont aidé dans ce parcours doctoral soit remercié, notamment SANKPA Liline pour sa relecture.

SOMMAIRE :

SOMMAIRE : 6
Introduction générale 10
PREMIERE PARTIE : LE COMITÉ CONSULTATIF MIS EN PLACE PAR LE LEGISLATEUR 38
Titre I : Une organisation gigogne 42
Chapitre I : Un comité dominé par les élus locaux 43
Chapitre II : Un cadre d'activité mi-technique mi-politique 78
Titre II : Un comité polyvalent 121
Chapitre III : Le rôle consultatif du CFL 122
Chapitre IV : Le rôle décisionnel du CFL 160
SECONDE PARTIE : UN COMITÉ CONSULTATIF À RENFORCER STRUCTURELLEMENT EN TANT QU'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE 213
Titre III : Une représentation seulement partielle des collectivités locales 215
Chapitre V : Des actions à l'impact limité 216
Chapitre VI : Une place secondaire face aux pouvoirs centraux 250
Titre IV : Un rôle de représentant des collectivités locales à renforcer 275
Chapitre VII : Un comité utile à la protection de la démocratie dans la gestion financière locale 276
Chapitre VIII : Une transformation recommandée du CFL en Autorité Administrative Indépendante 306
Conclusion générale 341

Table des abréviations

AATF :	Association des Administrateurs Territoriaux de France
ADCF :	Assemblée des Communautés de France
ADF :	Assemblée des Départements de France
ADT-INET :	Association des Dirigeants Territoriaux et des anciens de l'INET
AFIGESE :	Association-Finances-Gestion-Evaluation des collectivités territoriales
AFL :	Agence France Locale
AIS :	Allocations Individuelles de solidarité
AITF :	Association des Ingénieurs Territoriaux de France
AJCT :	Actualité Juridique Collectivités Territoriales
AJDA :	Actualité Juridique Droit Administratif
AMF :	Association des Maires de France
AMRF :	Association des Maires Ruraux de France
APVF :	Association des Petites Villes de France
ARCOM :	Autorité de Régulation de la Communication audiovisuelle et numérique
CADA :	Commission d'Accès aux Documents Administratifs
CDC :	Caisse des Dépôts et Consignations
CSA :	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
CE :	Conseil d'État
CFL :	Comité des Finances Locales
CGCT :	Code Général des Collectivités Territoriales
CGI :	Code Général des Impôts
CJA :	Code de Justice Administrative
CCEC :	Commission Consultative sur l'Evaluation des charges
CCEN :	Commission Consultative d'Evaluation des Normes
CNEN :	Conseil National d'Evaluation des Normes
CNFPT :	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CRPA :	Code des Relations entre le Public et l'Administration
CVAE :	Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises
DCRTP :	Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle
DDHC :	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

DEM :	Le groupe démocrate
DGCL :	Direction Générale des Collectivités Locales
DGFIP :	Direction Générale des Finances Publiques
DACOM :	Dotation d'Aménagement des Communes d'Outre-Mer
DGAFP :	Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique
DGCS :	Direction Générale de la Cohésion Sociale
DGF :	Dotation Globale de Fonctionnement
DGOM :	Direction Générale d'Outre-Mer
DG Trésor :	Direction Générale du Trésor
DNP :	Dotation Nationale de Péréquation
DPU :	Dotation de Péréquation Urbaine
DREES :	Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques
DSI :	Dotation Spéciale Instituteurs
DSR :	Dotation de Solidarité Rurale
DSU :	Dotation de Solidarité Urbaine
FNGIR :	Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources
FPIC :	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FSD :	Fonds de Solidarité pour l'ensemble des départements
FSID :	Fonds de Soutien Interdépartemental
FSRIF :	Fonds de Solidarité des communes de la Région d'Île-de-France
IFER :	Imposition Forfaitaire des Entreprises de Réseaux
IGA :	Inspection Générale de l'Administration
IGF :	Inspection Générale des Finances
LREM :	La République En Marche
INSEE :	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
OFGL :	Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales
OFL :	Observatoire des Finances Locales
PIB :	Produit Intérieur Brut
SNDGCT :	Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales
SOC :	Le groupe Socialiste

TFPB :	Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
UC :	Union Centriste
UDF :	Union pour la Démocratie Française
UMP :	Union pour un Mouvement Populaire
VRTS :	Versement Représentatif de la Taxe sur les Salaires

Introduction générale

« En France, parmi les instances de concertation organisant une mise en cohérence verticale des compétences financières, la plus ancienne et la plus active est le Comité des Finances Locales », écrit Émilie MOYSAN[1]. Le paysage institutionnel français actuel est marqué par un phénomène consultatif. Ce dernier qui a existé depuis l'Ancien régime s'applique aujourd'hui aux relations entre l'État et les collectivités locales. On est en présence d'une administration qui consulte avant de décider, pratique qui paraît correspondre à une exigence de participation et de démocratie, et qui se manifeste par la mise en place d'organismes consultatifs par les pouvoirs centraux dans tous les domaines d'activités, au niveau national et local, surtout lorsque des projets de réforme doivent être réalisés[2]. Parmi ces organismes consultatifs au sein desquels sont représentées les collectivités territoriales, figure le Comité des Finances Locales (CFL). Si en matière de pilotage de finances locales l'État consulte les collectivités locales par le biais du CFL avant de décider, la question se pose de la nature juridique exacte de cet organisme consultatif qui revêt presque totalement l'esprit des objectifs visés par la Commission de développement des responsabilités locales de 1976 lorsqu'elle proposa de créer une « conférence nationale des institutions locales » : elle avait proposé que la conférence nationale des institutions locales soit « un trait d'union et non un pôle de conflit – un lieu de confrontation et non de contestation. Elle doit donc être plus et autre chose qu'un simple syndicat des collectivités, qu'un comité de défense des élus locaux »[3]. En effet, dans le système financier français, le CFL est « plus » qu'un organisme consultatif doté de diverses compétences, entraînant par conséquent sa qualification de représentant des collectivités locales auprès de l'État et de défenseur de leurs intérêts financiers par la majorité des élus locaux du système territorial français. Cet organisme qui n'a jamais fait l'objet d'une recherche monographique (I) suscite une réflexion approfondie au regard de l'historique de sa création, de son évolution dans le système financier français (II) et de ses multiples compétences (III).

[1] MOYSAN Emilie, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, LGDJ, 2015, p. 379.
[2] PONTIER Jean-Marie, « Le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales », *AJDA* 2014, p. 1614.
[3] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble*, élaboré sous la présidence de Olivier GUICHARD, septembre 1976, *La documentation française*, p. 121.

I - Le silence de la doctrine

Le silence de la doctrine sur le CFL s'explique par l'absence de réflexions approfondies sur cette institution souvent seulement mentionnée dans les manuels de finances publiques et de finances locales, lorsqu'ils abordent des thématiques relatives à la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), à la consultation des collectivités locales par les pouvoirs centraux et au dialogue entre l'État et les collectivités locales.

Certains auteurs le considèrent comme un simple comité consultatif, tandis que d'autres le considèrent en plus de sa nature consultative comme le défenseur des intérêts financiers des collectivités locales. Selon le Pr. Aurélien BAUDU, « le Comité des Finances Locales (CFL) apparaît comme une instance de consultation et de concertation essentielle au niveau local »[4]. Dans le même sens, François ADAM, Olivier FERRAND et Rémy RIOUX présentent le CFL comme une instance consultative et une instance détentrice d'un pouvoir réglementaire[5]. Selon le Pr. Jean-Luc ALBERT, le CFL est une instance qui a une fonction générale d'étude et de conseil en matière financière, et une fonction particulière de surveillance et même parfois de décision pour la DGF[6]. En 2017, dans le contexte de l'association des collectivités locales au processus décisionnel à l'égard de la DGF, le Pr. Antoinette HASTINGS-MARCHADIER définissait le CFL comme une instance nationale composée en majorité d'élus locaux qui intervient en amont de la décision législative, par un avis consultatif sur le montant prévisionnel de la DGF notamment, pour déterminer les évolutions propres à chacune de ces composantes dans l'enveloppe globale prédéterminée en loi de finances[7]. Laurence TARTOUR considère le CFL comme un comité consultatif et aussi un lieu de concertation entre les acteurs publics[8]. Selon Emilie MOYSAN, le CFL est un comité consultatif qui exerce un contrôle sur la répartition de la DGF et émet des propositions et participe aux débats sur les réformes des finances locales[9]. En revanche le Pr. Stéphanie DAMAREY souligne certes la nature consultative du CFL, mais aussi l'exercice de son pouvoir de décision et précise que « le Comité des Finances Locales est chargé de défendre les intérêts financiers des collectivités locales et

[4] BAUDU Aurélien, *Droit des finances publiques*, Dalloz, 2021, p. 373.
[5] ADAM François, FERRAND Olivier, RIOUX Rémy, *Finances publiques*, Presses de sciences po et Dalloz, 2010, p. 257.
[6] ALBERT Jean-Luc, *Finances Publiques*, Dalloz, 2022, p. 796.
[7] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « Dotations et autonomie financière locale : pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », in *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, sous la direction de Marc LEROY, ECONOMICA, 2017, p. 187.
[8] TARTOUR Laurence, *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français*, LGDJ, 2012, p. 368 et s.
[9] MOYSAN Emilie, *Les compétences financières locales dans le système juridique français, op.cit.*, p. 380 et s.

de les concilier avec ceux de l'État. Dans ce cadre, il assure la représentation des collectivités territoriales auprès de l'État pour toutes les questions touchant aux finances locales »[10].

Il s'agit donc très souvent d'un rappel des dispositions des articles L. 1211-1 à L.1211-5 CGCT portant sur la composition, l'organisation et les fonctions du CFL. Il en est de même pour la plupart des articles doctrinaux, pourtant, cette institution constitue une référence pour les collectivités locales lorsqu'il est question des finances locales. En 2017, Camille ALLÉ avait mentionné dans sa thèse de science politique portant sur « les politiques des finances locales » la nature consultative du CFL et relevé son importance pour les élus locaux au regard de sa composition[11]. Plus tard en 2020, elle a qualifié le CFL de gardien de la DGF[12]. Mme Camille ALLÉ, pour sa thèse, a procédé à une collecte d'informations sur le CFL en dressant un compte rendu du déroulement des séances au CFL et une liste d'entretiens réalisés avec l'ancien président du CFL Jean-Pierre FOURCADE de 1980-2004. Mme Émilie MOYSAN fait aussi mention du CFL comme une instance de concertation contribuant à la mise en cohérence des décisions en matière financière dans sa thèse sur les compétences financières locales dans le système juridique français[13]. L'ensemble des informations collectées dans ces deux thèses et dans des ouvrages de finances publiques nous a permis de mener la réflexion sur la compétence consultative du CFL et sur les rapports de ce dernier avec les pouvoirs centraux dans le système financier français.

Après une difficile collecte d'informations bibliographiques, nous avons procédé à la consultation de la plateforme dédiée aux informations relatives à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales, puis sollicité des entretiens avec certains membres du CFL. Sur la plateforme https://www.collectivites-locales.gouv.fr/, la section relative au CFL ne fournit aussi que des informations descriptives portant sur l'institution. En 2017, certains avis étaient disponibles sur l'ancienne plateforme. Mais de 2018 à ce jour, avec la nouvelle plateforme, les anciens avis ont été supprimés et les avis récents ainsi que les comptes-rendus du CFL ne font pas l'objet de publication. Sur ce point, nous avons soumis des questions à certains membres du CFL au cours des entretiens. Ces derniers ont précisé que les anciens avis

[10] DAMAREY Stéphanie, *Droit public financier,* Dalloz, 2018, p. 322 et s.
[11] ALLÉ Camille, *Les politiques des finances locales, Transformations des relations financières central/local en France (1970-2010)*, Thèse de l'Institut d'étude politiques de paris, 16 janvier 2017, p. 107 et s.
[12] ALLÉ Camille, « La contrainte budgétaire : moteur des transformations des finances locales en France ? », in *Austérité et rigueur dans les finances locales, une approche comparative et pluridisciplinaire*, sous la direction de Guillaume GOURGUES et Matthieu HOUSER, *L'Harmatan*, 2020, p. 59.
[13] MOYSAN Emilie, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op.cit.*, p. 379 et s.

ont été supprimés en raison de la mise place de la nouvelle plateforme. S'agissant des avis de 2018 à ce jour, ils n'avaient pas de précision sur la non-publication de ces derniers sur la plateforme dédiée aux informations du CFL. En ce qui concerne la non-publication des comptes rendus du CFL, elle est due aux informations contenues dans les points de vue exprimés par les différents membres du CFL qui préfèrent que ces échanges restent confidentiels. Sur ce dernier point, nous avons pu obtenir en 2019 quelques comptes-rendus du CFL. Ces derniers sont en effet une reprise des différents échanges entre les membres avec une mention du nom de chaque membre, ainsi que son point de vue exprimé sur une thématique financière donnée.

Afin de mener la réflexion sur la nature juridique et le régime juridique des avis du CFL, nous avons pu obtenir quelques documents à la suite d'une demande adressée à un membre du CFL en février 2019. En dehors des comptes-rendus précédemment mentionnés, nous avons reçu quelques exemplaires de délibérations du CFL et des procès-verbaux sur différentes thématiques financières traitées par le CFL.

II- Précisions sur la création du CFL et analyse de son champ d'action

Avant de donner des précisions sur l'enracinement du Comité des Finances Locales dans le système financier français (2), il convient de donner des précisions sur la terminologie et le contexte historique de sa création (1)

1- Précision terminologique et contexte historique de la création du CFL

L'appellation « Comité des Finances Locales » abrégée en sigle « CFL » a été retenue par les parlementaires en 1979 au moment de la création de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) dans la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une Dotation Globale de Fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements, et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979, en remplacement du comité de gestion du Fonds d'Action Locale (FAL), institué par l'article 39.3 alinéa 2 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires et diverses dispositions d'ordre financier. Le CFL est une instance de consultation mise en place par le législateur dans le système financier français ayant comme champ d'intervention les finances locales. Pour mener à bien notre réflexion, il convient d'analyser le terme « comité » puis la notion de « finances locales ».

Dans le système institutionnel français, il existe des cadres organiques servant de lieu de consultation désignés sous des titres divers et relatifs, regroupés sous la terminologie de

conseils, commissions et comités[14]. Parmi ces différentes terminologies, le terme comité renvoie à un « organe collégial exerçant des attributions administratives de décisions ou de consultation ou parfois des attributions juridictionnelles »[15]. Il s'agit d'un terme qui évoque une composition peu nombreuse et la mise en œuvre d'une finalité technique[16]. Sur le nombre des membres, il ne saurait y avoir de normes impératives faisant mention d'un nombre à respecter strictement par le législateur au moment de la création d'un organe consultatif en raison de la différence d'objectifs poursuivis par les différents organes consultatifs. À cet effet, le nombre des membres peut varier d'un organe consultatif à un autre en fonction du besoin de personnes compétentes recherchées pour mener à bien la réflexion sur les thèmes pour lesquels l'organe a été créé. En ce qui concerne la mise en œuvre de la finalité technique, elle est commune à tous les organes consultatifs dans le sens où ils jouent un rôle d'éclaireurs de l'administration dans le processus décisionnel. En partant de cette précision sur le terme « comité », le CFL est un organe consultatif appartenant à l'administration consultative française. Son activité consultative se déroule grâce à l'intervention en son sein de plusieurs acteurs rattachés à plusieurs secteurs de l'administration centrale ou locale selon l'organisation territoriale de la France et selon les thématiques à résoudre. En raison de cette structuration plurielle en vue de l'exercice de sa fonction consultative, dans notre démonstration, certaines notions seront souvent employées pour désigner le CFL. Il s'agit des notions d'« instance consultative », d'« organe consultatif » et d'« organisme consultatif ». Dans les trois notions, le terme consultatif(ve) renvoie à la mission principale du CFL qui est la consultation. Cette dernière se traduit par le fait « de consulter, de solliciter d'un organisme ou d'une personne, sur une question de sa compétence ou de sa qualification, un avis que l'on n'est jamais tenu de suivre[17], même dans les cas où l'on est obligé de provoquer cet avis (la consultation est alors dite obligatoire) »[18]. La notion d'instance en droit « est un terme imprécis, (…) pour désigner un organe (généralement) public, compétent pour connaître d'une affaire »[19]. Le terme « organe » renvoie à un « individu ou groupe d'individus investis du pouvoir d'assurer avec ou sans représentation le fonctionnement d'une personne morale »[20]. L'organisme, dérivé du terme

[14] *Ibid.*, p. 61.
[15] CORNU Gérard, Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2013, p. 194.
[16] WEBER Yves, *L'administration consultative*, LGDJ, 1968, p. 61.
[17] Ce n'est pas toujours le cas du CFL : même si les pouvoirs centraux ne sont pas liés par ces avis, ils en tiennent parfois compte au moment de la prise de décision.
[18] CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p. 254.
[19] GUINCHARD Serge, DEBARD Thierry, ALBERT Jean-Luc, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 2021-2022, p. 580.
[20] CORNU Gérard, Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p. 720.

organe, désigne un « ensemble de postes et de services articulés entre eux de façon à concourir à remplir une fonction »[21]. Les notions d'instance et d'organe révèlent la nature collégiale du CFL ; le terme organisme révèle en plus de la nature collégiale du CFL, tout son cadre d'activité composé d'autres instances consultatives et des groupes de travail créés selon les circonstances. L'emploi du terme organisme prend ainsi en compte tout le CFL avec ses formations restreintes et les formations indépendantes qui agissent avec lui dans le cadre de ses missions à l'endroit du financement des collectivités locales. Dans notre démonstration, les trois notions seront employées pour désigner le CFL au sens d'un groupe de personnes compétentes pour donner un avis après une sollicitation des pouvoirs centraux sur une thématique financière intéressant les collectivités locales.

Le CFL ayant pour champ d'intervention les finances locales, il convient d'analyser la notion de « finances locales ». Les finances locales font penser dans un sens large aux finances des collectivités locales. Dans un sens restreint, il s'agit de l'ensemble des ressources des collectivités locales composées d'impôts locaux, des subventions de l'État, des revenus du patrimoine et des services, et de l'emprunt. L'emploi de l'article indéfini « des » dans l'appellation « Comité des Finances Locales » révèle la pluralité des ressources des collectivités locales et l'étendue du champ d'intervention du CFL. Il s'agit d'un champ d'intervention précis, situé au niveau local, qui semble ne pas faire partie du niveau national et par ricochet des finances publiques, mais il n'en est pas ainsi dans le système financier français. Dans ce dernier, les finances locales ne sont pas un domaine non dépendant des finances publiques en raison de l'organisation décentralisée de la France qui constitue la base des relations dans tous les domaines institutionnels entre l'État et les collectivités locales. En matière financière, les relations entre l'État et les collectivités locales sont surtout fondées sur les compétences transférées par l'État aux collectivités locales et le transfert des ressources financières dont ces dernières ont besoin pour l'exercice des compétences transférées. En conséquence, le champ d'intervention du CFL est rattaché au champ d'intervention de l'État en matière financière que sont les finances publiques.

Historiquement, en 1979, lorsque le législateur créa le CFL, le débat sur les relations entre l'État et les collectivités locales tournait autour du développement des responsabilités des collectivités locales face à l'État, lequel imposait ses décisions en matière financière aux collectivités

[21] CORNU Gérard, Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p. 721.

décentralisées. Au cours de cette période, les collectivités locales étaient dans une situation de subordination face à l'État en raison du contenu des lois de finances qui constituaient « non seulement l'expression chiffrée de la politique financière mais aussi l'aménagement permanent de son cadre juridique »[22]. Notons qu'en 1979, l'acte 1 de la décentralisation n'était pas en vigueur, mais les grands textes organiques avaient déjà posé les bases de l'organisation territoriale française avec les traits de la décentralisation. La loi du 14-22 décembre 1789 avait créé les communes ; la loi du 28 pluviôse an VIII avait consacré la division du territoire de la République et de l'administration ; les lois municipales de la monarchie de Juillet (1837) ou du Second empire (1867), la charte communale du 5 avril 1884, la loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés locales étaient déjà en vigueur[23]. C'est plus tard que la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est entrée en vigueur.

Au fil des années, les collectivités locales ont fait face à une insuffisance de ressources liée aux progrès de la société. Plusieurs réformes se sont succédé mais elles étaient celles de l'État. La création de l'impôt sur le revenu en 1914 s'était faite au profit de l'État, les collectivités locales conservant pour elles seules, il est vrai, les centimes additionnels. « La suppression de l'octroi en 1914-1949 et la création corrélative d'une taxe locale sur les ventes correspondaient à une volonté de l'État de moderniser la fiscalité indirecte et de mieux lier les impôts aux siens. La suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires à partir de 1968, conséquence de l'harmonisation européenne des taxes sur le chiffre d'affaires, est l'exemple d'une autre réforme considérable subie pour des motifs ne tenant point directement aux finances locales »[24].

À partir de la fin du 19e siècle, plusieurs commissions se sont penchées sur les réformes relatives à la place des collectivités locales dans le système financier français. De 1896 à 1919, les travaux menés par la commission d'étude de J. CAILLAUX sur la place des collectivités locales dans le système financier français qui ont débouché sur un projet de loi n'ont pas été examinés. En juin 1920, trois sous-commissions présidées par M. STEEG ont mené une réforme sur les

[22] HERTZOG Robert, « L'éternelle réforme des finances locales », in *Histoire du droit des finances publiques, vol III, les grands thèmes des finances locales*, Etudes coordonnées par Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, Economica, 1988, p. 10.
[23] HERTZOG Robert, « L'éternelle réforme des finances locales », in *Histoire du droit des finances publiques, vol III, les grands thèmes des finances locales*, Etudes coordonnées par Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, *op.cit.*, pp. 10-11.
[24] HERTZOG Robert, « L'éternelle réforme des finances locales », in *Histoire du droit des finances publiques, vol III, les grands thèmes des finances locales*, Etudes coordonnées par Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, *op.cit.*, p.11.

impôts locaux ; à l'issue de cette dernière, les propositions relatives aux fonds communs (répartition aux collectivités locales d'une fraction de certains impôts d'État) et celles relatives aux taxes avaient abouti à la loi du 13 août 1926, loi autorisant les communes et les départements à établir des taxes, tandis que les projets concernant les centimes sont restés lettre morte[25]. À partir de 1927, les bases de la concertation entre l'État et les collectivités locales ont été posées. En effet, le décret du 25 mars 1927 avait créé un comité consultatif permanent de l'administration générale départementale et communale qui devait être consulté sur la réorganisation du statut financier et budgétaire des collectivités locales ; ce comité qui était présidé par Louis DAUSSET (ancien sénateur français) « élabora un projet dont la principale innovation consistait à transformer les contributions directes par la suppression des principaux fictifs »[26]. Ce dernier, jugé inacceptable par l'association des maires de France qui avait consulté certains de ses adhérents, fut laissé sans suite par le Gouvernement qui était en exercice. En 1962, un arrêté du 24 février créa une commission d'étude chargée d'examiner les problèmes posés aux collectivités locales par le financement de leurs équipements : « Présidée par le sénateur MASTEAU, elle travailla surtout la question des emprunts »[27]. En 1965, le rapport de la commission d'étude des finances locales présidée par M. V. BOURREL avait abordé l'ensemble des aspects institutionnel et financier des collectivités locales « mais ne produira que des résultats très modestes »[28]. En 1966, le comité de gestion du Fonds d'Action Locale (FAL) avait été créé. En 1968, le législateur manifestait toujours la volonté de résoudre la question du partage des charges et des responsabilités entre l'État et les collectivités locales. Dans ce sens, la loi, du 2 février 1968 mit en place une nouvelle commission présidée successivement par les députés Raymond MONDON et Georges PIANTA, dont la mission consistait à « examiner les problèmes posés par la répartition des charges entre l'État et les collectivités locales »[29]. En 1976, le rapport *« Vivre ensemble »* élaboré par la Commission de développement des responsabilités locales présidée par Olivier GUICHARD, sur la demande du Président de la République Valéry Giscard d'ESTAING a établi une « réflexion d'ensemble

[25] HERTZOG Robert, « L'éternelle réforme des finances locales », in *Histoire du droit des finances publiques, vol III, les grands thèmes des finances locales,* Etudes coordonnées par Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, *op.cit.,* p. 12. Voir aussi le rapport BONNARD, *La réforme des impôts locaux,* RSLF 1924, p. 425-450.
[26] *Ibid.,* p. 12.
[27] HERTZOG Robert, « L'éternelle réforme des finances locales », in *Histoire du droit des finances publiques, vol III, les grands thèmes des finances locales,* Etudes coordonnées par Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, *op.cit.,* p. 13.
[28] *Ibid.,* p. 13.
[29] *Ibid.,* p. 13.

sur les conditions (…) de l'autonomie des collectivités locales »[30]. Cette Commission avait remis en septembre 1976 son rapport *« Vivre ensemble »* qui « n'a que partiellement inspiré le projet de loi Bonnet sur le développement des responsabilités locales déposé en 1978, discuté au Parlement jusqu'à ce que le changement de Gouvernement en 1981 entraînât son abandon, puis la discussion et l'adoption d'un nouveau texte, l'un des plus importants mais qu'aucune commission n'avait préparé »[31]. En 1979, la loi n°79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979 créa le Comité des Finances Locales (CFL) régi aujourd'hui par les articles L.1211-1 à L. 1211-5 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). Lorsqu'on remonte à l'année 1966, on constate que le Comité des Finances Locales (CFL) créé en 1979 n'est pas une nouvelle institution, « puisqu'il existait déjà sous une forme et avec des compétences différentes à l'époque du Versement Représentatif de la Taxe sur les Salaires (VRTS), et antérieurement, à l'époque de la taxe locale sur le chiffre d'affaires dont il gérait le fonds de péréquation »[32].

Ce rappel historique constitue la preuve que le système institutionnel français a pendant longtemps eut recours à la consultation d'organes techniques pour la résolution de questions techniques. L'ensemble des travaux menés par les différentes commissions ne fait pas explicitement mention de la création d'un comité de gestion du Fonds d'Action Locale en 1966, ni de celle du Comité des Finances Locales en 1979 ; en revanche la création du comité consultatif permanent en 1927, le traitement des aspects institutionnels des finances locales par la commission d'étude des finances locales en 1965, et les discussions autour de la responsabilisation des collectivités locales dans le système financier ont pu inspirer la création du comité de gestion du Fonds d'Action Locale, puis du CFL plus tard. Le CFL a ainsi été créé dans un contexte de réforme des finances de l'État auxquelles sont rattachées les finances des collectivités locales, et dans celui de la nécessité du développement des responsabilités locales en remplacement du Fonds d'Action Locale (FAL) qui succéda au Comité du fonds national de péréquation.

[30] *Ibid.*, p. 13.
[31] HERTZOG Robert, « L'éternelle réforme des finances locales », in *Histoire du droit des finances publiques, vol III, les grands thèmes des finances locales*, Études coordonnées par Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, *op.cit.*, p. 14.
[32] *Ibid.*, p.14.

2- Du comité du fonds national de péréquation au Comité des Finances Locales

Avant le CFL, il a existé des comités agissant en finances locales à l'endroit des collectivités locales. Tout est parti de l'instauration d'un comité du fonds national de péréquation (a), puis d'un comité de gestion du fonds d'action locale (FAL) remplacé quelques années après par le Comité des Finances Locales (CFL) (b).

a- La création du Comité du fonds national de péréquation

Le Comité du fonds national de péréquation, qui avait précédé le comité de gestion du FAL et le Comité des Finances Locales, avait été institué par l'article 251 du décret n°48-1986 du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale, et son statut défini par le décret n°49-901 du 1er juillet 1949 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 251 du décret n°48-1948 portant réforme fiscale. Il était chargé en application du décret du 1er juillet 1949 de la répartition du reliquat du produit de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires. Selon l'article 1er dudit décret, il était composé d'un conseiller d'État en activité ou honoraire, qui présidait le comité. Il comprenait aussi quatre présidents de conseils généraux, représentant les départements métropolitains autres que la Seine ; le rapporteur général du budget du département de la Seine ; trois maires de communes de la métropole dont la population n'excédait pas 2.000 habitants ; deux maires de communes de la métropole de 2.001 à 20.000 habitants ; un maire d'une commune de la métropole de 20.001 à 50.000 habitants ; un maire d'une commune de la métropole de plus de 50.000 habitants ; le rapporteur général du budget de la ville de Paris ; un représentant des collectivités locales des départements d'outre-mer ; le directeur général des impôts au ministère des finances, ou son représentant ; le directeur du budget au ministère des finances, ou son représentant ; le directeur de l'administration générale, départementale et communale au ministère de l'intérieur, ou son représentant ; le sous-directeur des affaires financières à la direction de l'administration générale, départementale et communale, ou son représentant. S'agissant du mode de désignation de ses membres, les présidents des conseils généraux et les maires étaient élus par leurs collègues de la métropole à la majorité absolue des suffrages exprimés ; le représentant des collectivités locales des départements d'outre-mer était élu par les conseillers généraux et les maires des départements d'outre-mer. Il s'agissait donc d'un comité réunissant les élus locaux des départements et des communes et les représentants de l'État. Les régions n'y étaient pas représentées parce qu'apparues plus tard, avec la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Les parlementaires n'y étaient pas

représentés, soit en raison de l'instabilité institutionnelle, soit en raison de la puissance du Parlement qui pouvait entraîner le fonctionnement instable du comité. Toutefois, certains membres du Conseil de la République (selon l'appellation du Sénat sous la Quatrième République) qui étaient élus locaux ont pu faire partie de ce comité ; on pense principalement à l'ancien sénateur Joseph RAYBAUD qui a mentionné au cours des débats parlementaires sur la loi du 3 janvier 1979 créant le CFL avoir siégé au sein dudit comité. Les membres du comité du fonds national de péréquation étaient élus pour une durée de cinq ans renouvelables. Ils cessaient d'être membres du comité si, pour une raison quelconque, ils perdaient le mandat pour lequel ils avaient été désignés. Les membres étaient élus avec leurs suppléants qui les remplaçaient en cas de vacances, par suite de décès ou pour toute autre cause pour la durée du mandat à remplir. Le comité du fonds national de péréquation établissait lui-même son règlement intérieur et devait se réunir au moins une fois par an. En ce qui concerne ses missions, il était chargé de la répartition du reliquat du produit de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires. En application du décret du 1er juillet 1949, les sommes de ce reliquat attribuées directement au département et à la commune du lieu de perception de la taxe étaient versées mensuellement dans la caisse du comptable départemental ou communal. Celles qui étaient réparties entre les départements et les communes pouvaient faire l'objet d'acomptes selon les conditions fixées par arrêtés des ministres de l'intérieur et des finances après avis du comité du fonds national de péréquation. Cette mesure fixée par le pouvoir réglementaire constitue une forme de contrôle sur l'action du comptable départemental et communal, l'idée étant pour les ministres de l'intérieur et des finances et le comité du fonds national de péréquation de s'assurer de la répartition effective des montants attribués aux départements et aux communes. En 1959, l'article 2 de l'ordonnance n°59-78 du 7 janvier 1959 relative à la taxe locale sur le chiffre d'affaires a modifié la procédure de répartition du fonds national de péréquation : « II- Les ressources du fonds national de péréquation sont réparties entre l'ensemble des départements et l'ensemble des communes par un comité comprenant en majorité des présidents de conseils généraux et des maires. III- Sur les parts affectées respectivement aux départements et aux communes en application du paragraphe qui précède, il est attribué une allocation qui, ajoutée au produit direct de la taxe locale, leur assure, au titre de cette taxe, un minimum de recette par habitant dont le montant est fixé par décret. IV- Les sommes restant disponibles sur les parts précitées après application du paragraphe précédent sont réparties respectivement entre les départements et l'ensemble des communes de chaque département suivant des critères fixés par le comité du fonds national de péréquation. Le conseil

général fixe ensuite le mode de répartition de la somme allouée à l'ensemble des communes du département ». Plus précisément, en 1959, la possibilité de versement du fonds national de péréquation aux départements et aux communes, dans les conditions fixées par arrêtés des ministres de l'intérieur et des finances après avis du comité du fonds national de péréquation précisé par le décret de 1949, était abandonnée. Cette ordonnance de 1959 instaure une nouveauté concernant le pouvoir de décision du comité du fonds national de péréquation : il est chargé de la fixation des critères de répartition du fonds national de péréquation entre l'ensemble des départements et l'ensemble des communes. Le décret de 1949 faisait simplement mention du pouvoir de répartition du comité ; l'ordonnance de 1959 fait mention en son article 2 du rôle du comité du fonds national de péréquation y compris son pouvoir de fixation des critères de répartition dudit fonds. On en déduit qu'avant 1959, les critères de ce fonds était fixés par la loi. Ce comité a été remplacé en 1966 par le Comité de gestion du Fonds d'Action Locale qui sera plus tard remplacé par le Comité des finances Locales.

b- Le Comité des Finances Locales, une nouvelle version du Comité de gestion du FAL

Le comité de gestion du Fonds d'Action Locale a été créé par l'article 39.3 alinéa 2 de la loi n°66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires. Dans cet alinéa, le législateur précise que le fonds d'action locale (c'était le fonds de péréquation à l'époque de la taxe locale sur le chiffre d'affaires) est géré « par un comité comprenant en majorité des représentants élus des départements, des communes, et de leurs groupements ». Dans le point 4 du même article, il est fait mention d'un « comité de gestion ». C'est la raison pour laquelle nous avons retenu l'appellation « comité de gestion du fonds d'action locale », qui a été utilisée au Sénat par Joseph RAYBAUD, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, au cours de la discussion sur le projet de loi relatif à la dotation globale de fonctionnement[33]. Dans certains ouvrages, les auteurs écrivent « Fonds d'Action Locale » (FAL) pour parler de l'institution qui gère le fonds[34]. L'article 39.4 de loi du 6 janvier 1966 a précisé les fonctions du comité de gestion du Fonds d'Action Locale : « le comité contrôle l'affectation et la répartition de la part locale de la taxe sur les salaires. Il répartit les dotations affectées au fonds d'action locale. À cet effet, il arrête, dans les trois mois qui suivent la nomination de ses membres, son règlement intérieur et les critères objectifs selon

[33] Journal Officiel de la République Françaises, Débats parlementaires, Sénat, 1ere session ordinaire de 1978-1979, compte rendu intégral, séance du 8 novembre 1978, p. 3063.
[34] BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, *Le système communal, état actuel et virtualités de la gestion financière des communes*, LGDJ, 1981, p. 131.

lesquels est effectuée cette répartition. Les dépenses de fonctionnement du comité de gestion sont imputées sur les ressources du fonds d'action locale ». En 1968, lorsque le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) a été mis en place en remplacement de la suppression de la taxe sur les salaires par la loi du 29 novembre 1968, le comité de gestion du fonds d'action locale a continué les missions qui lui étaient dévolues par le législateur. Le Fonds d'Action Locale percevait 3% du produit du VRTS en 1968, puis 0,2% de plus par an jusqu'en 1978, pour arriver à cette date à 5%[35]. Dans la continuité de ses missions, le comité de gestion du fonds d'action locale était chargé d'assurer un minimum garanti par habitant (le minimum garanti par habitant était de 53F en 1968 et de 126 F en 1976) ; de verser des subventions aux communes touristiques et thermales afin de compenser les ressources qu'elles ont perdues avec la disparition de la taxe locale (1% du produit du VRTS doit leur être affecté). Le comité de gestion du FAL détenait dans ce sens une compétence discrétionnaire tout comme le rôle joué aujourd'hui par le CFL dans la fixation des orientations relatives à la gestion de la DGF. De plus, l'article 24 de la loi n°79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979 disposait que « pour 1979, les attributions dévolues au Comité des Finances Locales sont exercées par le comité de gestion du fonds d'action locale ».

En 1979, l'État législateur décida de remplacer trois concours préexistants par la DGF : il s'agissait du versement représentatif de la taxe sur les salaires, du versement représentatif de la taxe sur les spectacles et de la participation de l'État aux dépenses d'intérêt général des communes. Ce remplacement par la loi n°79-15 du 3 janvier 1979 était dû à l'ambiguïté du système de gestion de ces aides versées par l'État, lesquelles « étaient présentées de manière fictive comme de véritables ressources propres des collectivités locales qui n'osaient pas avouer leur vraie nature de subventions »[36]. En pratique, les modalités de calcul de ces versements reposaient sur une fiction qui consistait à considérer que des impôts qui avaient été supprimés par le législateur (la taxe sur les salaires, la taxe sur les spectacles) continuaient à exister, leur survivance fictive permettant de calculer les sommes devant revenir aux collectivités locales. Ces modalités de calcul basées sur cette fiction étaient justifiées par des considérations financières, mais la fiction « aboutissait à dissimuler la transformation capitale qui avait affecté

[35] *Ibid.*, p. 131.
[36] *Ibid.*, p. 322.

les ressources des collectivités locales : la suppression de ressources propres et leur remplacement par les attributions de recettes étatiques »[37]. Même si les collectivités locales ne détenaient aucune marge de manœuvre dans la détermination de leurs ressources propres, la création de la DGF a mis fin à l'ambiguïté du système intérieur, en reconnaissant clairement à la nouvelle dotation une nature de subvention de l'État et a pour mérite la simplification et la clarification du mécanisme de l'aide financière accordée par l'État[38]. La loi du 3 janvier 1979 en remplaçant le VRTS par la DGF a « rejoint les propositions du rapport GUICHARD, remis quelques années auparavant »[39]. En effet, la commission avait recommandé que les collectivités locales bénéficient de dotations générales ordinaires, libres d'emploi[40].

La loi du 3 janvier 1979 n'a pas seulement créé la DGF, elle a aussi créé le CFL en remplacement du comité de gestion du fonds d'action locale en s'inspirant aussi des travaux du rapport *« Vivre ensemble »* au regard de la structure actuelle du CFL. La Commission de développement des responsabilités locales avait constaté au cours de ses analyses qu'il manquait au dialogue entre l'État et les collectivités locales un organe régulateur. Elle avait dans ce sens proposé de créer la « conférence nationale des institutions locales » comme « veilleur de la décentralisation »[41]. Selon la Commission, le mot « conférence » est un mot qui devait trancher dans la masse des conseils et des comités tout en marquant l'originalité de cette instance de dialogue au caractère spécifique : l'institution devait être un organe de dialogue qui aboutirait à des décisions, à des partages de responsabilités et un organe où l'ensemble des autorités locales élues viendraient apporter leurs problèmes et leurs propositions. S'agissant des compétences de cette « conférence nationale des institutions locales », la commission avait précisé qu'elle serait « l'observatoire permanent du système de l'administration locale : il l'envisagera sous tous ces aspects : partage juridique des pouvoirs, exercice pratique du pouvoir, finances, institutions »[42]. Pour une finalité efficace de ses missions, la commission

[37] *Ibid.*, p. 322.
[38] LABIE François, « Les concours financiers de l'État », in *Histoire du droit des finances publiques, vol III, les grands thèmes des finances locales,* Études coordonnées par Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, *op.cit.*, p. 322-323.
[39] ALLE Camille, « La contrainte budgétaire : moteur des transformations des finances locales en France ? », in *Austérité et rigueur dans les finances locales, une approche comparative et pluridisciplinaire*, sous la direction de Guillaume GOURGUES et Matthieu HOUSER, L'Harmattan, 2020, p. 51-86.
[40] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble*, élaboré sous la présidence de Olivier GUICHARD, La documentation française, septembre 1976, p. 329.
[41] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble*, élaboré sous la présidence de Olivier GUICHARD, *op.cit.*, p. 121 et s.
[42] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble*, élaboré sous la présidence de Olivier GUICHARD, *op.cit.*, p. 122.

GUICHARD avait proposé que la « conférence nationale des institutions locales » soit démultipliée. Il était dans ce sens prévu qu'elle soit composée d'une formation pour les affaires du personnel et d'un secrétariat permanent. Au niveau interne, il était prévu qu'elle soit composée des représentants des collectivités locales, des représentants du Sénat et de l'Assemblée Nationale, d'une représentation des administrations (par exemple le délégué de l'aménagement du territoire, le directeur général des collectivités locales, le directeur du budget, le directeur du trésor ou le directeur général de la caisse des dépôts et consignation etc.), de personnalités compétentes et indépendantes, ainsi que de représentants des personnels municipaux et départementaux. À titre indicatif, la commission GUICHARD avait proposé que la « conférence nationale des institutions locales » soit composée de 43 membres dont : « - 22 élus locaux, un par région – 6 parlementaires, trois par assemblée – 5 représentants des administrations – 5 personnalités qualifiées – 5 représentants des personnels municipaux et départementaux »[43]. Il était aussi prévu qu'elle soit composée de formations spécialisées dont une section financière et une section de personnel ouvertes aux cinq catégories de membres précédemment cités avec une pondération différente concernant les membres appelés à y siéger en fonction des thématiques qui seraient abordées. Au regard de la structure actuelle du CFL, on déduit que le législateur en créant le CFL en 1979, s'est inspiré des travaux du rapport *« Vivre ensemble »* de 1976. En revanche, les débats parlementaires de 1978 relatifs à la création de la DGF et à celle du CFL n'ont pas fait état des travaux de la commission GUICHARD.

En 1978, les débats parlementaires autour de l'institution de la DGF en remplacement du VRTS avaient fait mention du « Comité des Finances Locales » comme une nouvelle version du « comité de gestion du fonds d'action locale ». Le projet de loi n° 32 (1978-1979) avait été soumis en priorité au Sénat. Au Parlement, les discussions ont porté tant sur les nouveaux mécanismes de la DGF que sur la création du CFL. Au Sénat, certains sénateurs ont cependant mis l'accent au cours des discussions sur la nouvelle institution qui allait naître en précisant la nouveauté qu'elle incarnait. Au cours des discussions du 8 novembre 1978, le sénateur Joseph RAYBAUD a précisé que le Comité des Finances Locales succédait au comité de gestion du fonds d'action locale, qui avait été précédé par « le comité de gestion du fonds de péréquation de la taxe

[43] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble*, élaboré sous la présidence de Olivier GUICHARD, *op.cit.*, septembre 1976, p. 125-126.

locale »[44] institué en 1948 par voie réglementaire. Pour mentionner la différence entre l'ancienne et la nouvelle institution, il a souligné que le projet de loi qui était soumis à leur discussion « précise la composition du nouveau Comité des Finances Locales de vingt-huit membres et étend ses attributions. En plus du contrôle de la répartition de la dotation globale de fonctionnement, le comité fixera, à l'intérieur des minima et des maxima contenus dans la loi, la part des ressources à affecter aux concours particuliers. Il sera aussi consulté par le Gouvernement sur les dispositions à caractère financier concernant les collectivités locales. De son côté, M. le ministre de l'Intérieur l'informera des données financières les plus récentes relatives aux départements et communes »[45]. Il avait aussi précisé qu'« à titre transitoire, en 1979, les attributions du Comité des Finances Locales seront exercées par le comité de gestion du fonds d'action locale ». On constate que l'appellation retenue en 1976 par le rapport GUICHARD n'est pas celle qui est retenue pour le CFL, et son domaine d'intervention est limité aux finances locales, contrairement à la proposition de « conférence nationale des institutions locales » qui devait intervenir dans tous les domaines au niveau local. Le domaine d'intervention du CFL, quoique plus étendu que celui de l'ancien comité de gestion du fonds d'action locale, corrobore l'idée selon laquelle le CFL n'est qu'une nouvelle version de l'ancien comité de gestion du FAL. C'est dans le même ordre d'idées que le sénateur Lionel DE TINGUY (rapporteur pour avis) précisait que « le fonds d'action locale disparaît, mais il ressuscite aussitôt sous le nom de concours particulier. Le comité du fonds d'action locale — FAL — est condamné à mort, lui aussi, mais on fait naître un Comité des Finances Locales dont les attributions ne sont pas très éloignées de celles du comité du FAL »[46].

En 1979, les dispositions relatives à la composition et aux fonctions du CFL étaient mentionnées aux articles L. 234-20 à L. 234-23 du chapitre IV du titre III du livre II du code des communes. Sa composition et ses fonctions, mentionnées aujourd'hui dans la partie législative et réglementaire du code général des collectivités locales (CGCT) ont évolué tout en gardant l'esprit de la loi à la date de la création du CFL : le dialogue entre l'État et les collectivités locales, le développement des responsabilités locales. Si le législateur s'est inspiré des travaux du rapport *« Vivre ensemble »* pour créer le CFL, il ne s'est pas écarté d'un des

[44] Journal Officiel de la République Françaises, Débats parlementaires, Sénat, 1ere session ordinaire de 1978-1979, compte rendu intégral, séance du 8 novembre 1978, p. 3063.
[45] Journal Officiel de la République Françaises, Débats parlementaires, Sénat, 1ere session ordinaire de 1978-1979, compte rendu intégral, séance du 8 novembre 1978, p. 3063.
[46] Journal Officiel de la République Françaises, Débats parlementaires, Sénat, 1ere session ordinaire de 1978-1979, compte rendu intégral, séance du 8 novembre 1978, p. 3068.

objectifs visés par la Commission de développement des responsabilités locales de 1976 lorsqu'elle proposa de créer la « conférence nationale des institutions locales » : celui de la mise en place d'un organe intermédiaire entre l'État et les collectivités locales, l'idée étant d'instaurer un dialogue cohérent entre les deux. Aujourd'hui, le rôle du CFL dans le système financier français s'inscrit dans le cadre de ces différents objectifs et même plus, en raison de sa polyvalence fonctionnelle.

III- Un comité aux multiples compétences dans le système financier français

Le Comité des Finances Locales fait évidemment penser a priori à un comité doté de missions dans le domaine des finances des collectivités locales. Dans ce sens, l'on pourrait penser à un comité qui gère les finances des collectivités locales et qui, par conséquent, serait le représentant des collectivités locales en matière financière dans le système financier français en raison de la présence majoritaire en son sein d'élus locaux détenteurs d'un mandat électoral. Dans les deux cas, les collectivités locales sont au cœur des missions dudit comité. Dans un sens plus large, si l'on considère que les finances locales font partie des finances publiques, on pensera à un comité qui exerce des missions en matière de finances locales au sein du système financier public. À cet effet, l'on ne saurait parler du CFL sans mentionner l'État et les collectivités locales. Mener une réflexion sur le Comité des Finances Locales (CFL) revient dans ce sens à évoquer le rôle du CFL dans le dialogue financier entre l'État et les collectivités locales. Si l'appellation « Comité des Finances Locales » fait penser à un comité unique qui exerce des missions pour le pilotage des finances des collectivités locales dans le système financier, il n'en est pas ainsi dans la pratique institutionnelle. Le terme « pratique » peut se définir comme une « manière habituelle de procéder propre à une branche d'activité ou à une profession donnant souvent lieu à des usages qui ne sont pas rigoureusement conformes au droit »[47]. Le terme « institutionnel (le) » renvoie à ce « qui a été érigé en institution »[48]. Cette dernière est définie par le Doyen HAURIOU « comme une organisation sociale, créée par un pouvoir, dont l'autorité et la durée sont fondées sur l'acceptation par la majorité des membres du groupe de l'idée fondamentale qu'elle réalise et qui repose sur un équilibre de forces ou une séparation de pouvoirs »[49]. Le terme « institutionnel (le) » fait référence à cette institution qu'est le CFL. Dans le cadre de notre recherche, l'utilisation de l'expression « pratique institutionnelle »

[47] GUINCHARD Serge, DEBARD Thierry, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 2022-2023, p. 816
[48] CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2019, p. 553.
[49] GUINCHARD Serge, DEBARD Thierry, *Lexique des termes juridiques*, *op.cit.*, p. 590.

signifie « pratique du Comité des Finances Locales ». Cette dernière peut au regard de l'analyse sémantique précédente s'entendre comme la manière de fonctionner du CFL depuis sa création ; l'accent sera mis sur des actions qui se sont développées au sein de l'instance aux côtés des normes érigées par le législateur en 1979. Ces actions ont été parfois contraires à la loi : on reverra le cas du contentieux de l'élection des membres du CFL. Très souvent, elles ont été différentes des normes initialement prévues par le législateur pour le fonctionnement du CFL sans être contraire à la loi, mais créant un élargissement des compétences du CFL soit en raison de son cadre d'activité qui a évolué de 1979 à ce jour, soit en raison du manque de précision dans les textes législatifs.

Dans la pratique institutionnelle, l'appellation Comité des Finances Locales dans ce contexte fonctionnel fait ainsi penser à l'enracinement d'une comitologie majoritairement composée d'élus locaux dans le système financier français (1), à un organisme mi-administratif et mi-politique (2), à un organisme assurant une représentation d'intérêts (3), à un organisme présentant quelques caractéristiques d'une Autorité Administrative Indépendante (4) et permettant à la France d'atteindre l'objectif de discipline budgétaire exigé par l'Union européenne à travers le pilotage cohérent des finances publiques (5).

1- Le CFL, au sein d'une comitologie pour le pilotage des finances des collectivités locales

Le CFL, créé dans le cadre du développement des responsabilités locales et de l'association des collectivités locales au processus décisionnel, exerce ses missions au sein d'une comitologie rassemblant en permanence l'État et les collectivités locales autour des thématiques financières et des projets d'élaboration de normes financières concernant les collectivités locales. Les différentes thématiques sont traitées au sein des conseils, commissions ou groupe de travail, émanant du CFL ou non, formant une comitologie. Cette dernière est une notion empruntée au droit européen dont les règles ont été dégagées par l'arrêt *« Meroni »*[50]. Cet arrêt décrit plus précisément « un système de compétence d'attribution où chaque institution a un rôle spécifique à assumer, et pour lequel aucune autre institution ne peut intervenir »[51]. La comitologie peut se définir « comme le processus d'adoption par la commission de mesures d'exécution des actes législatifs avec l'assistance de comité d'experts des États membres »[52]. Selon Régis VABRES,

[50] CJCE, 13 juin 1958, *Meroni c/ Haute Autorité de la CECA*, aff. 9/56, *Rec.*, 1958, p. 11.
[51] VABRES Régis, *Comitologie et services financiers, réflexion sur les sources européennes du droit bancaire et financier*, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, 2009, p. 3.
[52] SAURON Jean-Luc, « Comitologie, comment sortir de la confusion », in *Revue du Marché Unique Européen*, 1999, n° 1, p. 31.

« cette définition permet de mettre en évidence deux types de comités : ceux qui votent les mesures d'exécution proposées par la commission européenne et ceux qui l'assistent dans l'élaboration de ces mesures »[53]. C'est dans cette deuxième catégorie, incluant des compétences d'expertise que peut se situer le CFL entouré de plusieurs autres instances consultatives. En France, cette notion n'est pas employée par la doctrine en matière de finances locales et finances publiques. Dans le contexte du dialogue entre l'État et les collectivités locales, le rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation « sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent » par M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE (sénateurs) en a pourtant fait mention pour désigner l'existence d'une galaxie d'instances et d'organismes consultatifs dans le cadre du dialogue entre les administrations de l'État, les associations représentants les collectivités territoriales et les élus locaux de chaque niveau de collectivité : « le paysage institutionnel se caractérise aujourd'hui par une forte comitologie »[54]. Ce rapport avait cité le CFL au sein de cette comitologie au niveau national en faisant mention de l'ensemble des instances consultatives qui interagissent avec lui, que ce soit dans la construction des normes financières ou dans la gestion de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). Dans le contexte de notre recherche, la comitologie renvoie à l'ensemble des formations dépendantes ou indépendantes du CFL agissant avec lui et dont l'appellation est relative aux différentes thématiques financières à traiter. Il s'agit précisément de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) et de la Commission Consultative sur l'Évaluation des Charges (CCEC) qui constituent des formations restreintes du CFL ; du nouveau Conseil National d'Évaluation des Normes (CNEN) créé en remplacement de l'ancienne Commission Consultative d'Evaluation des Normes (CCEN); et de la création des groupes de travail au sein du CFL ou au sein de ses formations restreintes pour la résolution des sujets d'ordre financiers. Aujourd'hui, le CFL est devenu ce que préconisait le rapport GUICHARD en 1976, un lieu où « l'ensemble des autorités locales élues viennent apporter leurs problèmes et leurs propositions »[55] en matière financière, et un lieu où les pouvoirs centraux (le Gouvernement et le Parlement) viennent solliciter l'avis des représentants des collectivités locales sur les

[53] VABRES Régis, *Comitologie et services financiers, réflexion sur les sources européennes du droit bancaire et financier, op.cit.,* p. 2.
[54] M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE (sénateurs), Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent, Sénat, n° 642, session ordinaire de 2015-2016, p. 7.
[55] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble*, élaboré sous la présidence de Olivier GUICHARD, *op.cit.,* p. 122.

thématiques financières et sur l'élaboration des normes financières concernant les collectivités locales. Ces trois acteurs réunis au sein du CFL et de ses formations restreintes interagissent avec les associations d'élus locaux, la DGCL, la DGFIP et peuvent solliciter l'aide de toute personne pouvant éclairer leurs travaux au cours des consultations ou de l'évaluation des politiques publiques.

2- Un organisme mi-administratif et mi-politique

La nature mi-administrative et mi-politique du CFL a été dégagée par le professeur Robert HERTZOG en 1988. Neuf années après la création du CFL, il constatait que l'activité de ce dernier allait au-delà de la consultation. Il employa dans ce sens l'expression « mi- administratif et mi-politique » pour qualifier le CFL en précisant : « il est consulté parfois sur des avant-projets de textes qui deviendront des projets de lois ou des articles de tels projets ; il entend des rapports de hauts fonctionnaires ou de chercheurs et provoque des débats sur des sujets qui lui paraissent mériter son attention »[56]. Cette nature, constatable aujourd'hui au regard des différentes missions du CFL peut bien être celle du CFL, mais se limiter à elle seule, c'est mettre de côté sa nature « quasi syndicale » qui fait surface toutes les fois où la majorité de ses membres tente par tous les moyens d'influencer les pouvoirs centraux en faveur des collectivités locales.

Les caractéristiques précédemment dégagées se trouvent confortées par la caractéristique de représentation d'intérêts que revêt le CFL au regard de sa composition.

3- Le CFL et la représentation d'intérêts

Il s'agit ici du CFL pris dans son ensemble avec son cadre d'activité comitologique. Au sein de ce dernier, les collectivités locales sont majoritairement représentées (CFL, OFGL, CNEN) ou ont leurs représentants à parité avec les représentants de l'État (CCEC). Les associations d'élus locaux, représentées au sein de l'Observatoire des Finances et de la gestion Publique Locales (OFGL), agissent en faveur des collectivités locales de chaque échelon territorial mais ne prennent pas part aux votes des formations restreintes du CFL ou au sein du CFL lui-même. De plus, sur le plan administratif, toutes ces formations restreintes du CFL et indépendantes dans leur fonctionnement bénéficient de l'appui de la Direction Générale des collectivités locales

[56] HERTZOG Robert, « L'éternelle réforme des finances locales », in *Histoire du droit des finances publiques, vol III, les grands thèmes des finances locales,* Etudes coordonnées par Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, *op.cit.,* p.14.

(DGCL) qui assure leur secrétariat. De ce fait, les collectivités locales sont au centre de l'activité du CFL mais, elles ne sont pas seules à y être représentées en raison du lien que le CFL entretient avec l'État et de la finalité des missions dévolues à l'ensemble des formations précédemment citées.

En effet, au sein de chaque formation spécialisée se trouve une représentation d'intérêts en raison de l'intervention de plusieurs acteurs dans un cadre de concertation en vue d'atteindre l'efficacité dans le processus décisionnel en matière de pilotage des finances locales. Cette représentation d'intérêts est constatable au sein du CFL réuni en assemblée plénière dans le sens où ce dernier est un lieu où se rencontrent les pouvoirs centraux et les élus locaux. Chaque acteur y siégeant représente une structure sur le plan institutionnel autour d'un intérêt commun : le pilotage cohérent des finances locales et, par ricochet, la quête de l'équilibre dans les finances publiques. Dans ce sens, les représentants de l'État y siègent pour le compte de l'État. Les parlementaires pour le compte du Parlement : sur ce point, il convient de préciser que les parlementaires n'y siègent pas pour la défense des intérêts financiers de l'Assemblée nationale ou du Sénat, mais le recueil du point de vue de l'État et des collectivités locales sur les différentes thématiques abordées prépare l'activité législative. En raison de la recherche de la cohérence décisionnelle en matière financière, le Parlement se présente comme un organe siégeant à la fois pour l'État et les collectivités locales. Mais les représentants des élus locaux siègent d'abord pour le compte des collectivités locales. Cette représentation d'intérêts est constatable à travers les avis, propositions et recommandations du CFL par le biais desquels le CFL tente parfois d'influencer les pouvoirs centraux à prendre des décisions en faveur des collectivités locales.

C'est pourquoi le CFL n'est pas une Autorité Administrative Indépendante (AAI).

4- Une Autorité Administrative non Indépendante

Le CFL est une institution de l'administration consultative dotée de plusieurs pouvoirs. En analysant ses fonctions, son fonctionnement ainsi que la désignation de ses membres, le CFL semble être une Autorité Administrative Indépendante (AAI) non reconnue par le législateur. Pourtant, il ne s'agit pas d'une AAI.

Le Conseil d'État dans un rapport publié en 2001 sur les AAI avait établi trois critères à prendre en compte pour qualifier une institution d'AAI : le critère de l'autorité, celui de l'indépendance

et celui de la nature administrative[57]. Le pouvoir de décision que détient le CFL ainsi que les avis, propositions et recommandations qu'il émet répondent au critère d'autorité. La nature administrative du CFL peut être aussi établie en raison de sa composition et des missions qu'il exerce au nom de l'État et en raison de la désignation des représentants de l'État par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales, pris conjointement avec le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé du budget, le ministre chargé du tourisme, le ministre chargé des outre-mer, et du ministre chargé de la ville en application de l'article R. 1211- 13 CGCT. Le CFL peut au regard de ses deux caractéristiques auxquelles il répond être qualifié d'autorité administrative, mais il n'est pas indépendant.

Selon le Conseil d'État, l'institution doit être indépendante vis-à-vis de l'Exécutif, ce qui implique l'absence de pouvoir hiérarchique et de pouvoir de tutelle sur l'institution qui ne reçoit ni ordre, ni instruction du Gouvernement[58]. Le CFL n'est pas indépendant pour plusieurs raisons. D'une part, il est soumis aux pouvoirs centraux qui sont prépondérants dans le processus décisionnel en matière financière au niveau national. D'autre part, il est soumis au ministre de l'Intérieur qui doit approuver son règlement intérieur et qui peut convoquer d'office le CFL pour une réunion en application de l'article R. 1211-16 CGCT.

Le Conseil d'État a retenu sans texte le critère de l'irrévocabilité du mandat pour établir l'indépendance d'une institution en jugeant que « le Gouvernement ne peut légalement mettre fin avant terme aux fonctions du président d'une Autorité Administrative Indépendante en raison de son ascension à la limite d'âge dans son corps d'origine »[59]. Ce critère d'irrévocabilité s'applique aux membres du CFL qui sont désignés pour 3 ans renouvelables, mais qui perdent leur place au CFL lorsqu'ils perdent le mandat au titre duquel ils avaient été désignés pour siéger au CFL. Toutefois, ce seul critère n'est pas suffisant pour affirmer l'indépendance du CFL.

Le CFL n'est pas une Autorité Administrative indépendante, mais il pourrait en être une à l'avenir. Cette proposition de transformation du CFL en une AAI n'est pas nouvelle. En 2001, une proposition de loi déposée au Sénat tendait à conférer au CFL le caractère d'AAI par

[57] Conseil d'État, Rapport public 2001, *jurisprudence et avis 2000, les autorités administratives indépendantes,* Etudes et document, n° 52, p. 289 et s.
[58] Conseil d'État, Rapport public 2001, *jurisprudence et avis 2000, les autorités administratives indépendantes, op.cit.,* p. 290.
[59] Conseil d'État, Rapport public 2001, *jurisprudence et avis 2000, les autorités administratives indépendantes, op.cit.,* p. 291.

détermination de la loi afin d'instaurer un processus d'élaboration plus autonome des normes régissant les finances locales[60]. La discussion de ce dossier législatif avait été reprise avec le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, mais les travaux parlementaires n'ont pas fait mention de cette proposition. Au regard de l'importance des missions du CFL dans le système financier français, une nouvelle proposition de loi dans ce sens serait très utile pour le système financier local.

Dans le contexte du maintien de l'équilibre dans les finances publiques, on constate que les missions du CFL constituent aussi une réponse aux exigences du droit européen en ce qui concerne la discipline budgétaire des États membres.

5- Le CFL contribuant à l'appartenance européenne de la France.

Le CFL est un organe consultatif qui permet à la France de répondre aux exigences de mise en cohérence des compétences financières pouvant être exercées sur le territoire national des États membres de l'Union européenne[61]. En effet, la compétence en matière budgétaire des États membres de l'Union européenne se trouve étroitement bornée et en quelque sorte sous tutelle avec l'approfondissement de la discipline budgétaire à laquelle ils doivent se plier ainsi que le renforcement du dispositif de surveillance de leur position budgétaire par la Commission et le conseil, avec les sanctions qu'ils encourent en cas de déficit excessif[62]. Cette discipline budgétaire concerne les collectivités locales en raison de la liaison existant entre leurs finances et celles de l'État. C'est dans ce sens que le traité de Maastricht a mis en place en 1992 le comité des régions, qui a pour fonction de représenter les collectivités territoriales auprès des institutions de l'Union européenne[63].

Parallèlement, en 1994, le congrès des pouvoirs locaux et régionaux a été créé au sein du Conseil de l'Europe dans le but de promouvoir la démocratie territoriale et d'améliorer la gouvernance et l'autonomie locale[64]. Le CFL a existé avant ces instances de concertation que l'on retrouve dans les deux systèmes de droit européen, mais son activité constitue aujourd'hui une réponse partielle à une recommandation adressée aux États membres du Conseil de

[60] Proposition de loi tendant à conférer au CFL le caractère d'Autorité Administrative Indépendante M. Jacques OUDIN et autres, session ordinaire de 2000-2001, Doc. Sénat n° 368.
[61] MOYSAN Emilie, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, LGDJ, 2015, p. 366
[62] ESCLASSAN Marie-Christine, « Les effets de la construction européenne sur le pouvoir budgétaire des États membres : le cas de la France », *Revue Française des Finances Publiques (RFFP)*, n° 68, 1999, p. 79.
[63] MOYSAN Emilie, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op.cit.*, p. 371.
[64] MOYSAN Emilie, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op.cit.*, p. 373-374.

l'Europe : « privilégier la codécision et l'exercice concerté des compétences financières locales afin d'éviter le gaspillage des fonds publics »[65]. Les missions du CFL constituent aussi une réponse à l'exigence de la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée en 1985 par les États membres du Conseil de l'Europe puis ratifiée en 2007 par France qui stipule en son article 9. 6 que « les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées ». Aujourd'hui, on peut affirmer que dans le système financier français, le CFL est une instance contribuant aux exigences de la discipline budgétaire en raison de la cohérence existante entre ses différentes missions et les exigences des droits européens.

Au regard des précisions historiques et de l'analyse de la polyvalence fonctionnelle du CFL dans le système financier, la finalité d'une recherche sur le CFL doit être précisée.

IV- Plan de la recherche

Une recherche sur le Comité des Finances Locales est intéressante en ce qu'elle met en avant les spécificités d'un organe, assurant par sa nature polyvalente et ses missions diversifiées, le dialogue en matière financière entre l'État et les collectivités locales en comparaison avec d'autres instances passées, ou avec des instances qui existent encore mais dont les missions et les actions en faveur des collectivités locales sont moindres. En effet, il a existé des instances au niveau national ou local servant de lieu de dialogue entre l'État et les collectivités locales qui sont tombées en désuétude. On pense à la conférence nationale des exécutifs installée en 2007 mais plus réunie après 2009 ; la conférence nationale des finances publiques créée en 2006 et supprimée en 2013 lors de la mise en place du Haut conseil des finances publiques ; le haut conseil des territoires a été envisagé comme une instance de concertation et de mise en cohérence dans le processus décisionnel dans le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles déposé par le Gouvernement le 10 avril 2013, mais il a été refusé par les sénateurs qui craignaient la naissance d'une concurrence entre le Sénat et cette instance à l'avenir[66]. Au niveau local, il existe en dehors du CFL des instances de dialogue entre l'État et les collectivités locales. On pense à la conférence des exécutifs créée en 2004, chargée « d'étudier et de débattre de tous sujets concernant l'exercice de compétences

[65] MOYSAN Emilie, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op.cit.*, p. 375.
[66] MOYSAN Emilie, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op.cit.*, p. 382-386.

pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tous les domaines nécessitant une harmonisation entre plusieurs niveaux de collectivités »[67].

Les associations d'élus locaux participent à la mise en cohérence des compétences financières locales quand elles portent d'une seule voix les revendications des élus locaux d'un même échelon territorial. « Elles s'en font les représentantes auprès des autres personnes publiques, dont l'État »[68], mais leur composition n'est évidemment pas similaire à celle du CFL parce qu'on n'y trouve pas les représentants de l'État et les parlementaires. Toutefois, la nature « quasi syndicale » du CFL qui émerge lorsqu'à travers ses avis, propositions ou recommandations, ou par la voix de son président, il entend défendre les intérêts financiers des collectivités locales peut entraîner son assimilation à une association d'élus locaux dans le système financier français.

Au sein de ces instances situées au niveau national et local, les collectivités locales sont représentées et concernées par les décisions en matière financière qui doivent être prises. Mais la particularité du CFL est relative à plusieurs caractéristiques qui ont précédemment fait l'objet de développements : il est permanent, mi-politique, mi-administratif, représentatif et expert[69].

À la lumière de ces caractéristiques, la recherche sur le CFL nous conduit à délimiter notre champ d'analyse au regard de l'organisation décentralisée de la France. Le CFL exerce ses missions pour les collectivités locales situées en métropole et dans les outre-mer, mais il existe un Comité des Finances Locales en Polynésie française avec une composition différente de celle du CFL situé en métropole. Le CFL de la métropole gère la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation de l'ensemble des collectivités locales situées en métropole et des collectivités d'outre-mer à l'exception du fonds intercommunal de péréquation de la Polynésie française.

---

[67] Article 202 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, codifié à l'article L.1111-4 alinéa 2 CGCT du 17 août 2004 au 18 décembre 2010 : « Afin d'étudier et débattre de tous sujets concernant l'exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités, il est créé une instance de concertation entre la région et les départements dénommée "conférence des exécutifs". Cette instance est composée du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux, des présidents des communautés urbaines et des présidents des communautés d'agglomération situées sur le territoire régional. Elle se réunit à l'initiative du président du conseil régional au moins une fois par an ».

[68] MOYSAN Emilie, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op.cit.*, 2015, p. 390

[69] HERTZOG Robert, « L'éternelle réforme des finances locales », *in Histoire du droit des finances publiques, vol III, les grands thèmes des finances locales*, Études coordonnées par Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, *op.cit.*, p.14.

La réflexion sur le CFL nous conduit aussi à analyser sa nature au regard de ses différentes missions définies par le législateur dans le système financier français. Dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), le législateur a posé les attributions du CFL avec une obligation consultative ou non, mais les pouvoirs centraux ne sont pas liés par les avis, les propositions ou les recommandations du CFL sauf en matière de péréquation. Les missions du CFL mentionnées à l'article L. 1211-4 CGCT consistant pour le CFL à fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances s'entendent comme une obligation pour le CFL d'émettre des propositions et des recommandations à destination des pouvoirs centraux ; mais ses avis n'étant pas conformes, les pouvoirs centraux ne sont pas liés par eux. En conséquence, le CFL, en émettant ses actes consultatifs espère une prise en compte du contenu de ses avis par les pouvoirs centraux. Ces avis adoptés selon la règle de la majorité le sont souvent en faveur des intérêts des collectivités locales en raison de la présence majoritaire d'élus locaux au sein du CFL, à condition que leur point de vue sur une thématique financière converge. La réflexion sur le CFL permet aussi d'analyser son rôle au niveau national et local au regard de son pouvoir de décision en matière de gestion de la DGF. Sur ce point, le CFL est associé à la détermination du montant de la DGF à attribuer aux collectivités locales ; il procède à la répartition du montant de la DGF définitivement arrêtée par les pouvoirs centraux et inscrite dans la loi de finances initiale. Ce pouvoir de décision détenu par le CFL fait de lui le gestionnaire de la DGF au niveau local et par extension le surveillant de l'autonomie financière des collectivités locales. En revanche, au niveau national, le CFL occupe une place seconde face aux pouvoirs centraux lorsqu'il est question de la gestion de la DGF. Au regard de la composition du CFL, de l'exercice de sa fonction consultative et de son pouvoir de décision au moment de la répartition de la DGF, quelle est la nature juridique de cet organe mis en place par le législateur en 1979 ?

Dans la pratique institutionnelle, il existe une relation de subordination entre le CFL et les pouvoirs centraux dans le processus décisionnel, constituant de ce fait une limite aux différentes actions qu'il peut mener à l'endroit des collectivités locales. Le CFL exerce ses missions pour un meilleur pilotage des finances des collectivités locales, mais le résultat limité de ses actions en faveur de ces dernières suscite des questionnements quant à son utilité pour les collectivités locales et pour tout le système financier français. Rattaché directement aux collectivités locales en raison de son champ d'intervention et de la présence d'élus locaux en son sein, peut-on soutenir que le CFL est le représentant des collectivités locales auprès de l'État en matière

financière dans la pratique institutionnelle ? Est-il utile pour le système financier local ? Comment pourrait-on envisager le CFL à l'avenir ?

D'une part, nous mènerons une réflexion sur la nature juridique du CFL au regard des indications fournies par le législateur en application des articles L. 1211-1 à L. 1211-5 CGCT. À travers une démarche descriptive, nous donnerons des précisions sur la place qu'occupe le CFL dans le système financier d'un point de vue juridique, politique et administratif. La place du CFL dans le système financier sur le plan juridique est relative au fait que le CFL est une institution de droit public faisant partie de l'administration consultative française. Ses actes consultatifs que sont les avis, les propositions et les recommandations sont des actes préparatoires à la prise de décision administrative. S'agissant de sa place d'un point de vue politique, elle est relative à la composition du CFL et aux débats entre ses différents acteurs au cours des consultations. En pratique, ces dernières créent un débat sur des questions financières entre les élus locaux et les pouvoirs centraux. Le rapport entre la place du CFL et la sphère administrative est quant à lui relatif à toute l'activité consultative du CFL qui se déroule soit par sa saisine par les pouvoirs centraux, soit par une auto-saisine du CFL dont la finalité consiste à éclairer l'administration. Pour l'exercice de cette fonction consultative, le CFL mobilise plusieurs ressources que sont les informations partagées ou recherchées directement par lui en matière financière, la sollicitation des services de l'administration centrale (la Direction Générale des collectivités locales (DGCL), la Direction Générale des Finances publiques (DGFIP), la réalisation de simulations au sein des groupes de travail ou de ses formations restreintes (CCEC, OFGL), la sollicitation d'experts (le cabinet Michel KLOPFER, consultants finances locales), ou les associations d'élus locaux. En référence aux sources législatives relatives à l'organisation et au fonctionnement du CFL, ce dernier agit en permanence avec les pouvoirs centraux dans un champ de préparation de la décision en matière de finances locales.

D'autre part, notre réflexion portera sur la nature du CFL au regard de l'exercice de ses fonctions et de la place qu'il occupe dans le système financier à travers une démarche pratique. Nous allons précisément démontrer que dans l'exercice de ses fonctions, les missions du CFL vont au-delà de la phase préparatoire de la décision en matière de finances locales, mais que l'impact de ses actions en faveur des collectivités locales est très limité. Outre l'exercice de son pouvoir de décision au moment de la répartition de la DGF, le CFL fait parfois usage de moyens de pression sur les pouvoirs centraux afin d'obtenir des décisions favorables en faveur des collectivités locales : il peut s'agir du refus de se prononcer sur une question financière donnée

à la suite d'une consultation par les pouvoirs centraux, ou d'un échange direct entre les membres du CFL et les pouvoirs centraux, les premiers exprimant un refus d'adhérer aux propositions desdits pouvoirs centraux par la voix de la majorité des élus locaux. Ces différentes actions qui ne sont pas prévues par le législateur sont la conséquence de la présence majoritaire d'élus locaux au sein du CFL défendant en priorité les intérêts financiers des collectivités locales lorsque les points de vue des membres des différents niveaux de collectivités locales convergent.

En référence à cette analyse, notre démonstration s'appuiera sur la théorie et la pratique. Plus précisément, nous analyserons la nature juridique du CFL au sens des textes législatifs et sa nature juridique en référence à ses pratiques dans le système financier français. Dans une première partie, notre réflexion portera sur le CFL comme un comité consultatif mis en place par le législateur (Partie I). Dans la seconde partie relative à la pratique institutionnelle, nous appréhenderons le CFL comme un comité consultatif à renforcer structurellement en tant qu'Autorité Administrative Indépendante (Partie II).

PREMIERE PARTIE :
LE COMITÉ CONSULTATIF
MIS EN PLACE PAR LE LEGISLATEUR

Les autorités de l'administration française, avant d'arrêter une politique ou d'agir par des décisions concrètes, procèdent souvent à des consultations très diverses dans leur forme et dans leur portée[70]. Cette pratique qui s'effectue par le biais de plusieurs organismes publics ou privés, dont c'est ou non le rôle exclusif que de donner des avis[71], est désignée sous l'expression d'administration consultative, laquelle est un « ensemble de processus de consultation dans la préparation et le suivi des décisions (sens fonctionnel) mais aussi les organes publics qui interviennent dans ces processus (sens organique) »[72]. Dans le système financier français, le CFL est une instance issue de cette administration consultative, agissant aux côtés des pouvoirs centraux dans le processus décisionnel en matière financière concernant les collectivités locales.

Composée majoritairement d'élus locaux et présidée par un élu local, cette instance dont la dénomination contient la notion de « finances locales » renvoie selon une analyse sémantique à un comité mis en place par le législateur pour agir à l'endroit du financement des collectivités locales.

L'article L. 1211-3 alinéa 1 CGCT dispose que « le comité des finances locales contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement » ; l'article L.1211-4 CGCT mentionne ses missions consultatives dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances, son rôle de collecte d'information et de diffusion des travaux relatifs à la gestion des collectivités locales, et ses missions d'évaluation des politiques publiques dans le but de développer les « bonnes pratiques » ; l'article L. 1211-4-1 CGCT fait mention du rôle consultatif du CFL sur les modalités d'évaluation et sur le montant de la compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Pour le bon exercice de ses fonctions, le législateur a prévu un cadre d'activité composé de formations restreintes et indépendantes dont le rôle est aussi consultatif, qui agissent de concert avec le CFL ou seules, qu'on peut qualifier de comitologie. Le terme comitologie désigne ici l'ensemble des comités, conseils et observatoires

[70] MAILLARD-DESGRÉES DU LOÛ, Dominique, *Les institutions administratives*, PUF, 2015, p. 49
[71] *Ibid.*, p. 49.
[72] MAILLARD-DESGRÉES DU LOÛ, Dominique, *Les institutions administratives, op.cit.*, p. 50.

agissant avec le CFL en matière de pilotage des finances locales. C'est au sein de cette comitologie que le CFL exerce ses différentes missions de consultation, d'évaluation de politiques publiques et d'émission de propositions et de recommandations. Mais en pratique, ses missions évoluent vers une défense d'intérêts des collectivités locales en matière financière, rendant ainsi difficile la détermination de la nature juridique du CFL.

Selon la plupart des élus locaux — dont l'actuel président du CFL, M. André LAIGNEL — il est une institution au sein de laquelle les élus locaux doivent défendre en priorité les intérêts financiers des collectivités. Le rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, en 2016, « sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent » par M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE, cite le point de vue de certains élus locaux sur le CFL. Marie-France Beaufils, ancienne maire de Saint-Pierre-des-Corps, ancienne sénatrice et ancienne membre du CFL, avait ainsi précisé le rôle de défenseur des intérêts financiers des collectivités locales en ces termes : « la couleur politique de son président n'a pas d'importance, l'instance devant avant tout défendre l'intérêt financier des collectivités »[73]. Les élus auditionnés par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation engagés dans le processus d'élaboration dudit rapport ont reconnu que le CFL est un lieu « lieu privilégié pour formuler leurs doléances auprès des services de l'État »[74]. Sur la plateforme d'information publique d'André LAIGNEL, on peut lire dans l'introduction de l'un de ses entretiens avec *La Gazette des communes* que, « le Comité des Finances Locales a pour objet de défendre les intérêts des collectivités locales sur le plan financier et d'harmoniser leur point de vue avec celui de l'État »[75].

La Direction Générale des Collectivités Locales du ministère de l'intérieur (DGCL) soutient aussi cette thèse du rôle de défenseur des intérêts financiers des collectivités locales par le CFL. En novembre 2006, dans un compte rendu de séance du CFL, la DGCL avait rappelé, dans les mêmes termes, que le CFL « défend les intérêts financiers des collectivités locales sur le plan

[73]Rapport d'information n° 642 (2015-2016) au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : *la codécision plutôt que la concertation*, GROSDIDIER François et TOCQUEVILLE Nelly (sénateurs), p.10

[74] *Ibid.*, p. 10.

[75] V. https://www.andre-laignel.fr/ (juillet 2014).

financier et harmonise leur point de vue avec celui de l'État »[76]. En 2013, Jean-Luc BRENNER, sous-directeur chargé de la gestion comptable et financière des collectivités locales, a précisé en se référant aux articles L. 1211-1 à L1211-5 CGCT que « le Comité des Finances Locales représente les collectivités territoriales auprès de l'État pour toutes les questions relatives aux finances locales »[77].

Tous ces rôles qui lui sont attribués par la doctrine, les élus locaux, et les plateformes d'informations publiques sont observables en pratique, mais il existe une difficulté à déterminer sa nature juridique au regard de sa polyvalence fonctionnelle dans le système financier français. Selon une partie de la doctrine et le législateur, le CFL est un comité consultatif polyvalent. Selon les élus locaux et une autre partie de la doctrine, il s'agit surtout d'un comité chargé de défendre les intérêts financiers des collectivités locales auprès de l'État. Ces différentes natures juridiques ont en commun la représentation de structures au sens de l'action au nom des institutions représentées. Le CFL qualifié d'organe consultatif polyvalent est composé de représentants de l'État, des représentants des deux chambres du Parlement et des représentants des élus locaux. À ces derniers peuvent s'ajouter en cas de besoins les représentants des associations d'élus locaux, les universitaires ou toute personne pouvant éclairer les travaux du CFL. Le CFL, qualifié de défenseur des intérêts financiers des collectivités locales, joue un rôle de représentation des collectivités locales si on se réfère à la définition du terme « défenseur » qui est un « terme générique qui peut englober la représentation »[78]. Mais la particularité dans ce second cas est qu'en dehors de la représentation, au sens de l'action au nom des collectivités locales, l'idée de défense d'intérêts financiers fait émerger une représentation d'intérêts faisant ainsi du CFL une instance agissant au nom d'un groupe d'intérêts. La nature consultative du CFL retenue par le législateur et une partie de la doctrine reflète une représentation des différentes structures administratives en vue d'atteindre une cohérence décisionnelle. En revanche, considérer le CFL comme le défenseur des intérêts financiers des collectivités locales auprès de l'État, c'est mettre à l'écart le Gouvernement et le Parlement qui y sont représentés, et c'est aussi exclure ces institutions des différentes formations restreintes du CFL.

[76] V. Revue Le Lamy collectivités territoriales, « Le Comité des Finances Locales-compte rendu de séance » N° 19, 1er décembre 2006, (Compte rendu de la séance du 6 novembre 2006, Note DGCL, N° 17231, 6 novembre 2006).
[77] BRENNER Jean-Luc, « Le cadre juridique actualisé de la gestion publique locales », *Revue le Lamy collectivités territoriales*, N° 90, 1er mai 2013, Article paru dans la *Revue Gestion et finances publiques*, n° 23, de février-mars 2013, p. 155 à 166.
[78] CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p. 307.

Le CFL mis en place par le législateur est une instance chargée d'éclairer l'administration sur toutes les thématiques relatives au pilotage des finances locales. Cette instance consultative est composée d'autres instances consultatives en raison de sa polyvalence fonctionnelle et les thématiques à traiter : elle est gigogne. Dans ce sens, en partant de son organisation qui met en action plusieurs acteurs politiques et administratifs dans un cadre d'activité comitologique (Titre I), on peut constater que le législateur a mis en place en 1979 un comité consultatif aux compétences polyvalentes dans le système financier français (Titre II).

Titre I : Une organisation gigogne

L'organisation du CFL prévue par le législateur rend compte de l'effectivité de la démocratie dans le système financier français. En effet, cette organisation rassemble en un même lieu plusieurs acteurs rattachés à la fois à l'État et aux collectivités locales autour des thématiques financières publiques et locales. Il s'agit des collectivités locales, des parlementaires, des représentants de l'État et des personnes extérieures au CFL mais compétents pour éclairer ses travaux. Ces acteurs participent à la prise de décision au sein de plusieurs instances consultatives que sont les comités, commissions, observatoires ou conseils, l'idée étant de parvenir à une prise de décision cohérente en matière de finances locales.

Depuis la création du CFL, la prise de décision en matière financière et, plus précisément en ce qui concerne la détermination du montant de la DGF se fait dans un cadre d'activité mi-technique mi-politique (Chapitre II) dominé par les élus locaux (Chapitre I).

Chapitre I : Un comité dominé par les élus locaux

Le CFL est majoritairement constitué d'élus locaux auxquels s'ajoutent des parlementaires, des représentants de l'État, ainsi que ponctuellement toute personne compétente sollicitée par le CFL en cas de besoin. Le processus de désignation de ces membres diffère, et la présence majoritaire d'élus locaux n'est pas sans conséquences sur l'organisation humaine de cette instance.

Le CFL est ainsi composé de 86 membres, 43 titulaires dont 28 élus locaux, et 43 suppléants (dont 28 élus locaux suppléants), désignés à des fins de représentation en vue d'une participation à la prise de décision. Les 86 membres n'y siègent pas tous à la fois, les suppléants jouant le rôle de remplaçants des membres titulaires en cas d'absence. En conséquence, la réunion de 43 personnes au maximum se révèle être adéquate pour une bonne prise de décision. Que les membres du CFL soient nommés ou élus, il s'agit de modalités de désignation présentant des caractéristiques à la fois politiques et administratives. Le code général des collectivités territoriales (CGCT) utilise le terme « élection » pour les élus représentant les collectivités territoriales, mais aussi le terme « désignation » pour les représentants de l'État et les parlementaires membres du CFL, dans les articles R.1211-1 à R.1211-15 CGCT. Cependant, dans le cadre de notre étude, la notion de « désignation par nomination » sera employée pour les membres désignés sans le processus électoral et celle de « désignation par élection » pour les membres élus à travers un processus électoral car, dans la rédaction de l'article L. 1211-2 CGCT, le législateur établit bien une distinction entre les termes « élus » et « désignés ». Partant de cette précision, on comprend que la désignation par nomination diffère de la désignation par élection, mais dans les deux cas, la finalité est la nomination (action de nommer). Le mode de désignation des membres d'une instance consultative dépend de l'objet de l'institution et des pouvoirs de l'organisme consultatif. « Lorsqu'il s'agit plutôt d'assurer à l'administration la collaboration de techniciens ou de compétences, il est clair qu'une élection n'est pas aussi nécessaire que lorsque le Gouvernement a le désir d'entendre les voix d'intérêts particuliers »[79]. Dans ce sens, la désignation peut se faire soit par nomination, soit par élection.

Historiquement, le procédé de la nomination des membres d'instances consultatives a été utilisé au début de la Troisième République[80]. Il s'est poursuivi jusqu'en 1918 lors de la Guerre où on

[79] CAHEN-SALVADOR, *La représentation des intérêts et les services publics*, Librairie du recueil Sirey, 1935, p. 100.
[80] CHENOT Bernard, *Organisation économique de l'État*, Dalloz, 1965, p. 186.

retrouve les organes consultatifs composés de membres nommément désignés et institués par des textes qui les créent[81]. Ces organes consultatifs pouvaient ainsi être supprimés à tout moment en raison des tensions politiques. Mais aujourd'hui la finalité technique de la nomination des membres des organismes consultatifs maintient ces derniers en activité sur une durée donnée selon les textes qui les instituent. L'élection quant à elle est apparue après la Guerre de 1914-1918[82]. Avant cette date, au niveau de l'administration centrale, seul le conseil supérieur de l'instruction publique, le conseil supérieur des sociétés de secours mutuel et le conseil supérieur des sapeurs-pompiers étaient désignés par élection. Au lendemain de la Guerre, le principe électif a explosé, mais la nomination sur présentation dominait dans le processus de composition des organes consultatifs[83]. Aujourd'hui, le principe électif, même s'il est réservé à des situations spécifiques (élections politiques et professionnelles), constitue une caractéristique de légitimité.

Avant la création du CFL par la loi n°79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales en France, l'article 39 de la loi n°66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires et diverses dispositions d'ordre financier avait créé, on l'a vu, un comité de gestion du Fonds d'Action Locale (FAL) « comprenant en majorité les représentants élus des départements, des communes et de leurs groupements ». Le comité de gestion du FAL était « chargé de corriger par ces allocations les effets de la répartition précédente »[84]. Depuis 1979, la composition du CFL a évolué à travers l'ajout des représentants du Parlement dès l'origine — alors que ces derniers ne faisaient pas partie du comité de gestion du FAL — et des présidents des conseils régionaux et des représentants de l'État à la liste des membres. Cette composition du CFL, qui s'effectue à travers l'élection et la nomination suscite des réflexions sur sa composition globale et sur les conséquences que peuvent avoir certaines pratiques politiques sur la désignation de ses membres.

L'exercice efficace de la fonction consultative du CFL suppose que ses membres soient régulièrement désignés. Toutefois, en raison de la survenance possible d'irrégularités dans le processus de désignation de ces membres, le code général des collectivités territoriales a prévu

[81] WEBER Yves, *L'administration consultative*, LGDJ, 1968, p. 85.
[82] WEBER Yves, *L'administration consultative*, *op.cit.*, p. 95.
[83] *Ibid., p. 95.*
[84] BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, *Le système communal, état actuel et virtualités de la gestion financière des communes*, LGDJ, 1981, p. 131.

l'intervention du Conseil d'État en cas de contestations selon l'article R. 1211-15 CGCT. Celui-ci dispose que « les élections des membres du comité des finances locales peuvent être contestées devant le Conseil d'État par tout électeur, par les candidats et par le ministre de l'Intérieur, dans les dix jours qui suivent la publication des résultats au Journal officiel ». Afin d'assurer un fonctionnement légal et régulier de l'institution, le Règlement a ainsi prévu des modalités de désignation des membres du CFL, tout en plaçant ce dernier sous le contrôle exclusif du Conseil d'État en cas de contentieux lié à la désignation de ses membres. Il est prévu des conditions d'éligibilité et d'autres règles encadrant la désignation des membres siégeant à différents titres au sein du CFL. Le CFL en lui-même constitue un organisme extérieur aux représentants de l'État, aux collectivités locales représentées et aux parlementaires, d'où l'instauration de différents modes de désignation selon les différentes personnalités appelées à siéger en son sein. Ces différents modes de désignation prévus par le législateur s'expliquent par la représentation de l'État et des collectivités locales prévue par le législateur, et ces derniers ne sont pas sans conséquences sur le fonctionnement du CFL au sein des institutions françaises.

On peut dans ce sens constater que la composition du CFL prévue par le législateur est révélatrice d'enjeux de pouvoir (section I) et ces enjeux peuvent constituer une source de contentieux à l'endroit de l'élection de ses membres et de son président (Section II).

Section I : Une composition révélatrice d'enjeux de pouvoir

Le CFL est un organisme avec une pluralité de membres aux compétences diverses. On y trouve des représentants des élus locaux, des parlementaires et des représentants de l'État qui y interviennent pour un échange en ce qui concerne la détermination du montant de la DGF à attribuer aux collectivités locales et sur toutes les thématiques financières relatives aux finances locales. Cette composition regroupant plusieurs acteurs principaux du système institutionnel français (I) entraîne en pratique une politisation de l'institution (II).

§ I- Une composition regroupant les acteurs principaux du système institutionnel français

Les principaux acteurs du système institutionnel français sont l'Exécutif, les parlementaires et les élus locaux. Ces différents acteurs sont membres du CFL à la suite d'une désignation par nomination (A) ou à la suite d'une désignation par élection (B).

A- Les membres nommés du CFL

Il s'agit d'abord des représentants de l'État (1) dont la présence au CFL pour le compte de l'exécutif peut s'expliquer par les dispositions de l'article 20 de la constitution selon lesquels « le Gouvernement dispose de l'administration ». Les autres membres nommés sont les parlementaires. (2).

1- Les représentants de l'État

Les représentants de l'État sont des personnes agissant au nom de ce dernier. Le mode de désignation choisi par le législateur pour ces membres du CFL est mis en application selon une procédure précise qui présente des avantages, mais qui n'est pas exempte de débats.

Selon l'article R. 1211-13 CGCT, « les onze représentants de l'État sont désignés ainsi qu'il suit, par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales, pris conjointement avec le ministre intéressé le cas échéant : 1° Quatre représentants du ministre chargé des collectivités territoriales ; 2° Un représentant du ministre chargé de l'économie ; 3° Trois représentants du ministre chargé du budget ; 4° Un représentant du ministre chargé du tourisme ; 5° Un représentant du ministre chargé des outre-mer ; 6° Un représentant du ministre chargé de la ville ». Avant l'entrée en vigueur du décret n°2022-986 du 4 juillet 2022 relatif à la composition du CFL et du Conseil National d'Evaluation des Normes, les représentants de l'État étaient désignés par décret. Désignés aujourd'hui par arrêté pour siéger au CFL, ces derniers sont des fonctionnaires occupant des postes différents au sein des ministères qu'ils représentent. En pratique, certains membres sont représentants de l'État au CFL en raison de l'occupation d'un poste précis au sein de leur ministère : c'est le cas des directeurs généraux qui se sont succédé à la direction des collectivités locales de 1992 à ce jour, et des chefs(fes) du bureau des concours financiers de l'État à la direction générale des collectivités locales au ministère de l'intérieur. Certains membres représentants de l'État peuvent ainsi jouer un rôle spécifique au CFL en raison de l'occupation d'un poste au sein d'un ministère donné : de 2009 à ce jour, les chefs(fes) du bureau des concours financier de l'État à la direction générale des collectivités locales sont les secrétaires du comité des finances locales. Avant cette date, le *Journal officiel* faisait mention de la présence de ces membres au CFL, mais aucune précision n'était donnée quant à leur rôle de secrétaire du CFL. En revanche, l'article 14 du règlement intérieur du CFL le mentionne « la direction générale des collectivités locales assure la préparation des travaux et des délibérations du comité et l'exécution de ses décisions. Le bureau des concours financiers de l'État est chargé d'assurer le secrétariat des séances ». La consultation des nominations au

Journal officiel nous a permis de constater que le poste de secrétaire du CFL a depuis 1990 été occupé par les chefs(fes) du bureau des concours financiers de l'État à la direction générale des collectivités locales (DGCL). Dans les organismes consultatifs, le secrétariat occupe une place importante. Il s'agit de « l'organe qui relie la fonction consultative à l'administration »[85]. Le secrétariat est l'instance centralisatrice, coordonnant les informations ; c'est le centre nerveux de tous les rapports mis en œuvre entre l'organe consultatif et l'autorité consultante[86]. La plupart des organismes consultatifs voient leur secrétariat assuré par l'administration de rattachement[87]. Après une analyse de l'article 14 du règlement intérieur du CFL, on déduit que le secrétaire du CFL, en application de l'article 6 dudit règlement intérieur[88], est chargé de la saisie des procès-verbaux et des décisions du CFL. Au cours d'un entretien avec certains membres du CFL, nous avons pu noter que le secrétaire du CFL s'occupait de l'archivage de ces documents. En application de l'article 13 du même règlement intérieur[89], il est chargé des précisions des modalités de remboursement des frais de déplacement des membres du CFL à l'exception des parlementaires et des représentants de l'État, ainsi que de l'instruction des demandes de ces remboursements. En référence aux propos d'Yves WEBER portant sur l'administration de rattachement de l'organisme consultatif, on constate que le CFL est rattaché à la DGCL qui assure la préparation de ses travaux, de ses délibérations, et l'exécution de ces décisions. Le bureau des concours financiers de l'État est aussi rattaché à la DGCL.

L'article L.1211-2 alinéa 5 CGCT dispose qu'« en cas d'empêchement, chaque représentant de l'État peut se faire remplacer par un membre de la même administration désigné dans les mêmes conditions que le membre titulaire ».

L'arrêté de nomination des représentants de l'État par le ministre chargé des collectivités territoriales, pris conjointement avec le ministre intéressé le cas échéant porte mention

[85] WEBER Yves, L' *Administration consultative*, *op.cit.*, p. 69.
[86] *Ibid.*, p. 69.
[87] *Ibid.*, p. 69.
[88] V. art. 6 du Règlement intérieur du CFL : « Le président du comité proclame l'ouverture et annonce la clôture des séances. Il est chargé de diriger les délibérations et d'assurer l'observation du règlement. En outre, il peut à tout moment suspendre la séance, soit à son initiative, soit à l'initiative de la majorité des membres titulaires, le cas échéant suppléés ou, à défaut, remplacés. Enfin, il signe les procès-verbaux et les décisions du comité et veille à la transmission aux autorités compétentes des vœux émis par celui-ci ».
[89] V. art. 13 du Règlement intérieur du CFL : « Les membres du comité des finances locales, à l'exception des parlementaires et des représentants de l'État, peuvent demander le remboursement des frais de déplacement engagés pour assister aux séances du comité. Le secrétariat du comité des finances locales précise ces modalités de remboursement et instruit les demandes ».

d'indications que sont : le rappel des dispositions de l'article L.1211-2 CGCT relatif à la composition du CFL, le nom et le prénom du représentant de l'État désigné ainsi que ses fonctions en cours au sein de l'administration. En ce qui concerne la procédure de l'édiction de l'acte, l'arrêté doit être signé par le ministre chargé des collectivités territoriales et le ministre qui sera représenté puis publié au *Journal officiel.*

Les membres désignés pour représenter l'État au CFL le sont sur proposition des ministres intéressés, en application de l'article R. 1211-13 CGCT précédemment mentionné. Les ministères concernés rendent compte du champ de compétence de chaque niveau territorial et des thématiques sur lesquelles le CFL pourra être consulté. L'intervention du ministère chargé des collectivités territoriales, du ministère de l'économie et du ministère du budget s'explique par l'intérêt commun réunissant les collectivités locales et l'État au sein du CFL : les finances locales. L'intervention du ministère chargé des Outre-mer s'explique par l'étendue de l'action du CFL aux territoires d'outre-mer en matière de répartition de la dotation forfaitaire et des dotations de péréquation, sauf rappelons-le, le fonds intercommunal de péréquation de la Polynésie française. Celle du tourisme et de la ville s'explique par le partage de compétences qui existe entre les trois niveaux de collectivités territoriales que sont le sport, le tourisme, la culture, la promotion des langues régionales, et l'éducation populaire. De plus, il existe des dotations touristiques intégrées à la DGF des communes en application de la loi n°93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la DGF. Tous les domaines d'action des collectivités locales nécessitent des moyens financiers et la consultation du CFL pourra être nécessaire pour un meilleur pilotage des projets publics.

En prenant en compte le délai de renouvellement du CFL qui est de trois ans en application de l'article L. 1211-2 alinéa 2 CGCT, on déduira que les représentants de l'État sont a priori désignés pour cette durée de trois ans avec une possibilité de renouvellement. Mais, en pratique, un remaniement est fréquent et la durée du mandat des représentants de l'État varie d'1 à 3 ans. La loi et la partie réglementaire du CGCT ne donnent aucune précision quant à la cessation de leur fonction au sein du CFL au cours d'un mandat lorsqu'ils sont appelés à d'autres fonctions, mais les décrets de nomination publiés au *Journal officiel* l'expliquent. En effet, tous les représentants de l'État au CFL ne font pas un mandat de trois ans en raison des changements de fonctions. Pour citer quelques exemples récents, on pense à M. Yohann MARCON, ancien chef du bureau des concours financiers de l'État à la DGCL au ministère de l'intérieur et ancien secrétaire du Comité des Finances Locales, qui avait été nommé en septembre 2017 en

remplacement de Mme Anne BARETAUD, nommée en février 2016 et qui occupait la même fonction au niveau de le DGCL et du CFL. Cette dernière avait remplacé M. François LAFOND nommé en septembre 2013 pour exercer également les mêmes fonctions. Ce dernier avait remplacé M. David COCHU nommé en avril 2012 aux mêmes fonctions.

Le chef du bureau des concours financiers de l'État à la DGCL, représentant de l'État occupe toujours le poste de secrétaire du CFL. Le directeur général de la DGCL est aussi membre du CFL et occupe la place de représentant du ministre chargé des collectivités territoriales au sein du Conseil National d'Évaluation des Normes (ancienne CCEN, formation restreinte du CFL), et celui de représentant de l'État au sein de la Commission Consultative sur l'Évaluation des Charges (CCEC, formation restreinte du CFL). Après une consultation du *Journal officiel*, nous avons constaté que, depuis 1990, les directeurs généraux des collectivités locales sont membres du CFL ; ils sont aussi membres de la CCEC de 2004 à ce jour, puis membre du CNEN (ancienne CCEN) depuis 2008. En ce qui concerne les autres membres représentants de l'État, ils sont remplacés en cas de cessation de leur fonction par des membres de la même administration à laquelle ils appartenaient, mais n'exerçant pas toujours exactement les mêmes fonctions que le membre remplacé.

Le choix d'un tel mode de désignation des représentants de l'État rend compte de l'importance de la nomination dans un système administratif et politique, et de l'importance de ces représentants dans le fonctionnement du système financier français, mais sur le plan démocratique, cette pratique peut être contestée. Sur l'importance des nominations, ces dernières interviennent dans tous les domaines de l'action étatique à savoir la justice, l'intérieur, la santé, l'éducation, les finances etc. : d'une part, ces nominations sont importantes pour le bon fonctionnement interne et externe de l'administration ; d'autre part, elles permettent au pouvoir central de mener avec cohérence ses projets politiques. Sur le plan politique, il peut s'agir d'une désignation stratégique en faveur des pouvoirs centraux, même s'il s'agit de nominations techniques dans le sens où « une personne que l'on nomme est une personne que l'on cherche à récompenser, à fidéliser, mais aussi à ménager, si ce n'est à calmer quand ce n'est pas à écarter »[90]. Toutefois, sur cet aspect politique, une question a été soumise à un membre du CFL au cours d'un entretien : la réponse a été négative au motif que tous les agents désignés font

[90] JOSEFOWICZ Henri, « Le diable gît-il dans les détails ? Le Conseil constitutionnel met fin au large feuilleton du contrôle des nominations présidentielles », *Politeia*, n° 17, 2010, p. 416, cité par SPONCHIADO Lucie, *La compétence de nomination du président de la cinquième République*, Dalloz, 2015, p. 2 .

partie du personnel de l'administration avec des compétences nécessaires pour exercer ces fonctions. En effet, les représentants de l'État sont des fonctionnaires de plusieurs services de la fonction publique que sont la direction générale des collectivités locales, le ministère de la cohésion des territoires, des relations avec les collectivités territoriales, les préfectures, le ministère de l'économie et des finances, le ministère de l'économie et des finances, la direction départementale des finances publiques, la direction générale des finances publiques, la direction générale du trésor et de la politique économique. Il s'agit précisément des fonctionnaires issus du secteur des finances et du secteur administratif des collectivités locales dont la présence au CFL a une double finalité : l'interaction avec les collectivités locales et leur présence au nom de l'État. Toutefois, le point de vue de M. JOZEFOWICZ sur l'idée de désignation stratégique précédemment mentionnée est justifié dans la mesure où la nomination de ces personnalités relève du pouvoir exécutif. Ce sont des agents administratifs qui agissent dans le contexte de la représentation d'intérêts (dans le sens où ils siègent au CFL pour le compte de l'État) et qui sont appelés à intervenir sur des thématiques financières et politiques.

Sur l'importance de la présence des représentants de l'État au sein du CFL au niveau administratif, l'association des représentants de l'État à l'activité du CFL est une réaffirmation de l'existence d'un dialogue entre l'État et les collectivités locales. Ces représentants de l'État présents au niveau de l'assemblée plénière du CFL et au niveau de ses formations spécialisées apportent ainsi leur contribution à la prise de décision pour toutes les demandes de consultation soumises au CFL. Ils y siègent en tant qu'experts à la fois administratifs et politiques. Selon Corinne DELMAS, « l'expert se définit par rapport à la détention et à l'exploitation d'une compétence qui lui est reconnue et dont il tire au moins partiellement, sa légitimité »[91]. La qualité d'« experts administratifs » s'explique par le fait que ces représentants de l'État, désignés pour siéger au CFL assurent le relais de l'administration centrale au niveau national et local. La qualité d'« experts politiques » se rattache à l'idée de représentation du pouvoir Gouvernemental. Dans ce sens, outre l'expertise en matière financière que ces représentants de l'État apportent au CFL, ils procèdent au cours des échanges à une analyse d'opinion des élus locaux ce qui permet au Gouvernement d'avoir une idée préalable du point de vue des élus locaux sur certaines questions avant la prise de décision définitive sur un projet susceptible d'avoir une incidence sur leurs finances ou la gestion de leurs collectivités respectives.

[91] DELMAS Corinne, « Sociologie politique de l'expertise », *La Découverte*, 2011, p. 17.

2- Les parlementaires

La désignation des parlementaires est aussi soumise à une règlementation et présente des avantages et des inconvénients.

La présence des parlementaires au CFL a pour fondement juridique l'article L.1211-2 alinéa1 CGCT : « le comité des finances locales comprend : – deux députés ; – deux sénateurs ». Si les propositions du rapport *« Vivre ensemble »* de 1976 ont inspiré la création du CFL en 1979, on en déduit que la présence des parlementaires au CFL est issue de ces propositions relatives à la composition de l'organe de régulation à mettre en place dans le cadre du développement des responsabilités locales, afin de limiter l'intervention de l'État. En effet, la Commission avait proposé que « compte tenu de la nature particulière du Sénat qui, dans le Parlement, assure la représentation des collectivités territoriales de la République, il paraît particulièrement utile de prévoir sa participation à la conférence. Dès lors, ce sont les deux chambres du Parlement qui doivent y être représentées »[92].

Les parlementaires qui sont donc au nombre de deux députés et de deux sénateurs ainsi que leurs suppléants respectifs siègent au CFL conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi n°2018-699 du 3 août 2018 « visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination ». Celui-ci dispose que « les nominations, en cette qualité, de députés et de sénateurs dans un organisme extérieur au Parlement sont effectuées, respectivement, par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat, sauf lorsque la loi prévoit qu'elles sont effectuées par l'une des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ou par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ». Si l'on s'en tient au contenu de ce texte, on en déduit que le Président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat décident seuls de la nomination des parlementaires qui doivent siéger au CFL.

En ce qui concerne la durée du mandat des parlementaires du CFL, l'alinéa 2 de l'article L.1211-2 CGCT dispose que le CFL est renouvelable tous les trois ans. Le mandat des parlementaires devrait donc être de trois ans, mais, en application de l'article L. 1211-2 alinéa 3 CGCT, « le mandat des députés et le mandat des sénateurs expirent, respectivement, à chaque renouvellement général de l'Assemblée nationale et à chaque renouvellement partiel du Sénat ».

[92] GUICHARD Olivier, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble,* La Documentation française, 1976, p. 126.

Leur mandat est donc d'une durée de 5 ans (pour les députés s'ils bénéficient d'un renouvellement après 3 ans), 6 ans (pour les sénateurs s'ils bénéficient d'un renouvellement après 3 ans) et il peut être renouvelable en application de l'article R. 1211-1 CGCT qui dispose que « les membres élus et les membres parlementaires du comité des finances locales sont désignés pour trois ans ; leur mandat peut être renouvelé ».

La représentation du Parlement dans les organismes extraparlementaires est apparue au début du XIXe siècle en France avec l'introduction du régime parlementaire. Selon Eugène Pierre, le principe de la représentation du Parlement dans les organismes extraparlementaires consiste à « établir auprès d'un ministre une commission consultative ayant des pouvoirs déterminés et la loi peut décider qu'un ou plusieurs des membres élus par leurs collègues entreront de plein droit dans ces commissions »[93]. Depuis la IIIe République, les parlementaires désignés pour siéger au sein d'un organisme consultatif y siégeaient en vertu d'une loi. Sous la Ve République, on recourt soit à la loi, soit au règlement, mais depuis le 3 août 2018, la désignation est encadrée par l'article 2 de la loi n°2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination[94]. Ainsi, on retrouve au sein du CFL des députés et des sénateurs désignés,

[93] PIERRE Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n° 104, Paris, 1905, cité par CHABORD Olivier, « Le pouvoir dans l'église », *Pouvoirs*, n° 17, septembre 1981, p.169.

[94] Article 2 LOI n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination : « I- Lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat sont appelés, en application d'une loi, à nommer, respectivement, un député et un sénateur pour siéger, en cette qualité, au sein d'un organisme extérieur au Parlement, ils désignent alternativement, chacun en ce qui le concerne, une femme et un homme.
À défaut d'accord entre les deux assemblées, un tirage au sort est organisé pour déterminer, lors de la première application du premier alinéa du présent I à chaque organisme extérieur au Parlement, laquelle désigne une femme et laquelle désigne un homme.
II. - L'Assemblée nationale et le Sénat désignent, chacun en ce qui le concerne, des femmes et des hommes en nombre égal lorsqu'ils sont appelés, en application d'une loi, à nommer respectivement des députés en nombre pair et des sénateurs en nombre pair pour siéger, en cette qualité, au sein d'un organisme extérieur au Parlement.
III. - Lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat sont appelés à nommer, respectivement, des députés en nombre impair et des sénateurs en nombre impair pour siéger, en cette qualité, au sein d'un organisme extérieur au Parlement, ils désignent alternativement, chacun en ce qui le concerne, des femmes en nombre supérieur aux hommes et des hommes en nombre supérieur aux femmes.
À défaut d'accord entre les deux assemblées, un tirage au sort est organisé pour déterminer, lors de la première application du premier alinéa du présent III à chaque organisme extérieur au Parlement, laquelle désigne des femmes en nombre supérieur aux hommes et laquelle désigne des hommes en nombre supérieur aux femmes.
IV. - En cas de cessation anticipée du mandat au sein d'un organisme extérieur au Parlement, le député ou le sénateur nommé pour remplacer la personne dont le mandat cesse est du même sexe que le député ou le sénateur qu'il remplace.
V. - Lorsque la loi prévoit que les parlementaires sont désignés au sein d'un organisme extérieur au Parlement parmi les députés ou les sénateurs élus au sein d'une ou plusieurs circonscriptions déterminées, l'Assemblée nationale et le Sénat veillent, dans la mesure du possible, à ce que, parmi les parlementaires siégeant dans cet organisme, l'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes ne soit pas supérieur à un ».

titulaires et suppléants, membres de différentes commissions parlementaires. En référence à la liste actuelle des membres du CFL, les députés titulaires du CFL sont membres de la commission des finances (M. Thomas CAZENAVE (LREM) et Mme Lise MAGNIER (UDI)). Leurs suppléants sont membres de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république (M. Yoann GILLET, membre du Rassemblement National) et membre de la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire (Mme Christine PIRES BEAUNE députée membre de l'intergroupe NUPES). Les sénateurs titulaires sont membres de la commission des finances (Charles GUENÉ, sénateur UMP) et membre de la commission de vérification de fonds spéciaux puis membre de la commission des lois constitutionnelles de législation, du suffrage universel du règlement et d'administration générale (Mme Nadine BELLUROT, membre du groupe Les Républicains) ; leurs suppléants sont membres de la commission des finances (M. Claude RAYNAL, sénateur socialiste) et membre de la commission des lois constitutionnelles de législation, du suffrage universel du règlement et d'administration générale (Mme Dominique VERIEN, sénatrice Union Centriste). Les parlementaires désignés peuvent ainsi appartenir à différentes commissions parlementaires en fonction des besoins qui s'imposeront dans la réalisation des missions du CFL ; partant, une désignation utile consistera à procéder à une nomination au sein des commissions dont les missions portent sur les finances, les lois, ou l'aménagement du territoire.

Dans un sens général, la présence des sénateurs au CFL est inhérente à la mission du Sénat mentionnée à l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française de 1958 qui dispose que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la république ». En plus de cette fonction représentative, l'article 39 alinéa 2 de la Constitution dispose que « les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat ». Désignés par les élus locaux et les délégués des communes, le CFL est un lieu permettant un échange direct entre ces derniers et les sénateurs. Ceux-ci seront en retour mieux informés pour assurer la défense des collectivités territoriales au Parlement en ce qui concerne le processus d'adoption des lois. Cette défense des collectivités locales par la seconde chambre du Parlement remonte à la fin des années 1970 où les débats publics portaient sur le rôle et la place des collectivités territoriales au sein des institutions françaises. Les députés y siègent pour le compte de l'Assemblée nationale, mais il faut préciser qu'avant la fin du cumul des mandats en 2014, certains députés du CFL étaient députés et élus locaux, donc en pratique également

représentants des collectivités locales. La présence des parlementaires au CFL ne consiste pas à défendre strictement les intérêts financiers de l'État, ni ceux des collectivités locales parce que, au CFL, un traitement spécifique n'est réservé ni au Sénat, ni à l'Assemblée nationale : ils y siègent tout comme les autres membres représentants en quête d'efficacité décisionnelle. Cet objectif poursuivi par tous est constatable d'une part à travers l'absence de prééminence de l'Assemblée nationale sur le Sénat en raison du nombre égal des membres appelés à y siéger, et d'autre part à travers l'association du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif dans le fonctionnement de l'administration[95], rendant compte d'une collaboration des deux pouvoirs dans le processus décisionnel. En fait, les députés et sénateurs membres du CFL doivent posséder des compétences techniques avant leur désignation. Ce fait est observable au CFL en référence aux différentes commissions auxquelles appartiennent les parlementaires membres du CFL. En pratique, les parlementaires appelés à siéger au sein des organismes extraparlementaires doivent normalement rendre compte à leurs assemblées de leurs actions au sein des organismes consultatifs. Dans le cas du CFL, on peut déduire que les parlementaires rendent compte des activités du CFL au sein de leurs commissions respectives parce qu'ils participent à des travaux en matière financière avant le vote des lois relatives aux travaux préalablement effectués, et leur présence au sein du CFL serait inutile s'ils ne rendaient pas compte de leur passage au sein de ce dernier. Mais Olivier CHABORD soulignait que « les parlementaires désignés ont tendance naturellement à se comporter en représentants de leurs organismes (organismes extraparlementaires) auprès du Parlement »[96]. Ce cas ne s'est pas encore produit au CFL. Au cours d'un entretien avec un membre de l'OFGL en juin 2021, nous avons pu noter que les parlementaires présents ont toujours leur point de vue en ce qui concerne le contenu d'un projet de loi de finances et, très souvent, ce point de vue ne change pas lorsqu'ils se retrouvent au sein du Parlement pour le vote de la loi de finances par exemple. On comprend dès lors que les parlementaires au CFL ont a priori un regard de député ou de sénateur sur les différentes thématiques qui seront abordées. Toutefois, même si leur point de vue est similaire à celui des autres membres du CFL, ils ne pourront l'imposer à l'ensemble des membres de leurs assemblées respectives en raison de la collégialité qui domine les activités parlementaires.

[95] CHABORD Olivier, « La représentation du Parlement dans les organismes extraparlementaires », *Pouvoirs*, septembre 1981, p. 178.
[96] CHABORD Olivier, « Le pouvoir dans l'église », *Pouvoirs*, *op.cit.*, p.185.

B- Les membres désignés par élection du CFL

Il s'agit d'une part de l'élection des représentants des élus locaux (1) et d'autre part de l'élection du président du CFL (2)

1- Les règles relatives à l'élection des représentants des élus locaux

Les représentants des élus locaux au CFL sont élus par leurs pairs selon les dispositions des articles R. 1211- 1 à R.1211-9 CGCT.

Ils doivent ainsi être titulaires d'un mandat électif, ils sont élus pour trois ans avec une possibilité de renouvellement, et cessent donc de faire partie du CFL s'ils perdent le mandat électif à raison duquel ils ont été désignés (article R. 1211-1 alinéa 2 CGCT). Selon l'article L.1211-2 CGCT, le CFL est constitué de deux présidents de conseils régionaux élus par le conseil des présidents de conseils régionaux, de quatre présidents des conseils départementaux élus par le collège des présidents des conseils départementaux, de sept présidents d'EPCI élus par le collège des présidents des EPCI, et de quinze maires élus par le collège des maires de France. Ceux-ci sont élus avec leurs suppléants selon les mêmes modalités qui ont pour mission d'assurer leur remplacement en cas d'empêchement temporaire ou de vacance définitive pour quelque cause que ce soit (article L. 1211-2 alinéa 5 CGCT).

L'élection des membres du CFL se déroule selon une procédure spécifique. En effet, selon les dispositions de l'article R. 1211-10 CGCT, « une commission centrale de recensement est instituée auprès du ministre de l'intérieur. Elle est présidée par un conseiller d'État et doit comprendre un représentant du ministre de l'Intérieur et trois représentants des associations nationales d'élus locaux, désignés par le ministre de l'Intérieur ». En application de l'article R. 1211-11 CGCT, « les listes des candidatures doivent être déposées au ministère de l'intérieur à une date fixée par arrêté du ministre de l'intérieur ». Le scrutin est un scrutin majoritaire de liste à un tour, avec dépôt de listes complètes, sans adjonction ni suppression de noms, et sans modification de l'ordre de présentation. En conséquence, les candidatures isolées ne sont pas autorisées. En pratique, la liste des élus « candidats » est formée par les associations d'élus locaux. À titre d'exemple, au niveau communal, l'Association des maires de France, en liaison avec les associations représentant les différentes catégories de communes et de groupements de communes, doivent présenter à cette élection deux listes uniques, consensuelles et pluralistes, l'une pour les représentants des maires, l'autre pour les représentants des présidents de groupements. Il en est de même pour l'Assemblée des Départements de France (ADF) et l'Association des Régions de France (ARF) qui présentent chacune une liste unique pour

l'élection des représentants des présidents de conseils départementaux et celle des représentants des présidents de conseils régionaux. Le législateur ne donne pas de précision sur l'organisation des campagnes électorales. Le vote des représentants des élus de chaque type de collectivités locales se fait par correspondance sous pli fermé. Ce type de vote a été pourtant supprimé en 1975 par la loi n°75-1329 du 31 décembre 1975 pour les élections politiques et remplacé par le vote par procuration, mais c'est cette forme de désignation supprimée pour des raisons de fraude électorale qui est adoptée pour « les membres élus » du CFL en raison de quelques avantages. En effet, tous les électeurs des représentants des présidents des conseils régionaux, des représentants des présidents des conseils départementaux doivent envoyer leurs bulletins de vote par lettre recommandée, ou déposée contre récépissé au secrétariat de la commission centrale de recensement instituée auprès du ministre de l'Intérieur (articles R. 1211-7, R. 1211-8 CGCT), place Beauvau à Paris. Les électeurs des représentants des EPCI et des maires doivent aussi adresser leurs bulletins de vote par lettre recommandée ou déposés contre récépissé à la préfecture ; les bulletins dans ce cas sont recensés par une commission constituée du préfet ou de son représentant, et de deux maires désignés par le préfet, le secrétariat est assuré par un fonctionnaire de la préfecture et les résultats centralisés par la commission centrale de recensement instituée auprès du ministre de l'Intérieur[97]. Chaque bulletin de vote est mis sous double enveloppe avec des mentions spécifiques : l'enveloppe extérieure doit porter la mention *« élection des membres du Comité des Finances Locales »*, l'indication du collège électoral auquel appartient le votant, son nom, sa qualité et sa signature. Les résultats des élections sont publiés au Journal officiel (article R. 1211 -15 CGCT).

En prenant en compte la circonscription de chaque élu local électeur et son calendrier d'activité chargé au quotidien, le vote par correspondance sous pli est un moyen efficace pour lutter contre l'abstention de certains élus locaux électeurs, et le secret du vote est assuré par le ministère. Il a également le mérite d'être sécurisé au regard de la composition de la commission centrale de recensement des votes précédemment mentionnée. En conséquence, le risque de survenance de fraudes est amoindri. Cette procédure électorale prévue par le pouvoir réglementaire pour les

[97] Article R. 1211-9 CGCT : « L'élection des représentants des établissements publics de coopération intercommunale et des maires, a lieu par bulletins de vote adressés par lettre ou déposés contre récépissés à la préfecture.
Les bulletins de vote sont recensés par une commission comprenant :
– le préfet ou son représentant, président ;
– deux maires désignés par le préfet.
Le secrétariat est assuré par un agent de la préfecture.
Les résultats sont centralisés par la commission prévue à l'article R. 1211-10 ».

membres élus n'a pas fait l'objet de contestation et elle a le mérite d'être adaptée au programme fonctionnel et à la localisation de chaque élu local électeur. Une fois les membres élus désignés par élection, ces derniers procèdent à l'élection du président du CFL.

2- Les règles relatives à l'élection du président du CFL

Au CFL, l'élection du président — et de ses deux vice-présidents — se déroule suivant des conditions et une procédure précise prévue par la partie réglementaire du CGCT, afin de garantir une désignation régulière et rendre compte du rôle particulier du président. Le Règlement a ainsi prévu des conditions d'éligibilité ainsi que des situations de suppléance. Selon les dispositions de l'article R. 1211-14 alinéas 1 à 3 CGCT, « le comité élit, parmi ses membres autres que les représentants de l'État, son président ainsi que deux vice-présidents, au scrutin secret, à la majorité absolue des membres titulaires, présents, suppléés ou remplacés dans les conditions prévues à l'article L. 1211-2. Si après deux tours de scrutin aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu ». Les règles relatives à l'élection du président du CFL ont évolué depuis l'année 2000. L'article R.1211-14 CGCT a été créé par le décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 relatif à la partie réglementaire du CGCT. La version en vigueur du 09 avril 2000 au 29 décembre 2004 est la suivante : « Le comité élit son président, parmi les membres élus, au scrutin secret à la majorité absolue. Si après deux tours de scrutin aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative ». Ces dispositions comportaient des lacunes relatives à l'absence de mention des conditions de remplacement des électeurs empêchés, qui étaient mentionnées dans l'alinéa 3 de l'article L. 1211-2 CGCT en vigueur du 13 juillet 1999 au 01 juillet 2008[98]. Cet article disposait qu'« en cas d'empêchement, les membres du comité des finances locales, à l'exception des fonctionnaires représentant l'État, peuvent se faire remplacer à une ou plusieurs séances du comité : - pour ce qui concerne les députés et les sénateurs, par des suppléants élus en même temps qu'eux à cet effet à raison de

[98] L'année 2000 correspond à l'intégration de la partie réglementaire dans le code des collectivités territoriales. Selon le rapport au Premier ministre relatif au décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 relatif à la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales publié au Journal Officiel, « les dispositions qui la composent sont issues, d'une part, des livres Ier, II et III du code des communes, partie Réglementaire, et, d'autre part, de décrets simples et de décrets en Conseil d'Etat, identifiés respectivement par les lettres D et R, soit un dispositif réglementaire de 1 850 articles ». De 1999 à 2008, la partie législative du CGCT avait prévu les conditions de remplacement des membres du CFL empêchés au cours d'une élection du président du CFL ; la partie réglementaire du CGCT ne l'a prévu qu'à compter du 29 avril 2005. Cette évolution peut être perçue comme la conséquence directe des pratiques ayant entraîné l'annulation de l'élection de Didier MIGAUD en 2004.

deux pour chaque assemblée;- pour ce qui concerne les maires, par l'un de leurs adjoints réglementaires ; - pour ce qui concerne les présidents de conseils généraux, les présidents de conseils régionaux et les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, par l'un de leurs vice-présidents ». En conséquence, les membres du CFL ont développé des pratiques consistant en cas d'absence à une séance électorale, à déléguer leur droit de vote à un collègue titulaire ou suppléant pour voter en leur nom. L'absence de rappel de ces conditions dans les dispositions de l'article R. 1211-14 CGCT du 9 avril 2000 au 29 décembre 2004 a constitué une porte ouverte à la liberté d'organisation du CFL en ce qui concerne le remplacement des membres empêchés à une séance électorale[99]. Ce manque de précision a été corrigé par le décret n°2005-388 du 20 avril 2005 relatif au fonctionnement du Comité des Finances Locales qui a modifié la version en vigueur jusqu'en 2004 en donnant non seulement une précision des conditions de remplacement des membres empêchés, à travers un renvoi à l'article L.1211-2 CGCT écrit au sein de l'article R.1211-14 CGCT, mais aussi une précision de l'élection des deux vice-présidents du CFL, ainsi que la transmission immédiate du procès-verbal au ministre de l'intérieur. Cette modification rend compte d'une prise de précaution afin d'éviter le non-respect des textes relatifs au fonctionnement du CFL et toute situation frauduleuse à l'issue de l'élection du président du CFL. La version de l'article R.1211-14 CGCT du 05 juillet 2019 est encore plus précise dans sa rédaction à travers la distinction qui est faite entre les suppléants et les remplaçants des membres titulaires en raison de l'insertion des règles de suppléance des candidats empêchés, la suppléance n'étant pas mentionnée en 2005. En effet, les remplaçants prennent part aux votes en l'absence des suppléants en application de l'article L.1211-2 CGCT. La version de l'article R.1211-14 CGCT du 05 juillet 2019 dispose que « le comité élit, parmi ses membres élus, son président ainsi que deux vice-présidents, au scrutin secret, à la majorité absolue des membres titulaires, présents, suppléés ou remplacés dans les conditions prévues à l'article L. 1211-2. Si après deux tours de scrutin aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu. Le procès-verbal de l'élection est transmis sans délai au ministre de l'Intérieur ». Toutefois, ce texte manque de précision quant à l'élection des membres élus : cette rédaction laisse supposer que les parlementaires sont exclus de la soumission de candidature au poste de président ou des vice-présidents en raison de leur désignation pour siéger au CFL. Mais si on part du principe selon lequel ils sont des

[99] *Cf. infra,* p. 69-70.

élus, alors ils peuvent se porter candidats à ces postes. La version de l'article R. 1211-14 CGCT depuis le 22 mai 2020[100] est plus claire dans sa rédaction : elle précise expressément que seuls les élus locaux mais aussi les parlementaires peuvent se porter candidats aux postes de présidents et de vice-présidents du CFL. La possibilité pour les parlementaires de se porter candidats aux postes de président et de vice-présidents du CFL n'est pas une nouveauté. Avant la fin du cumul des mandats, les parlementaires qui étaient élus locaux pouvaient se porter candidats à la présidence du CFL. Jean-Pierre FOURCADE était maire de Saint-Cloud et sénateur lorsqu'il a été élu président du CFL en 1980 ; Gilles CARREZ était maire du Perreux-sur-Marne et député en 2004 lorsqu'il fut élu président du CFL. On en déduit que la fin du cumul des mandats n'empêche pas les élus parlementaires de se porter candidat à la présidence d'organismes extraparlementaires tel que le CFL en application de l'article R.1211-14 alinéa 1 CGCT.

Sur la désignation et l'éligibilité, en prévoyant l'élection du président ainsi que celle de ses deux vice- présidents au lieu d'une nomination, le CGCT donne la possibilité aux élus locaux de toutes les collectivités locales représentées au CFL de se porter candidats à ce mandat. Cette exigence réglementaire traduit mieux le critère de représentativité et rend compte de l'importance du rôle du CFL au sein du système financier et politique français.

En ce qui concerne la procédure, le président du CFL est élu avec ses deux vice-présidents au scrutin secret, à la majorité absolue des membres titulaires présents ou remplacés. Le CGCT a ainsi prévu des situations de suppléance du président du CFL à travers l'élection de deux vice-présidents, le premier ayant la possibilité de remplacer le président en cas d'absence ou de démission. S'agissant des règles relatives aux absents au cours des séances du CFL, les représentants de l'État peuvent se faire remplacer par un membre de la même administration désigné dans les mêmes conditions que le membre titulaire (article L.1211-2 alinéa 5 CGCT). S'agissant des autres membres du CFL titulaires ou suppléants autres que les représentants de l'État et les parlementaires, ils peuvent se faire remplacer en cas d'empêchement temporaire par un remplaçant, désigné en son sein par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou

[100] L'article R. 1211-14 CGCT du 5 juillet 2019 a été modifié par l'article 1 du décret n° 2020-606 du 19 mai 2020 relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales. Ce décret a opéré quelques modifications rédactionnelles des textes relatifs au comité des finances locales (version 2019 de l'article R.1211-14 CGCT), pour tirer les conséquences de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

de l'EPCI présidé par le membre ; ce remplaçant prendra part au vote si le membre suppléant n'est pas présent (article L.1211-2 alinéa 6 CGCT).
L'élection du président du CFL ne s'effectue pas par correspondance, mais uniquement en présence de tous les membres élus ou nommés. Cela veut dire que les représentants de l'État (fonctionnaires) constituent un tiers du corps électoral même s'ils ne sont pas éligibles.

La durée du mandat du président du CFL est de trois ans renouvelables : ceci explique la longévité des présidents du CFL dans l'exercice de leur fonction puisqu'ils ont la possibilité de se faire réélire à la présidence du CFL s'ils conservent leur mandat électif dans leur collectivité. M. Jean-Pierre FOURCADE a ainsi passé 24 ans à la tête du CFL, à partir de 1980 puisque, en 1979, les missions du CFL ont été assumées par l'ancien comité de gestion du fonds d'action locale. Le président Gilles Carrez n'est resté que 8 ans (2004-2012) au lieu de 9 ou plus en raison de sa démission de la présidence du CFL avant l'échéance : cette démission volontaire était liée au basculement de la majorité parlementaire du côté de la gauche, alors qu'il était de la droite ; et M. André LAIGNEL siège en tant que président depuis 2012.

Ces conditions posées par le législateur et le pouvoir réglementaire doivent être respectées pour une installation régulière de l'organisme consultatif. Mais au regard de la composition prévue par le législateur, il peut arriver qu'il se développe au sein des institutions des pratiques contraires à ce qui est prévu par les textes ayant pour source la politisation de l'institution.

§ II- Une composition source d'enjeux de pouvoirs

L'analyse de la composition du CFL rend compte de la mise en place d'une institution en partie politique par le législateur. En conséquence, dans la pratique institutionnelle, le CFL est une institution soumise aux effets de la conjoncture politique (A) et il peut se développer des pratiques non prévues par les textes susceptibles de transformer les procédures d'élection prévues par le CGCT en raison de la nature partisane de l'élection (B).

A- Le CFL sous l'impact de la conjoncture politique : la pratique de la désignation des membres du CFL

Le CFL est une institution composée en majeure partie d'hommes politiques sauf les représentants des administrations de l'État. On y trouve précisément 32 élus (représentants des élus locaux et parlementaires) et 11 représentants de l'État. L'impact de la conjoncture politique planant sur le CFL a pour fondement le fait que chaque élu est membre d'un parti politique

donné et le fait que les représentants de l'État, représentant l'Exécutif, effectuent a priori des choix en fonction de la politique du Gouvernement.

D'abord, la désignation des représentants des collectivités locales est politique. Camille ALLÉ mentionne dans sa thèse qu'« en pratique, la liste des élus candidats est formée par les associations d'élus. À titre d'exemple, l'Assemblée des maires de France propose une liste de candidats pour les communes qui est ensuite soumise au vote des maires de France. Les associations ont ainsi un pouvoir fort pour choisir les candidats qu'elles proposent. Le vote du collège des collectivités reste un vote de principe »[101]. Il n'y a donc qu'une liste par échelon territorial, le bloc communal étant composé d'une liste pour les maires et d'une liste pour les EPCI. Ces propos peuvent s'expliquer par le fait que chaque élu local candidat pour siéger au CFL est rattaché à une association d'élus locaux selon le type d'échelon territorial ; un élu local membre du CFL y siège en tant que représentant de tout un type d'échelon territorial au niveau national : à cet effet, les présidents de conseils régionaux représenteront toutes les régions de la France, les présidents de conseils départementaux représenteront tous les départements de la France, les maires représenteront toutes les communes de la France, les présidents d'EPCI représenteront tous les EPCI de la France. En conséquence, en fonction des intérêts représentés et des partis politiques en présence, il peut arriver que la majorité Gouvernementale soit représentée au CFL ou non, ou qu'il y ait un équilibre de nombre de membres entre les différents partis politiques qui y seront représentés. Sur ce dernier point, la liste des membres du CFL à jour en 2023 reflète une représentation équilibrée des partis politiques ; les membres élus sont issus des partis politiques de centre droit, de centre gauche à gauche, et de centre gauche à centre droit, et c'est là que se trouve la particularité du scrutin de liste qui oblige l'électeur à voter pour une liste entière. Toutefois, il peut arriver que cette représentation équilibrée des partis politiques soit rompue en raison du basculement de la majorité au Parlement de droite à gauche ou inversement.

Une autre particularité de l'élection des membres issus des collectivités locales est que l'élection révèle l'importance de l'institution dont les missions ne sont pas que consultatives. En effet, les élus locaux proches des citoyens apparaissent comme des sages capables de prendre des décisions efficaces pour le développement des bonnes pratiques en raison de leurs compétences en matière financière ou de leur influence sur la scène politique. La désignation

[101] ALLÉ Camille, *Les politiques des finances locales, transformations des relations financières central/local en France (1970-2010), op.cit.*, p. 110.

des élus locaux par le suffrage renforce la légitimité des représentants des élus locaux au CFL et permet à ces derniers d'agir sur le plan national pour l'ensemble des collectivités locales. Si la constitution du groupe d'élus locaux appelés à siéger au CFL reflète une composition politique et révèle une représentation d'intérêts, le choix du président du CFL sera a priori un choix partisan.

Concernant l'élection du président du CFL, ce dernier est désigné par l'ensemble des membres du CFL parmi eux hormis, on l'a vu, les représentants de l'État selon les dispositions de l'article R. 1211-14 CGCT. Chaque électeur « élu », membre d'un parti politique, est libre de voter pour le candidat de son choix, mais la représentation d'intérêts constatable à travers la composition du CFL laisse supposer qu'un électeur « élu » portera son choix sur le candidat issu de la même couleur politique que lui. Quant aux représentants de l'État, ces derniers étant par interprétation représentants de l'Exécutif au sein du CFL porteront a priori leur choix sur le candidat issu de la même couleur politique que la majorité parlementaire soutenant le Gouvernement.

Les présidents du CFL ne sont pas toujours élus ou réélus à l'unanimité. En 2004, Gilles CARREZ n'avait pas été élu à l'unanimité, mais il a été réélu à l'unanimité en 2011 ; André LAIGNEL a été élu à l'unanimité en 2012, puis réélu à l'unanimité en 2014 et 2017 ; en 2020, il a été réélu à l'unanimité, mais avec deux abstentions de la part des élus de la majorité.

Il peut arriver que le président du CFL ne soit pas issu de la même couleur politique que la majorité soutenant l'Exécutif en raison du changement de la majorité alors que son mandat n'est pas encore à son terme, ou en raison du renouvellement répété du mandat d'un membre compte tenu de ses compétences.

En 1980, Jean-Pierre FOURCADE élu président du CFL était membre du parti politique UDF, un parti politique de droite alors que la majorité au pouvoir était de la droite ; Didier MIGAUD , élu le 29 juin 2004 en remplacement de Jean-Pierre FOURCADE, était membre du Parti Socialiste tandis que la majorité au pouvoir était à droite : ceci explique les revendications qu'il y a eu à la suite de son élection qui a été annulée par le Conseil d'État le 10 novembre 2004 en raison du non-respect des procédures électorales prévues par le législateur[102] ; pourtant, avant son élection, ces pratiques contraires à la loi n'étaient pas contestées. Une nouvelle élection à la présidence du CFL avait été organisée le 7 décembre 2004 : Didier MIGAUD était à nouveau candidat face à Gilles CARREZ. L'actuel président du CFL André LAIGNEL, membre du parti

[102] *Cf. préc. infra,* p. 69-70.

socialiste, fut élu le 27 septembre 2012 au moment où la gauche était au pouvoir, mais réélu le 5 septembre 2017 à l'unanimité sous la présidence d'Emmanuel MACRON.

On peut déduire que l'impact de la conjoncture politique sur la composition du CFL commence au stade de l'élection des représentants des différentes collectivités locales qui doivent siéger au sein du CFL. Le président du CFL doit a priori son élection à la majorité présente au CFL et à son appartenance politique. L'élection de Gilles Carrez, député UMP, en date du 7 décembre 2004 à la suite de l'annulation de l'élection de Didier MIGAUD le 10 novembre 2004 permet d'expliquer cette situation. Au cours de la séance relative à l'élection du président du CFL, 32 représentants des élus et 10 représentants de l'État étaient présents ; les représentants de l'État qui, par tradition depuis 1979, ne prenaient pas part au vote du président du CFL avaient voté ce jour-là ; au terme du scrutin, Didier MIGAUD avait recueilli 15 voix des représentants de la gauche, Gilles CARREZ en avait obtenu 24 au total, et il y avait un recensement de trois votes blancs[103]. Selon Didier MIGAUD, « l'élection de Gilles CARREZ n'a été obtenue qu'avec le concours des voix des 10 fonctionnaires représentant l'État, et requis à cet effet, les 3 élus de l'UDF s'abstenant » ; Gilles CARREZ précisait qu'au moins deux des représentants UDF auraient voté pour lui[104]. Mais sur les trois élus UDF, contactés par la rédaction de l'*AJDA*, seul le maire de Biarritz, Didier BOROTRA, avait affirmé avoir voté pour Gilles Carrez, les deux autres ne souhaitant pas dévoiler leur choix[105]. Si on se réfère au principe du secret du vote, les propos de Didier MIGAUD sont sans preuves parce que les votes blancs pouvaient émaner de l'UMP, de l'UDF, ou même des représentants de l'administration. On peut dès lors soutenir qu'a priori, le membre élu président du CFL doit son élection à la majorité présente au CFL avec l'appui des représentants de l'État (représentant l'exécutif) au niveau des pouvoirs centraux, mais le secret du vote constitue une limite à cette hypothèse.

Une autre limite à cette hypothèse liée à la majorité est celle du changement de majorité au niveau parlementaire au cours du mandat d'un président du CFL. Dans ce cas, il appartiendra au président en exercice dont le parti est minoritaire de continuer l'exercice de ses fonctions à la tête du CFL ou de rendre sa démission. Ce cas s'est déjà produit au CFL avec la démission de Gilles CARREZ en 2012. Dans une interview prononcée lors d'un point de presse en juillet 2012 et publié sur la plateforme en ligne Maire-info.com, Gilles CARREZ avait mentionné

[103] BRONDEL Sévérine, « Nouvelle élection mouvementée à la présidence du comité des finances locales », *AJDA* 2004, p. 2368.
[104] *Ibid.*, p. 2368.
[105] *Ibid.*, p. 2368.

avoir annoncé sa démission à la présidence du CFL devant les membres dudit comité, tout en conservant sa qualité de membre du CFL ; le député-maire avait rappelé que lorsqu'il avait été réélu à la tête du CFL en juin 2011, ils étaient majorité-opposition à égalité stricte et il avait alors indiqué que si une échéance électorale modifiait cet équilibre, il remettrait sa démission avant l'échéance de son mandat qui est de trois ans. En effet, il y a eu par la suite des élections sénatoriales puis législatives avec une victoire de la gauche. Gilles CARREZ a donc démissionné de la présidence du CFL en 2012.

La désignation des représentants de l'État n'est pas à l'abri des effets de la conjoncture politique. Même si, à ce jour, il n'y a pas eu de contestation sur leur désignation qui doit se faire par nomination, il faut souligner que ce mode de désignation renforce la politisation du CFL. En effet, les ministres chargés de proposer les candidats aux postes de représentants de l'État au CFL jouissent d'une liberté dans leur choix, mais en prenant en compte les compétences du membre désigné. L'article R.1211-13 CGCT donne une indication des administrations auxquelles sont rattachés ces représentants de l'État, mais il n'y a aucune précision concernant l'expérience ou la compétence juridique des personnes qui doivent être proposées. Implicitement, l'article R. 1211-13 CGCT indique que les personnes désignées devront être rattachées aux administrations des ministres qui doivent procéder à la désignation, ce qui peut expliquer le risque de proposition de certaines personnes qui, au-delà de leurs compétences, partagent une certaine vision politique avec le pouvoir politique en place ou la majorité parlementaire soutenant l'exécutif en place. Après une consultation des nominations au *Journal officiel*, nous avons constaté que de 1990 à ce jour, les représentants de l'État au CFL sont toujours rattachés aux administrations des ministres chargés de leur nomination, ce qui prouve que les choix sont limités à des domaines bien précis. Mais il n'empêche que ce mode de désignation comporte des failles d'opportunité.

B- Le risque d'émergence de pratiques illégales dans le processus de désignation de certains membres du CFL

Dans le fonctionnement des institutions, il peut arriver que certaines pratiques émergent, qu'elles deviennent habituelles et qu'elles soient différentes des normes imposées par le législateur ou par le règlement, en les violant ou non. Les développements de ces pratiques peuvent être dus à la nature de l'institution, à sa composition ou aux intérêts recherchés au sein de l'institution par certains membres, ou encore à l'absence de précision des textes relatifs à la

composition de l'institution. Dans le cadre de notre recherche, ces pratiques ont eu des conséquences sur l'élection des membres du CFL ou sur celle de son président.

S'agissant des lacunes dans les textes susceptibles d'impacter l'élection des membres du CFL, le manque de précision dans le texte de l'article R.1211-11 CGCT relatif à l'élection des membres du CFL constitue une porte ouverte à la pratique selon laquelle le ministre de l'Intérieur devra fixer un délai minimum « suffisant » entre la date de publication de l'arrêté fixant la date limite pour déposer une liste de candidats aux élections au CFL et ladite date limite. En effet, selon cet article, « les listes de candidature doivent être déposées au ministère de l'intérieur à une date fixée par arrêté du ministre de l'intérieur ». On peut constater selon les dispositions de ce texte que le règlement n'impose pas de délai minimum pour le dépôt des listes des candidats. C'est ce vide que viendra combler le délai qui sera fixé par le ministre de l'Intérieur. A priori, le ministre de l'Intérieur fixera un délai qu'il jugera raisonnable, mais qui en pratique pourra être jugé trop court par les candidats. Sur ce point, il appartiendra au Conseil d'État de donner une appréciation sur le délai fixé en cas de contentieux. En conséquence, sans contestation du délai fixé par le ministre de l'Intérieur, le délai sera jugé comme raisonnable. Aussi, à l'avenir, cette lacune dans le texte réglementaire pourrait constituer un argument pour les candidats évincés, afin de contester l'élection des membres du CFL après la publication au *Journal officiel* et de provoquer de nouvelles élections. Ce cas s'est déjà produit en 1992 : M. Meunier, maire de pont l'Abbé d'Arnoult en Charente-Maritime, demanda au Conseil d'État qu'il annule l'élection des représentants des maires au Comité des Finances Locales, dont les résultats avaient été publiés le 10 juin 1992 au *Journal officiel*, au motif que le délai fixé pour la constitution des listes des candidats maires était manifestement insuffisant pour la permettre. Le Conseil d'État[106] avait déclaré illégaux des arrêtés ayant fixé le délai pour déposer la liste des candidats, puis annulé l'élection des représentants des maires au CFL : « Si aucune disposition législative ou réglementaire n'impose de délai minimum entre la date de publication de l'arrêté fixant la date limite pour déposer une liste de candidats aux élections au CFL et cette date limite elle-même, il convient qu'un délai suffisant sépare ces deux dates pour permettre la constitution des listes des candidats. À cet égard, un délai de neuf jours initialement fixé, augmenté l'avant-veille de son expiration d'un délai supplémentaire de sept jours, doit être regardé, eu égard notamment à la composition requise des listes de candidats pour le collège de

[106] Conseil d'État - 3 et 5 sous-sections réunies, 23 novembre 1994 / *n° 138482*, Lebon.

représentants des maires, comme manifestement insuffisant pour permettre la constitution de ces listes ».

D'autres pratiques contraires aux textes prévus le législateur se sont développées. En effet, l'article L. 1211-2 alinéas 5, 6 et 7 CGCT donne une précision sur les conditions dans lesquelles les membres du CFL peuvent se faire remplacer au CFL en cas d'empêchement temporaire : les représentants de l'État peuvent se faire remplacer par un membre de la même administration, désigné dans les mêmes conditions qu'eux ; les autres membres, à l'exception des membres du Parlement peuvent se faire remplacer par un remplaçant désigné par l'organe délibérant de la collectivité territoriale, ou de l'EPCI que préside le membre empêché : le remplaçant pourra siéger si le suppléant est absent. Mais, dans la pratique, depuis la création du CFL et jusqu'en 2004, les membres élus empêchés se faisaient remplacer par des collègues membres, titulaire ou suppléant du CFL, pour voter en leur nom. Cette pratique avait été admise par tout le CFL, jusqu'à ce qu'en 2004 certains membres du CFL demandent qu'il y soit mis fin au cours de la séance lors de laquelle le président du CFL devait être élu. Selon le lexique des termes juridiques de MM. Serge GUINCHARD et Thierry DEBARD, la « pratique » en droit général est une « manière habituelle de procéder propre à une branche d'activité ou à une profession donnant souvent lieu à des usages qui ne sont pas toujours rigoureusement conformes au droit »[107]. Elle peut renvoyer à l'application du droit ou tout simplement à une façon d'agir. Qu'elle soit bonne ou mauvaise, elle dure et ne peut laisser le droit indifférent qui peut soit la mettre en lumière[108], soit l'interdire en raison de sa non-conformité aux textes en vigueur. Dans le cas du CFL, « la pratique » qui renvoie à la façon d'agir des élus locaux membres de l'institution peut s'expliquer par plusieurs raisons. D'abord, la liberté d'organisation dont jouissent les organismes consultatifs peut constituer une ouverture pour l'émergence de certaines pratiques à côté des textes ; ensuite, cette pratique a pu s'enraciner en raison de la légitimité dont jouissent les élus membres du CFL : cela pourrait expliquer l'absence d'opposition des représentants de l'État à une telle pratique. L'absence de réaction des parlementaires pourrait s'expliquer par leur situation de cumul de mandat d'élu local et de député ou sénateur au moment des faits, ce qui les obligeait moralement à adhérer à une telle pratique ; enfin, cette pratique a pu constituer une réponse à la nécessité de désigner en urgence

[107] GUICHARD Serge, DEBARD Thierry, *Lexique des termes juridiques, op.cit.*, p. 803.
[108] MAGNIER-MERRAN Kévin, « Pratiques économiques et droit de la concurrence : des rapports houleux », *in Coutume, usages et pratiques, Dispitatio magistrorum et schorarium argentorati prima*, sous la direction de Gordon CHOISEL, Gustavo CERQUEIRA, Nicolas KILGUS, Manuela BRILLAT et LIONEL Dreyfus, Mare et martin, 2014, p. 173.

un remplaçant en cas d'absence du suppléant d'un titulaire et de son suppléant. Toutefois, quoique constante de 1979 à 2004 et admise par l'ensemble du CFL, elle constitue un détournement de la règle et est contraire à la loi. C'est ce qui explique son interdiction par le Conseil d'État dans sa décision du 10 novembre 2004 relative à l'élection du président du CFL[109] (n° 269727 et 269864). Même si elle n'est pas trop éloignée des conditions imposées par le législateur, elle a créé des situations de contentieux électoral supplémentaires.

Section II- Le contentieux de l'élection des membres du CFL

Le développement de pratiques illégales au sein du CFL dans le processus de désignation de certains membres a entraîné des contestations donnant naissance à un contentieux électoral (I). Afin de garantir une constitution régulière du CFL pour un meilleur exercice de ses fonctions, le législateur avait prévu l'intervention directe du Conseil d'État (II).

§ I- La contestation de l'élection des membres et du président du CFL

Depuis la création du CFL en 1979, quelques situations contentieuses relatives à la désignation de ces membres ont donc, on l'a dit, été recensées (A). Le législateur a précisé les personnes habilitées à saisir le seul Conseil d'État en cas de contestations relatives aux irrégularités constatées au cours de l'élection des membres ou du président du CFL (B).

A- Les différents cas contentieux passés et les possibilités de cas contentieux

Selon l'article R. 1211-15 CGCT, les irrégularités concernant l'élection des membres élus du CFL, à savoir les élus locaux, le président et les deux vice-présidents, pourront être contestées devant le Conseil d'État. Il s'agira d'un plein contentieux en référence à la consécration faite par le Conseil d'État à propos du contentieux des élections des organismes consultatifs ; le Conseil d'État avait en effet « consacré l'unité du contentieux électoral en décidant que le contentieux des élections aux organes consultatifs relève non de l'excès de pouvoir mais de la pleine juridiction et nécessite, de ce fait, ministère d'avocat »[110]. Mais, dans certains cas spécifiques, un recours pour excès de pouvoir peut être admis : il s'agit des actes détachables du scrutin. Avant de lister les différents cas de contentieux électoraux survenus au CFL, il convient de faire un rappel des différentes irrégularités susceptibles de survenir dans le processus électoral des membres des organismes consultatifs.

---

[109] *Cf. infra*, p. 68.

[110] ISAAC GUY, *La procédure administrative non contentieuse*, LGDJ, 1968 p. 517 ; V. CE, 16 décembre 1955, *RDPA*, 1956, 41, concl. LAURENT.

S’agissant des irrégularités relatives à la constitution des organismes consultatifs en général, « les organes collégiaux doivent naturellement être composés de membres régulièrement désignés »[111]. Les membres désignés par nomination ainsi que les membres désignés par élection doivent l’être selon le mode de recrutement prévu par l’institution et présenter les qualités requises afin d’éviter toute situation d’irrégularité. L’article R. 1211-15 CGCT réaffirme que le CFL est constitué de membres désignés par nomination et de membres désignés par élection et précise que les contestations porteront sur la désignation des membres élus du CFL. Cet article donne également une précision sur le rôle du Conseil d’État en cas de contentieux électoral au CFL. Même si le code général des collectivités territoriales ne donne pas de précision quant au contentieux de la nomination des membres désignés par arrêté, le juge administratif reste compétent en cas de contestations liées à l’acte de nomination. Dans ce sens, le contentieux diffèrera selon qu’il s’agit des membres élus, ou des membres désignés par nomination. Dans les deux cas, les causes d’irrégularités seront relatives au mode de désignation et aux compétences des personnes désignées. Sur le mode de désignation des membres d’un organisme consultatif, « le Conseil d'État avait considéré que le maire ne pouvait pas organiser une élection de ces membres lorsque le texte le laisse choisir et s'estimer lié ensuite par le résultat de cette élection »[112]. Lorsqu’il est prévu de procéder à une désignation par tirage au sort, le principe du tirage au sort doit être respecté même si un membre refuse par avance d’y siéger au cas où il serait ainsi désigné[113]. Le seul cas contentieux recensé dans ce sens au CFL à ce jour est celui portant sur la désignation des remplaçants des candidats empêchés lors de l’élection du vote du président du CFL, avec la décision du Conseil d’État du 10 novembre 2004, (n^{os} 269727 et 269864 préc.) : les membres élus empêchés donnaient pouvoir aux collègues titulaires ou suppléants de voter en leur nom, alors que l’article L.1211-2 alinéa 6 CGCT précise que « pour chaque membre du comité, titulaire ou suppléant, à l'exception des représentants de l'État et des membres du Parlement, est désigné un remplaçant destiné à participer aux réunions du comité en cas d'empêchement temporaire du membre pour quelque cause que ce soit. Ce remplaçant est désigné en son sein par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale présidé par le membre. Le remplaçant d'un membre titulaire ne peut prendre part au vote que si le membre suppléant n'est pas présent ».

[111] ISAAC GUY, *La procédure administrative non contentieuse, op.cit.,* p. 514.
[112] *Ibid.*, p. 514 ; V. CE, 15 mars 1961, *Granger*, Lebon T. 965.
[113] CE, 3juillet 1931, *MERTZ*, 724, cité par ISAAC Guy, *La procédure administrative non contentieuse, op.cit.,* p. 514.

Quant aux compétences requises, les membres désignés sur proposition et les membres élus qui sont candidats doivent être en possession d'un certain nombre de compétences en matière administrative, financière et même politique. Dans nos recherches, nous n'avons pas trouvé de cas contentieux relatifs aux compétences des membres.

Selon les solutions jurisprudentielles, l'absence de régularité dans la désignation sur proposition ou l'élection des membres rend illégal le fonctionnement de l'organisme consultatif. « Une irrégularité dans la composition de l'organisme entraîne l'illégalité de la décision administrative prise sur le fondement de l'avis ou après consultation de cet organisme »[114]. Le Conseil d'État juge ainsi dans sa décision *Vidal* du 17 mars 1950 (*Lebon* 713) qu'il convient de s'assurer que l'organisme collégial consulté est régulièrement composé pour éviter toute situation d'irrégularité de la décision administrative prise sur le fondement de l'avis ou après consultation de cet organisme. Selon Guy ISAAC, « l'intrusion dans un organe collégial d'une personne sans qualité n'a pas seulement pour effet de faire participer au vote une voix qui ne devait pas être comptée ; elle a aussi pour conséquence de faire participer à la discussion une personne qui ne devait pas y prendre part »[115]. C'est cette participation illégale de la personne non qualifiée qui va entraîner la nullité des décisions administratives qui seront prises après la consultation de l'organisme consultatif irrégulièrement constitué.

Au CFL, les irrégularités alléguées concernant les membres désignés par élection sont relatives aux pratiques électorales dont certaines sont la conséquence de sa politisation. « La régularité de leur élection ne peut être contestée que suivant les règles du contentieux électoral »[116].
Les irrégularités relatives à l'élection du président du CFL sont aussi de nature procédurale. C'est le cas du contentieux précédemment mentionné relatif à l'élection du président du CFL. En l'espèce, le 29 juin 2004, se sont déroulées au CFL des élections en vue de la désignation du président du CFL : la séance qui a été entrecoupée de plusieurs suspensions avait été présidée par deux doyens d'âge dont l'un n'avait pas la qualité pour le faire. En dehors de cette irrégularité, qui a été rectifiée avant le déroulement de l'élection, une incompréhension planait autour de la régularité des convocations ainsi que de l'élection du président de ladite institution. En effet, il s'est développé au CFL une pratique précédemment mentionnée selon laquelle les

[114] CAZIN Bernard, « Consultation et avis d'un organisme collégial », Dalloz Professionnels et Pratique du Contentieux administratif, décembre 2012 (230.475-230.495).
[115] ISAAC GUY, *La procédure administrative non contentieuse*, *op.cit.*, p. 516.
[116] *Ibid.*, p. 516.

membres élus empêchés avaient la possibilité de donner pouvoir à un membre titulaire ou suppléant de voter en leur nom. Cette pratique qui n'avait pas été contestée par les autres membres du CFL ni par les représentants de l'État l'a été pour l'élection qui était prévue ce jour-là. En raison de toutes ces contestations, le doyen d'âge qui avait en charge la présidence de la séance électorale a dû lever la séance et reporter l'élection. Malgré ce report, quinze membres du CFL ont continué à siéger après que la séance eut été levée et ce en l'absence du doyen d'âge et de vingt-deux autres membres du CFL. En conséquence, les requérants en la qualité du ministre délégué à l'Intérieur M. Jean-François COPE, ainsi que d'autres membres du CFL - 14 élus de droite- (MM. Gilles CARREZ, Philippe ADNOT, Jean-Louis MOURGUES, Xavier DE ROUX, Ambroise DUPONT, Jean-Pierre FOURCADE, Yves FREVILLE, Jean-Jacques HYEST, Philippe LEROY, Denis MERVILLE, Jacques PELISSARD, Philippe AUBERGER, Michel MERCIER, et François SCELLIER) demandaient l'annulation de l'élection de M. Didier MIGAUD qui avait eu lieu ce 29 juin 2004 au motif qu'elle s'était déroulée dans des conditions irrégulières.

L'autorisation du vote par procuration en ce qui concerne l'élection du président du CFL est aussi paradoxale au regard de ce qui est prévu par la Constitution et le code électoral. La Constitution de 1958 en son article 3 alinéa 3 dispose que le scrutin est secret, ce qui est repris par l'article L.59 du code électoral. La loi n°75-1329 du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral quant à elle autorise le vote par procuration qui présente l'avantage de l'expression du suffrage des absents, mais la liberté de l'élu empêché qui se fait représenter par un mandataire ne sera pas protégée dans le sens où ce dernier serait tenu par des promesses ou des engagements, ce qui pourrait l'exposer à des menaces futures. Lorsque l'on analyse toutes ces irrégularités, soulevées par les requérants dans le cas du contentieux de l'élection du président du CFL en 2004, et attestées par la suite par le Conseil d'État, on pourrait penser que les élus locaux membres du CFL présents à la séance électorale ont perdu de vue les objectifs de l'élection que sont le choix, la représentation et la légitimation. Cette pratique contestée a pu révéler qu'il y a une forte représentation d'intérêts au sein du CFL et liées à des causes partisanes.

Des contestations pourraient aussi concerner à l'avenir les membres désignés par nomination que sont les représentants de l'État et les parlementaires. S'agissant des représentants de l'État, les irrégularités pourraient porter sur la procédure irrégulière de désignation, sachant que les

désignations des représentants de l'État doivent se faire par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales, pris conjointement avec le ministre intéressé le cas échéant en application de l'article R. 1211-13 CGCT. La désignation par arrêté constitue une décision individuelle qui peut être contestée par les tiers dans le respect des conditions de délai et de l'intérêt à agir. Le délai court à partir de la publication de la décision si celle-ci est imposée. S'agissant de l'intérêt à agir le recours n'est en effet recevable que dans la mesure où il tend à l'annulation d'une décision susceptible d'être regardée comme faisant grief. Pour que le recours en annulation soit recevable, le requérant doit également justifier d'un intérêt lui donnant qualité à agir. Sont recevables à agir en nullité d'une nomination : toute personne titulaire d'un diplôme si ce diplôme ouvrait droit à une nomination (CE 11 déc. 1903, Lot, Lebon 780 ; GAJA, no 12) ; les candidats au concours qui l'a précédée (CE 17 févr. 1978, Ville de Menton et a., req. nos 03929 et 03930, Lebon T. 848) ; les fonctionnaires du cadre intéressé, et notamment l'agent qui est susceptible de se trouver en concurrence avec la personne nommée (CE 16 mars 1966, Marcantetti, req. no 57470, Dr. adm. 1966. Comm. 155)[117]. L'acte de nomination peut aussi être contesté par la voie du recours pour excès de pouvoir pour un défaut d'incompétence, un détournement de pouvoir, la violation de la loi, ou pour un vice de forme. Dans nos recherches, nous n'avons pas trouvé de contestations portant sur la désignation des représentants de l'État au CFL et, s'il arrivait que ces situations se produisent à l'avenir, il sera difficile d'établir l'intérêt à agir d'une personne se sentant lésée par le choix effectué[118]. Les parlementaires sont désignés par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat, sauf lorsque la loi prévoit que les désignations sont effectuées par l'une des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ou par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques en référence à la loi du 3 août 2018 mentionnée plus haut. Il n'y pas eu depuis la création du CFL à ce jour de contestations portant sur la désignation des parlementaires.

Les textes règlementaires du CGCT donne une précision sur les personnes justifiant d'un intérêt à contester l'élection des membres du CFL en cas d'irrégularités constatées.

[117] DEFIX Sébastien, NOZIERE Amélie, « Requête en excès de pouvoir ou en annulation contre une décision de nomination » [en ligne], *Formulaire de contentieux administratif Dalloz*, février 2019, [Consulté le 14 avril 2023]. https://www-dalloz-fr .

[118] CAHEN-SALVADOR Jean, *La représentation des intérêts et les services publics*, Librairie du recueil Sirey, 1935, p. 123.

B- Les personnes habilitées à contester l'élection des membres du CFL

Les personnes habilitées à contester une élection ou une désignation doivent disposer d'une capacité juridique à agir, d'un intérêt pour agir et de la qualité pour agir. S'agissant de la qualité pour agir, dans le contexte d'un contentieux électoral au CFL, selon les dispositions de l'article R. 1211-15 CGCT, tous les électeurs, les candidats ainsi que le ministre de l'Intérieur (mais lui seul) peuvent contester les élections des membres élus du CFL devant le Conseil d'État ; l'élection du président et de chacun des vice-présidents du CFL peut, quant à elle, être contestée par tout membre du comité et par le ministre de l'Intérieur. Seule la publication des résultats au *Journal officiel* fait courir le délai de recours contentieux[119] qui est de dix jours. Le recours se fait devant le Conseil d'État avec nécessité, on l'a vu, de ministère d'avocat. Dans le cas du CFL, l'article R.1211-15 CGCT établit donc une distinction entre les personnes qui peuvent contester l'élection des membres élus et celles habilitées à contester l'élection du président du CFL ainsi que ses deux vice-présidents.

S'agissant des membres élus locaux, ces derniers ayant la qualité pour se porter candidat à l'élection des membres du CFL doivent en être informés. Les présidents des conseils régionaux, les présidents des conseils départementaux, les présidents d'EPCI et les maires de France sont considérés comme candidats et électeurs sauf s'ils font le choix personnel de s'abstenir. Ont ainsi un intérêt à agir dans le cas de la contestation de l'élection des élus locaux membres du CFL, les élus locaux qui ne seront pas informés de cette élection et ceux qui auront pris part au vote. En effet, dans le cas de la représentation des élus locaux dans les organismes extérieurs, « tous les élus disposent, en vertu de la jurisprudence, d'un droit de se porter candidat à la désignation des membres de l'assemblée au sein d'organes ou d'organismes extérieurs à l'assemblée ». Le Conseil d'État dans un arrêt du 25 novembre 1998, *élection du président et des membres de la commission permanente du conseil régional de Bourgogne,* avait vérifié si tous les élus locaux avaient pu se présenter comme candidats à l'élection des membres de la commission permanente[120]. Dans le cas d'espèce, le requérant et les membres de son groupe avaient refusé de leur propre initiative de participer à la désignation des membres de la commission permanente et des vice-présidents. Cette jurisprudence a été étendue à la désignation des représentants de l'assemblée au sein d'organismes extérieurs à la collectivité par le tribunal administratif de Dijon dans un jugement du 22 juin 1999, M. Cordier c./ Région

[119] CE 10 nov. 2004, n° 269727 et 269864, *Élection du président du comité des finances locales* : Lebon, 425.
[120] Conseil d'État, 1 / 4 SSR, 25 novembre 1998, 195660 195661, publié au recueil Lebon

de Bourgogne[121] : en l'espèce, le pouvoir de désigner ces représentants avait été délégué à la commission permanente, et les élus n'appartenant pas à cette commission n'avaient été informés ni de la procédure ni des conditions de la désignation des représentants de la Région dans les organismes extérieurs. Le juge administratif a considéré que ces élus étaient privés de leur droit à l'information.

L'élection du président et des deux vice-présidents peut être contestée par tout membre du comité, puisque tous les membres participent à cette élection selon les dispositions de l'article R 1211-15 alinéa 2, et par le ministre de l'Intérieur. Ces derniers, justifiant déjà d'un intérêt à agir, n'auront qu'à exercer le recours dans le délai. Avant 2005, l'élection du président du CFL pouvait être contestée par tout électeur et donc par tout maire, tout président d'EPCI, tout président de conseil départemental et tout président de conseil régional ayant participé à l'élection. L'article 2 du décret n°2005-388 du 20 avril 2005 relatif au fonctionnement du Comité des Finances Locales et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales a supprimé les mots « et du président » puis ajouté un second alinéa précisant la contestation de l'élection du président et de chacun des vice-présidents par tout membre du CFL et par le ministre de l'intérieur. Depuis le 29 avril 2005, l'article R. 1211-15 CGCT dispose que « les élections des membres du comité des finances locales peuvent être contestées devant le Conseil d'État par tout électeur, par les candidats et par le ministre de l'intérieur, dans les dix jours qui suivent la publication des résultats au Journal officiel.

L'élection du président et de chacun des vice-présidents, peut être contestée devant le Conseil d'État par tout membre du comité et par le ministre de l'intérieur, dans les dix jours qui suivent la séance au cours de laquelle cette élection est intervenue ».

Lorsque les irrégularités sont soulevées devant le juge administratif dans le délai, ce dernier dispose de pouvoirs étendus pour modifier les résultats de l'élection ou l'annuler.

[121] V. TA Dijon, 22 juin 1999, M. *Cordier c./ Région de Bourgogne*, AJDA 2000, p. 348 note M. VERPEAUX.

§ II- La compétence exclusive du Conseil d'État

La juridiction compétente en cas de contentieux électoral au CFL est le seul Conseil d'État (A). Ce dernier a la possibilité de modifier le résultat ou d'annuler l'élection (B).

A- Le Conseil d'État, seul juge de l'élection des membres du CFL et de son président

Selon l'article R.1211-15 CGCT, les élections des membres du CFL sont encadrées par le droit électoral. En application du code électoral, le juge administratif est compétent pour trancher les litiges relatifs aux élections municipales[122], départementales[123] et régionales[124] : « Depuis son origine, le juge administratif est compétent pour statuer sur une partie importante du contentieux électoral. Il tranche ainsi les litiges relatifs aux élections municipales (depuis la loi municipale du 5 avril 1884), départementales (depuis une loi du 31 juillet 1875), régionales, européennes, à l'assemblée de Corse, aux assemblées de certaines collectivités d'outre-mer ainsi qu'à l'assemblée des Français de l'étranger »[125]. La consécration de la compétence exclusive du Conseil d'État en matière de contentieux électoral au CFL peut s'expliquer par sa composition majoritaire d'élus. Dans l'organisation des juridictions administratives, le Conseil d'État est compétent en premier et dernier ressort « soit parce que l'on estime que l'examen de certaines affaires doit lui être réservé en raison de leur importance, soit parce qu'il paraît techniquement difficile de rattacher certains litiges à la compétence d'un tribunal administratif précis. Tel sera par exemple dans le contentieux des fédérations sportives, le cas des recours en annulation des décisions des organismes collégiaux à compétence nationale »[126]. Dans cet ordre d'idées relatif à la compétence exclusive du Conseil d'État, Emmanuel GLASER, ancien commissaire du Gouvernement, écrivait dans son commentaire de la décision rendue par le Conseil d'État sur l'élection du président du CFL le 10 novembre 2004 que le fait que le Conseil d'État juge dans sa décision que la contestation de cette élection relève du plein contentieux électoral n'était pas une solution évidente, parce que la contestation de l'élection des commissions administratives n'est pas en principe rattachée à un tel contentieux ; mais, en l'espèce, compte tenu de la composition du CFL, (députés, sénateurs, élus régionaux, départementaux et municipaux, représentants des établissements publics de coopération intercommunale) et de son rôle, la

[122] C.elect., art. L. 249.
[123] C.elect., art. L. 222.
[124] C.elect., art. L. 361.
[125] OLGA Mamoudy, « Le contentieux électoral », *AJDA* 2020, p. 217.
[126] V. *Lamy associations*, sous la direction de MAYAUD Yves, « Répartition des compétences au sein de la juridiction administrative – désignation du juge compétent en premier ressort », n°105-57.

solution lui paraissait logique et opportune[127]. Ce raisonnement portant sur la composition et le rôle du CFL peut s'expliquer par le fait que le Conseil d'État soit compétent pour juger des litiges relatifs aux élections locales et européennes. Le Conseil d'État est aussi compétent en premier et dernier ressort pour juger des recours dirigés contre les décisions de certaines autorités indépendantes au titre de leur mission de contrôle ou de régulation : si le CFL n'est pas une AAI, le pouvoir de contrôle qu'il exerce dans le cadre de la répartition de la DGF permet de les en rapprocher. D'autre part, la présidence par un Conseiller d'État de la commission centrale de recensement des votes instituée auprès du ministre de l'Intérieur selon les dispositions de l'article R.1211-10 CGCT vient corroborer les différentes explications précédemment données relatives à la compétence exclusive du Conseil d'État.

Lorsqu'il est saisi, le Conseil d'État n'a pas seulement la possibilité d'annuler l'élection : il peut aussi en modifier les résultats.

B- Les pouvoirs étendus du Conseil d'État

Dans le contexte du contentieux électoral, le juge administratif a des pouvoirs étendus et ces derniers varient selon le type de recours dont il est saisi.

Il doit statuer sur les irrégularités ayant entaché la sincérité du vote, seul critère de jugement en matière électorale, en prenant en compte tout le processus électoral. Le juge administratif va ainsi se livrer à une appréciation des irrégularités constatées en prenant en compte les principes de la sincérité du scrutin que sont l'égalité, la liberté et le caractère secret du vote.

À l'issue de l'analyse, le juge administratif a la possibilité de confirmer l'élection. Dans ce cas, l'irrégularité soulevée par les requérants n'a pas eu d'incidence sur le scrutin. Le juge administratif a aussi la possibilité d'annuler partiellement ou totalement l'élection. Dans ce cas, il prend en compte la nature et les effets de l'irrégularité soulevée, le différentiel de voix, la destruction des bulletins de vote, le non-respect des conditions du processus électoral le jour du vote. Sur ce dernier point cité, on pense à l'annulation de l'élection de M. Didier MIGAUD le 29 juin 2004 à la suite des requêtes présentées par le ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales Jean-François COPÉ et par certains membres du CFL. Le Conseil d'État a dans un premier temps vérifié le respect du délai de recours par les membres du CFL. Sur ce point, il a souligné que le délai n'a pas pu courir en raison de la non-publication

[127] GLASER Emmanuel, « Le comité des finances locales », *Revue Le Lamy des Collectivités Territoriales*, N°1, 01/04/2005.

des résultats de l'élection au *Journal officiel*. Ensuite, pour prononcer l'annulation de l'élection, le Conseil d'État a mentionné que l'élection s'était déroulée dans des circonstances perturbées (CE, 10 novembre 2004, élection du président du comité des finances locales, n° 269727 et 269864, préc.). Il a ainsi jugé illégale l'élection qui avait eu lieu alors que le doyen d'âge l'avait reportée à une date ultérieure afin de garantir le respect de la sincérité du scrutin.

Le juge administratif peut également se référer au critère du différentiel de voix en prenant en compte l'écart des voix entre les candidats. Il peut également se référer aux irrégularités ou au cumul des irrégularités. Il s'agit précisément des irrégularités relatives aux convocations et aux modalités de l'élection du président du CFL. Dans le cas de cette dernière, le Conseil d'État, se plaçant dans « la ligne de sa jurisprudence électorale la plus classique dans ce domaine (CE, 25 juill. 1986, nº 67.767, Election du maire de Clichy, Rec. CE 1986, p. 216, AJDA 1986, p. 704 concl. du président Roux ; CE, 7 nov. 1984, nº 53.035, Mme Leroy et autres, Rec. CE 1984, p. 353), a annulé l'élection au motif qu'elle s'était déroulée après que le doyen d'âge, président de séance, eut régulièrement levé celle-ci (CE, 29 janv. 1926, Commune d'Emerainville, Rec. CE 1926, p. 104) ».[128]

Le pouvoir du juge administratif s'étend aussi à la réformation de l'élection. Il s'agira dans ce cas d'une rectification susceptible d'entraîner l'annulation du choix d'un candidat au profit d'un autre ou à inverser les résultats. Ce cas ne s'est pas encore produit au CFL, et ce cas contentieux est rare en matière électorale, mais l'incidence de la conjoncture politique sur la composition du CFL étant susceptible de faire émerger des pratiques contraires aux textes législatifs et règlementaires, l'on ne saurait exclure la survenance d'un tel contentieux en son sein à l'avenir.

[128] GLASER Emmanuel, « Le comité des finances locales », *Ibid.*,

Conclusion du Chapitre I :

Dans ce chapitre, la recherche a porté sur la composition du CFL dont les membres sont appelés à prendre des décisions autour de deux thématiques principales : les finances publiques et les finances locales. La composition prévue par le législateur a le mérite de s'adapter à la composition des institutions dans les démocraties contemporaines à travers la collégialité qui la caractérise. On y trouve plus précisément une réunion des principaux pouvoirs centraux représentés par le Gouvernement, le Parlement, les représentants de l'État, et les collectivités locales représentées par les maires et les présidents de chaque échelon territorial.

Cette composition rend compte d'une part de l'importance du CFL dans le système institutionnel, en raison du statut politique de la majorité de ses membres, à l'exception des représentants de l'État qui sont des agents de l'administration centrale. Mais, d'autre part, cette composition en majeure partie politique place précisément le Comité sous la menace d'une politisation. Dans la pratique, la liberté d'organisation dont jouissent les organismes consultatifs peut faire place à des pratiques illégales dans le processus de désignation des membres. Au CFL, cette dernière, qui se fait par nomination ou par élection, a déjà fait l'objet de contestations devant le Conseil d'État, dont les textes réglementaires ont prévu l'intervention exclusive en cas de contentieux électoral.

En dehors de la désignation des membres soumise à des principes de régularité, le CFL exerce ses missions dans un cadre d'activité mi-technique mi-politique qu'il convient d'analyser.

Chapitre II : Un cadre d'activité mi-technique mi-politique

Sous la Cinquième République, les principes démocratiques ont fortement contribué à la rupture du centralisme. Dans le domaine des finances locales, à partir de 1979, les entités locales sont associées à la prise de décision en matière financière par le biais du CFL. Afin de permettre à ce dernier de mener à bien ses fonctions de consultation et d'évaluation des politiques publiques, le législateur a instauré un cadre d'activité au sein duquel agissent des élus locaux et des agents de l'administration.

Dans les années 1970-1980, certains comités, conseils supérieurs ou commissions locales ont marqué l'existence de l'administration consultative en France. On pense ainsi au comité d'usagers créé au niveau national auprès des ministères en 1974 et aux comités qui ont existé au niveau local auprès des administrations financières sous l'impulsion de la direction générale avec le public. Les missions de ces organismes consultatifs étaient limitées à l'émission d'avis nécessaires à l'élaboration de la décision administrative[129]. Outre l'importance de ces comités, commissions ou conseils, l'administration française a parfois eu recours à des experts individuels ou collectifs pour la résolution de certaines questions spécifiques en matière de finances locales et ce depuis les années 1970. On pense aux différents groupes de spécialistes qui ont travaillé sur des thématiques relatives aux collectivités territoriales en dressant un rapport du travail fait afin d'éclairer l'administration : il s'agit du rapport GUICHARD de 1976 portant sur la réforme des finances locales[130], du rapport FEUILLOLEY-RAYNAUD de 1986 portant sur la réduction de la DGF[131], du rapport RICHARD[132] de 2006 qui proposait d'appliquer les principes de performance et de contrôle démocratique de la LOLF à la maîtrise des dépenses locales pour les faire participer aux efforts de maîtrise puis de réduction des dépenses publiques[133]. L'administration française s'est ainsi toujours entourée de structures consultatives pour son bon fonctionnement. La plupart de ces organismes étant appelés comités ou commissions, on pourrait parler du développement d'une comitologie dans le système

[129] LE CLAINCHE Michel, « L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 2011/1-2 (N° 137-138) p. 39-48.
[130] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble*, élaboré sous la présidence de Olivier GUICHARD, *op.cit.*, septembre 1976.
[131] Rapport Feuilloley-Raynaud - *Proposition d'une norme de dépenses, indicative, mais assortie de sanctions en cas de non-respect (réduction de la DGF)*, 1986.
[132] Rapport Pierre Richard (président du directoire de Dexia Crédit local) - *Proposition d'appliquer les principes de performance et de contrôle démocratique de la LOLF à la maîtrise des dépenses locales pour les faire participer aux efforts de maîtrise puis de réduction des dépenses publiques* (2006).
[133] PASSAVANT-GUION Lisa, « Une analyse politique des mutations des finances locales : la réforme de la taxe professionnelle et la réduction des dotations de l'État », *Gestion et Finances Publiques*, 2017/6 (N°6), p. 35-41.

administratif français[134]. Comme précédemment mentionné dans l'introduction, il ne s'agit pas de la comitologie au sens du droit européen, mais au sens d'un regroupement d'une galaxie d'instances autour d'une thématique donnée ; il s'agit d'instances non pas ponctuelles mais institutionnalisées par la loi. Tel est le cas du cadre d'activité du CFL, ce dernier interagissant avec d'autres commissions, ou observatoires, recourant à des experts au besoin, certains parmi ces organismes consultatifs pouvant s'entourer eux-mêmes de toute personne compétente dans un domaine donné pour éclairer leurs travaux. On est plus précisément en présence d'un comité, interagissant avec d'autres comités, ces derniers ayant la possibilité de solliciter à leur tour des personnes compétentes ou d'autres comités selon les thématiques à traiter.

Dans un contexte de représentation des collectivités locales et de contribution de ces dernières à l'élaboration des normes qualitatives, le CFL se retrouve au cœur de la démocratie administrative et incarne les principes de fonctionnement de l'administration consultative française. Organisme consultatif agissant à la fois au niveau national et local, le CFL est assisté par plusieurs autres structures administratives consultatives nationales, ou locales, et il a la possibilité de solliciter l'aide de toute « personne » pouvant éclairer ses travaux selon les dispositions de l'article L.1211-4 du CGCT. La particularité de cette galaxie d'instances consultatives tient au rôle joué par chaque instance pour le fonctionnement du CFL : certaines sont des formations restreintes du CFL mais indépendantes dans leur fonctionnement, d'autres ont été des formations restreintes du CFL avant d'acquérir leur indépendance vis-à-vis du CFL, d'autres encore sont des services de l'administration française représentés au CFL par des agents publics.

Quels sont les traits caractéristiques du cadre d'activité du CFL ?

Le CFL occupe une place spécifique dans le fonctionnement du système financier national et local vis-à-vis des autres structures consultatives qui l'entourent. En effet, l'organisation structurelle d'un organisme consultatif dépend du rôle qui lui est assigné. « On trouve ainsi des formations purement administratives dont le rôle est de servir de support, en quelque sorte matériel, à l'activité consultative »[135] et cette dernière peut s'effectuer au sein d'autres instances consultatives diversifiées[136]. L'organisation structurelle du CFL révèle qu'il bénéficie de l'appui d'une galaxie d'instances consultatives, compétentes en matière de gestion

[134] *Cf. supra*, p. 27 et s.
[135] WEBER Yves, *L'administration consultative, op.cit.*, p. 68.
[136] *Ibid.*, p. 68.

financière, d'élaboration des normes, ou des instances spécifiquement rattachées à des services de l'administration, ou encore de personnes compétentes dans un domaine donné pour éclairer ses travaux.

Le CFL exerce ainsi ses fonctions dans un cadre d'activité comitologique (Section I) ouvert à l'expertise externe (Section II).

Section I- Un cadre d'activité comitologique prévu par le législateur

Les comités peuvent assurer une finalité de représentation d'intérêts, de garanties, mais, en général, ils correspondent à la mise en œuvre d'une finalité technique[137]. Selon l'objet, la composition ou la mission de l'organisme consultatif, il peut être conduit à se réunir sous diverses formations. Dans le cadre de l'exercice des fonctions du CFL, le législateur au travers des articles L.1211-3 à L.1211-4-2 CGCT a mis en place plusieurs instances consultatives sous diverses terminologies : observatoire, commission et conseil. Ces instances consultatives à finalité technique ont une composition presque similaire. On y trouve des parlementaires qui y siègent au titre de la représentation du Parlement, des représentants de l'État pour le compte de l'Exécutif et des élus locaux, majoritaires dans — presque — toutes les instances, qui y siègent pour la représentation des collectivités locales. Le cadre d'activité propre au CFL, qui répond à « une nécessité d'ordre matériel commune à presque toutes les assemblées »[138], constitue une comitologie mise en place par le législateur afin d'instaurer une collégialité dans le pilotage des finances nationales et locales. Ce cadre d'activité comitologique se présente sous deux formes : une comitologie à dimension technique (I) et une comitologie à dimension normative (II).

§ I- Une comitologie à dimension technique

La comitologie à dimension technique met en action des formations restreintes émanant du CFL sur des thématiques financières locales à des fins d'études de projets, de conseils, ou de garantie de transparence dans les relations financières entre l'État et les collectivités locales. On retrouve ainsi le CFL et l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) sur la gestion de projets en matière de finances locales (A) et le CFL et la Commission Consultative sur l'Evaluation des Charges (CCEC) sur les missions consultatives relatives à la compensation des transferts de compétences (B).

[137] WEBER Yves*, L'administration consultative, op.cit.,* p. 66.
[138] CAHEN-SALVADOR Jean, *La représentation des intérêts et les services publics*, Librairie du recueil Sirey, 1935, p. 138.

A- Le CFL et l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL)

L'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales est une formation restreinte du CFL qui éclaire les pouvoirs centraux sur le pilotage du système financier local. Outre sa composition très particulière, cette institution joue un rôle important dans le domaine des finances locales.

À l'origine, l'article 75 de la loi n°95-115 d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995 avait créé l'Observatoire des Finances Locales (OFL) « qui se présentait comme un prolongement du Comité des Finances Locales »[139]. Selon l'article L. 234-21-1 alinéa 4 du code des communes, l'OFL était une formation spécialisée du CFL. L'OFGL a été créé en remplacement de l'OFL par l'article 113-1 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui a inscrit à l'article L. 1211-4 CGCT de nouvelles compétences de l'OFGL. L'OFGL a pris corps dans sa nouvelle configuration en novembre 2016. Sa composition renvoie à celle des formations restreintes au sein des institutions consultatives et le nombre des membres de ces formations dépend des missions à réaliser.

S'agissant de la composition de l'OFGL, le législateur a prévu que toutes les composantes du CFL y soient représentées selon les dispositions de l'article L. 1211-4 alinéa 6 CGCT[140]. Ces composantes sont l'État, les collectivités locales et le Parlement. Dans son organisation structurelle interne, l'OFGL est composé d'un conseil d'orientation et il bénéficie de l'appui d'un comité scientifique et technique dans l'exercice de ses missions. Le conseil d'orientation est composé de dix élus locaux de tous les niveaux d'échelon territorial dont le président du CFL, de cinq représentants de l'État, et d'un seul sénateur (ou un seul député) qui, ici, siège au nom des parlementaires. Il s'agit d'une forme de mini-CFL en raison de sa composition. Le comité scientifique et technique est quant à lui composé du secrétaire général de l'OFGL, de trois chargés de missions, d'agents des directions d'administration centrale, des organismes publics, des associations d'élus locaux, des associations de personnels territoriaux et d'universitaires. La consultation de la liste des membres du comité scientifique et technique de l'OFGL datant de mai 2021 révèle qu'il est composé d'organismes publics (Caisse des dépôts

[139] DAMAREY Stéphanie, *Droit public financier, op.cit.*, p. 335.
[140] Article L. 1211-4 alinéa 6 CGCT : « Les missions mentionnées au présent article peuvent être exercées par une formation spécialisée du comité, dénommée observatoire des finances et de la gestion publique locales et comportant des représentants de toutes ses composantes. Les membres de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales sont désignés par le président du comité ».

groupe (CDC), Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), Cour des comptes) ; des directions d'administration centrale (direction du Budget, DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales), DGFIP (Direction Générale des Finances Publiques), Direction Générale du Trésor (DG Trésor), Inspection Générale de l'Administration (IGA), Inspection Générale des finances (IGF), Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS), Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation, et des Statistiques (DRESS), Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP), Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE).) ; d'associations d'élus (Intercommunalité de France (ADCF), Assemblée des Départements de France (ADF), Association des Maires de France (AMF), Association des Maires Ruraux de France (AMRF), Association des Petites Villes de France (APVF), France Urbaine, Régions de France, Villes de France, ville et banlieue) ; d'associations d'agents de la Fonction Publique Territoriale (Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF), Association des Dirigeants Territoriaux et des anciens de l'Institut National des Etudes Territoriales (ADT-INET), Association des Ingénieurs Territoriaux de France (AITF), Association Finances Gestion Evaluation des collectivités Territoriales (AFIGESE), Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales (SNDGCT)). Les personnalités qualifiées sont constituées d'universitaires (Michel BOUVIER, Françoise NAVARRE, et Mathieu LEPRINCE respectivement Professeur émérite d'université et Professeurs des universités en droit public) et d'autres (Philippe Mahé, Philippe ROGIER, membres de l'Agence France Locale (AFL), Luc Alain VERVISCH, membre de la direction des études la banque postale). Il ne s'agit pas d'une composition prévue par les textes du code général des collectivités territoriales, mais due à la liberté d'organisation dont jouissent les organismes consultatifs. En fonction des chantiers, des besoins et des appétences, les structures ou personnalités qualifiées citées n'ont pas toutes vocation à être actives. Au cours d'un entretien avec un membre de l'OFGL, nous avons noté que l'OFGL jouit sur ce point d'une totale liberté d'organisation. D'abord, les administrations centrales et les organismes publics agissant à l'endroit des collectivités locales dressent une liste des personnalités qualifiées (universitaires et experts) capables de contribuer à la réalisation de certains chantiers. Le président de l'OFGL et le secrétaire général de l'OFGL dressent aussi une liste de leur côté en fonction des différentes thématiques en finances locales qui pourraient faire l'objet de discussion. Ensuite, une réunion d'échange est organisée au sein de l'OFGL entre le conseil d'orientation et le comité scientifique et technique afin de mettre au point les idées concernant les chantiers qui seront réalisés. Enfin, les personnalités qualifiées sont

sollicitées par le président du CFL ou le secrétaire général de l'OFGL. Elles pourront siéger à l'OFGL si elles acceptent de remplir les fonctions pour lesquelles elles ont été sollicitées. En ce qui concerne la durée de leur fonction, elle n'est pas prévue par les textes. Les personnalités qualifiées sont libres de se retirer du comité scientifique et technique, si elles ne se sentent pas assez compétentes pour intervenir sur certains chantiers ou si leur calendrier fonctionnel ne le leur permet plus. Tel a été le cas du juriste Robert HERTZOG qui s'était retiré en raison de son emploi du temps professionnel très chargé. Aussi, si le président du CFL ou le secrétaire général de l'OFGL constate une absence régulière d'une personnalité qualifiée ou une contribution insuffisante de la part de cette dernière, le président et le secrétaire général peuvent après une concertation décider de retirer la personnalité qualifiée du comité scientifique et technique.

Le mode de désignation des membres de l'OFGL varie selon qu'il s'agit des membres de son conseil d'orientation ou des membres de son comité scientifique et technique. En effet, le législateur a précisé que les membres de l'OFGL sont désignés par le président de l'OFGL qui est aussi statutairement le président du CFL. Au cours d'un entretien avec un membre de l'OFGL, nous avons pu noter que les membres du conseil d'orientation sont nommés par le président du CFL après une concertation avec ces derniers pour une vérification de leur disponibilité. Pour le Comité Scientifique et Technique, les désignations sont partagées : le Président ou les administrations centrales peuvent proposer des noms ou des structures. Les propositions émanant des administrations centrales sont validées par le Président du CFL. Il n'y a pas de durée de mandat s'appliquant aux membres du Comité Scientifique et Technique ; l'idée est de constituer des synergies de travail ou de réflexion avec ceux qui ont des données ou des connaissances sur les thématiques traitées. Ceci explique le contenu peu précis des dispositions de l'article L. 1211-4 alinéa 6 du code général des collectivités territoriales quant à la désignation des membres, la participation des fonctionnaires territoriaux ainsi que la durée du mandat de l'ensemble des membres[141]. Les membres élus représentés au CFL siègent à l'OFGL au titre de leur mandat au CFL. S'ils y siègent cependant en fonction de leurs disponibilités, on en déduit qu'un remaniement au sein de l'OFGL est toujours possible au cours d'un mandat.

[141] V. Art. L. 1211-4 du CGCT préc. : « Les missions mentionnées au présent article peuvent être exercées par une formation spécialisée du comité, dénommée observatoire des finances et de la gestion publique locales et comportant des représentants de toutes ses composantes. Les membres de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales sont désignés par le président du comité ».

L'OFGL (ancien OFL) rend compte du rôle de conseil, d'études et d'information du CFL dans la gestion de la DGF. Initialement, en 1995, l'OFL (actuel OFGL), présenté comme le prolongement du CFL, avait « pour mission de dresser un état des lieux des finances locales et de mener une réflexion approfondie sur les sujets d'actualité en lien avec les finances locales »[142]. Dans ce sens, chaque année, en application de l'article L. 1211-4 CGCT, « il revenait au CFL d'établir sur la base des comptes administratifs, un rapport sur la situation financière des collectivités locales. Il lui revenait, également, dans un cadre pluriannuel d'étudier les facteurs d'évolution de la dépense locale »[143]. En pratique, ces missions étaient réalisées par l'OFL et les résultats étaient portés à la connaissance du Gouvernement. L'OFGL, remplaçant l'OFL avec la loi NOTRe du 7 août 2015, a conservé les compétences de ce dernier, mais avec des missions étendues. Toujours en application de l'article L. 1211-4 CGCT, l'OFGL peut, comme l'OFL avant lui, fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales ; il est chargé de l'établissement d'un rapport annuel sur situation financière des collectivités sur la base des comptes administratifs — il s'agit plus précisément d'une collecte des données statistiques établies par la DGCL à partir des données fournies par la DGFIP, la DGCL et l'INSEE en fonction de chaque niveau de collectivité — et s'occupe de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. En sus de ces compétences conservées, les missions de l'OFGL ont été étendues aujourd'hui : selon les dispositions de l'article L. 1211-4 alinéa 3, « il est chargé d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ses travaux, afin de favoriser le développement des bonnes pratiques ». Le développement des « bonnes pratiques » renvoie à la finalité que peuvent avoir les informations publiées par l'OFGL à l'issue de la réalisation de ses différents chantiers. En effet, « il constitue depuis plus de 20 ans une référence en matière d'informations financières et fiscales sur le secteur public local »[144]. Dans ce sens, il réalise des études sur les finances locales qui prennent la forme de publications rédigées, de données, ou de vidéos à vocation pédagogique[145]. Tous les résultats relatifs aux données collectées et analysées sont partagés sur sa plateforme d'informations en ligne dans la rubrique « cap sur » afin de simplifier l'accès aux informations et de guider les utilisateurs. Mobilisant

[142] DAMAREY Stéphanie, *Droit public financier*, *op.cit.*, p. 335.
[143] *Ibid.*, p. 335.
[144] Rapport d'activité de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, 2019, p. 6 (consultable sur https://www.collectivites-locales.gouv.fr).
[145] Rapport d'activité de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, 2019, *op.cit.*, p.8.

en son sein les élus, les agents de l'administration centrale et les experts, la mission de développement des bonnes pratiques de l'OFGL renvoie aux différentes actions de cette dernière en vue d'une meilleure gouvernance financière locale. Il peut également bénéficier du concours de fonctionnaires territoriaux et de fonctionnaires de l'État et il peut solliciter le concours de toute personne pouvant éclairer ses travaux en application de l'article L. 1211-4 alinéa 8 CGCT. En pratique, il s'agit de personnes compétentes ou des experts compétents pour traiter une thématique financière spécifique.

Sur les missions d'études, de conseil et d'information, l'OFGL est aujourd'hui investi dans la réalisation de plusieurs chantiers thématiques sur lesquels les membres du comité scientifique et technique peuvent apporter leur contribution pour des résultats efficaces. Il s'agit d'une preuve de l'atteinte des ambitieux objectifs qu'il s'était fixés en 2017, lors de sa première réunion de travail : « dialogue, production de données partagées et promotion de l'open data (auquel chaque élu local aura librement accès, avec l'objectif qu'il puisse utiliser ses données pour sa propre collectivité afin d'en favoriser une gestion locale efficiente) avec des travaux ciblés sur les dépenses d'investissement, les mécanismes et critères d'exonération »[146]. Le 4 février 2020, l'OFGL a aussi officiellement lancé son site data.ofgl.fr issu du travail partagé du conseil d'orientation et du comité scientifique et technique afin d'en faire un outil au service de tous les acteurs de la gestion publique locale.

Les différents chantiers ont évidemment pour thème les finances locales. En 2018 et 2019, les chantiers portaient sur la réforme fiscale, l'analyse des dépenses d'investissement des collectivités, l'analyse des exonérations et compensations fiscales, la modernisation des indicateurs de ressources et charges, et le référentiel de coût. Le chantier « information sur la réforme fiscale » portait sur la réforme sur la taxe d'habitation. Ce chantier consistait à fournir aux dirigeants locaux des informations sur cette réforme. L'OFGL analyse plus précisément l'ampleur de l'utilisation du levier fiscal sur le taux de la taxe d'habitation en 2018 tout en effectuant des comparaisons avec les évolutions de l'année 2012. Le chantier « Analyse des dépenses d'investissement des collectivités » portait sur l'investissement public local. Il s'agissait d'un chantier nécessitant un travail de recherche et d'expertise, prenant en compte le cas de chaque échelon territorial autour des questions financières, et des subventions d'équipement versées entre les collectivités locales. Le chantier « Analyse des exonérations et

[146] DAMAREY Stéphanie, *Droit public financier*, *op.cit.*, p. 336.

compensations fiscales » consistait à dresser un état des lieux des compensations issues des nombreux allégements octroyés aux contribuables. Le président de l'OFGL, en se référant aux résultats des analyses du comité scientifique, a annoncé en 2018 lors d'une réunion du CFL une diminution de 1,2 milliard d'euros des compensations des exonérations de fiscalité perçue par les collectivités locales en 6 ans soit -17%. Mentionnant la légitimité de ces exonérations pour les populations ou les zones économiques les plus en difficulté, il dénonçait l'impact négatif des compensations partielles sur les collectivités les plus défavorisées. Sur le chantier « modernisation des indicateurs de ressources et charges », le comité scientifique de l'OFGL a procédé à une analyse des cas de richesse ou de pauvreté relative d'une collectivité en réfléchissant sur les nouvelles mesures à adopter pour remédier au problème de chaque territoire.

En dehors du CFL, la Commission Consultative sur l'Evaluation des Charges (CCEC) est également une formation restreinte du Comité des Finances Locales qui éclaire les pouvoirs centraux dans leur prise de décision.

B- Le CFL et la Commission Consultative sur l'Évaluation des Charges (CCEC)

Il s'agit d'une seconde formation restreinte — l'article L. 1211-4-1 CGCT la qualifie expressément ainsi — du CFL dont la composition est assez particulière. Tout comme les autres formations consultatives, il est prévu des modalités de désignation de ses membres ainsi que les règles relatives à son fonctionnement. Cette formation restreinte constitue le reflet du principe de la libre administration des collectivités locales à travers ses fonctions.

La CCEC fut créée dès la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 (acte I de la décentralisation). Le projet de loi n° 409 (1981-1982) de Gaston DEFFERRE, alors ministre de l'Intérieur de la décentralisation, déposé au Sénat le 22 juin 1982 prévoyait une répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales, l'idée étant de mettre fin à la centralisation. Le titre I du projet, relatif à la définition des principes fondamentaux qui guidaient l'ensemble des transferts de compétences, prévoyait que chaque transfert soit accompagné de ressources correspondantes. Dans ce sens, l'article 3 du projet de loi précédemment mentionné disposait que « les transferts de compétences prévus par la présente loi sont accompagnés du transfert par l'État aux communes, aux départements et aux régions de ressources nécessaires à

l'exercice de ces compétences »[147]. Au cours des travaux parlementaires, la commission mixte paritaire avait adopté une nouvelle rédaction de l'article 3 qui prévoyait que les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées fassent l'objet d'une évaluation préalable au transfert des compétences. Le texte définitivement adopté et promulgué de la loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État avait finalement prévu en son article 94 que « le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis d'une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes et comprenant des représentants de chaque catégorie de collectivité concernée. Les modalités d'application du présent alinéa, notamment en ce qui concerne la procédure de décompte et la composition de la commission, sont fixées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'État. La commission consultative mentionnée à l'alinéa précédent établit à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales ». L'article 94 a été mis en application par le décret n° 83-178 du 10 mars 1983 relatif à la commission instituée par l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État[148].

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en fit une formation restreinte du CFL en modifiant sa composition et son fonctionnement. Sur ce point, en 2003, M. Nicolas SARKOZY, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales « a souligné l'importance d'une évaluation transparente des charges transférées convaincu que la concertation en était le meilleur moyen. Il s'est déclaré ouvert à toute proposition susceptible d'aller dans le sens d'un élargissement des missions de la commission consultative d'évaluation des charges ou d'un renforcement du rôle du Comité des Finances Locales »[149]. Au cours des débats au Sénat, un amendement présenté par M. PEYRONNET et d'autres sénateurs proposait la création d'un article additionnel avant l'article 1er du projet de loi. Dans cet amendement, les sénateurs proposaient de créer une « conférence nationale

[147] Projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, M. Gaston DEFFERRE, Doc. Sénat n° 409 (1981-1982), p. 27.
[148] Voir *Journal Officiel* de la république française, Décret n° 83-178 du 10 mars 1983 relatif à la commission instituée par l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, 12/03/1983, p. 755.
[149] Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelle, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales, M. Jean-Pierre SCHOESTECK, Sénat, n° 31, session ordinaire 2003-2004.

permanente de la décentralisation » qui serait chargée de veiller au respect du principe d'autonomie financière des collectivités locales. Selon le rapporteur, M. Jean-Pierre SCHOSTECK, il n'était pas nécessaire de créer une nouvelle commission alors qu'il existait déjà plusieurs commissions et comités « couteux ». Le Ministre Patrick DEVEDJIAN avait reproché à l'amendement de M. PEYRONNET d'ignorer l'existence de la Commission Consultative sur l'Évaluation des Charges et celle du CFL. Le Gouvernement était donc défavorable à cet amendement, en espérant dans la suite des débats une solution permettant de rénover la CCEC afin qu'elle puisse offrir des garanties d'impartialité, de transparence et d'équité. L'amendement proposé par M. PEYRONNET et d'autres sénateurs avait été rejeté[150]. M. SCHOSTECK au nom de la commission des lois du Sénat avait dans la suite des débats présenté un amendement qui consistait en l'ajout d'un article additionnel avant l'article 88 du projet de loi. Il s'agissait d'insérer après l'article L. 1211-4 CGCT un article L.1211-4-1CGCT faisant de la CCEC une formation restreinte du CFL[151]. En première lecture, la proposition du Sénat a été validée par l'Assemblée nationale[152]. Le compte rendu intégral des débats de la commission mixte paritaire, réunie le 30 juillet 2004 maintien cette proposition de faire de la CCEC une formation restreinte du CFL, en précisant que « le contrôle des élus locaux sur leur évaluation a été renforcé avec la transformation de la Commission Consultative sur l'Évaluation des Charges en une formation restreinte du comité des finances locales, présidée par un élu local et composée à parité de représentants de la catégorie de collectivités territoriales et des ministères concernés, compétente pour donner un avis, non seulement sur le montant, mais également sur les modalités d'évaluation des charges »[153].

S'agissant de la composition de la CCEC, l'article R.1212-1 CGCT dispose que « la CCEC prévue à l'article L. 1211-4-1, se compose de vingt-deux des membres, définis à l'article L. 1211-2, du Comité des Finances Locales :1° Les onze représentants de l'État; 2° Les deux présidents de conseil régional ; 3° Les quatre présidents de conseil départemental ; 4° Cinq maires, dont au moins deux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale,

[150] Voir l'amendement N° 876 du compte rendu intégral des débats, Sénat, 29 octobre 2003, première lecture, projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales.
[151] Voir amendement n° 1303 du 12 mars 2003, présenté par M. SCHOSTECK au nom de la commission des lois dans le cadre du projet de loi sur les responsabilités locales.
[152] Assemblée Nationale, texte adopté N° 276, session ordinaire de 2003-2004, du 14 avril 2004, projet de loi modifié par l'Assemblée nationale en première lecture relatif aux libertés et responsabilités locales.
[153] Compte rendu intégral des débats sur le texte n° 4 (2003-2004) de M. Nicolas SARKOZY, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, déposé au Sénat le 1er octobre 2003, présenté par Jean-Pierre SCHOSTECK, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire, Séance du 30 juillet 2004.

élus au scrutin secret par les membres du Comité des Finances Locales mentionnés aux sixième et septième alinéas de l'article L. 1211-2. Les suppléants des élus au sein de la commission sont leurs suppléants, mentionnés au dixième alinéa de l'article L. 1211-2, au sein du Comité des Finances Locales ». Il s'agit d'une composition qui associe donc à parité les 11 représentants de l'État et des représentants de l'ensemble des collectivités locales. Les parlementaires ne sont pas membres de cette formation restreinte. Avant la fin du cumul des mandats, ces derniers y étaient représentés indirectement par les membres qui étaient à la fois exécutifs locaux et députés ou sénateurs. Mais aujourd'hui, avec la fin du cumul des mandats, la structure interne de la CCEC est schématiquement composée de deux grands acteurs, l'État et les collectivités locales, ce qui est logique au regard de son objet mais souligne par contraste la particularité du CFL.

La désignation de ses membres se fait par nomination et par élection. Le législateur n'a pas prévu de suppléance pour les membres nommés de la CCEC mais ils conservent leurs suppléants du CFL. Les membres de la CCEC ont ainsi pour suppléants leurs suppléants au sein du CFL (article R. 1212-1 alinéa 2 CGCT).

Selon l'article R. 1212-2 CGCT, « la commission consultative sur l'évaluation des charges est présidée par un de ses membres élus, désigné, dans les conditions prévues à l'article R. 1211-14[154], par le Comité des Finances Locales ». Il s'agit d'une formation restreinte du CFL mais son président peut ne pas être le président du CFL. La désignation des présidents a connu une évolution de 1983 à ce jour. De 1983 à 2001, les présidents de la CCEC étaient nommés par arrêté du Premier Ministre et du ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, et ils étaient des conseillers maîtres à la Cour des comptes. En 1983, M. Pierre LIMOUZINEAU fut ainsi nommé président par arrêté du Premier Ministre ; en avril 1994, il fut remplacé par M. Gérard DUCHER ; ce dernier fut remplacé en septembre 1994 par Michel ASTORG ; en novembre 2001, M. Jean-Louis CHARTIER le remplaça à son tour jusqu'en 2005. Depuis 2005, les présidents sont élus en application de l'article R. 1211-14 CGCT précité. En 2005, la CCEC était présidée par M. Thierry CARCENAC qui était député

[154] Article R.1211-14 CGCT : « Le comité élit, parmi ses membres autres que les représentants de l'État, son président ainsi que deux vice-présidents, au scrutin secret, à la majorité absolue des membres titulaires, présents, suppléés ou remplacés dans les conditions prévues à l'article L. 1211-2.
Si après deux tours de scrutin aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative.
En cas d'égalité de suffrages le plus âgé est déclaré élu.
Le procès-verbal de l'élection est transmis sans délai au ministre de l'Intérieur ».

socialiste et président du Conseil général du Tarn ; ce dernier fut remplacé par M. Jean-René LECERF, membre du groupe Union pour Mouvement Populaire, président du Conseil départemental du Nord à partir de 2017 ; en octobre 2022, M. Christian POIRET, membre du Groupe Union Pour le Nord, Président du Conseil départemental du Nord succéda à ce dernier. Le président de la commission consultative est assisté de deux vice-présidents, désignés, dans les conditions prévues à l'article R. 1211-14, par le Comité des Finances Locales parmi les élus représentant les deux catégories de collectivités territoriales autres que celle dont le président est l'un des représentants au sein de la commission. L'élection du président et des deux vice-présidents de la commission peut être contestée dans les conditions prévues à l'article R. 1211-15[155]. On comprend à travers cet article que seuls les élus locaux peuvent se porter candidats à la présidence et aux postes de vice-président de la CCEC. Ceci pourrait s'expliquer par deux raisons. Il s'agit d'une part de l'absence de représentation des parlementaires au sein de l'organisme, et d'autre part du domaine d'action du CFL. La thématique principale des missions du CFL étant les finances locales, l'accès des représentants de l'État aux postes de président et de vice-présidents risquerait d'entraîner une prépondérance de l'exécutif au sein de la CCEC ; or, dans les rapports entre l'État et les collectivités locales, l'exécutif occupe déjà une place prépondérante dans le processus décisionnel. L'accès à ces postes réservés aux élus locaux est une preuve du développement des responsabilités locales en matière financière.

La durée du mandat des membres de la CCEC n'est pas précisée par le législateur, mais il s'agit d'une durée de trois ans en raison de l'appartenance de ses membres au CFL. Ce mandat peut être illimité pour les représentants de l'État, les deux présidents de conseil régional et les quatre présidents de conseil départemental, si ces derniers conservent leur place au sein du CFL, mais ce n'est pas le cas pour les cinq maires membres de la CCEC. En effet, ces derniers peuvent bénéficier du renouvellement de leur mandat au sein du CFL sans être réélus au sein de la

[155] Article R. 1211-15 CGCT : « Les élections des membres du comité des finances locales peuvent être contestées devant le Conseil d'État par tout électeur, par les candidats et par le ministre de l'intérieur, dans les dix jours qui suivent la publication des résultats au Journal officiel.

L'élection du président et de chacun des vice-présidents, peut être contestée devant le Conseil d'État par tout membre du comité et par le ministre de l'Intérieur, dans les dix jours qui suivent la séance au cours de laquelle cette élection est intervenue ».

.

CCEC, alors que les autres membres y siègent sans élection en application de l'article R. 1212-1 CGCT[156].

En ce qui concerne le contentieux de l'élection des membres, il relève de la compétence exclusive du Conseil d'État[157] en raison de la nature et de la compétence de la CCEC. Dans nos recherches, nous n'avons pas trouvé de cas contentieux relatifs à l'élection des membres de la CCEC.

Par le biais de la CCEC, écrivit-on dès 2005, « le CFL s'affirme ainsi désormais comme l'instance incontournable en matière de compensation des transferts de compétences, alors que cette partie des finances locales échappait largement à son champ d'intervention. Cela est indéniablement de nature à renforcer là aussi la transparence des relations financières entre l'État et les collectivités locales »[158]. En application de l'article L. 1211-4-1 alinéa 1 CGCT, la CCEC est consultée pour chaque transfert de compétences envisagé par le Gouvernement « avec l'objectif d'évaluer et de contrôler les compensations financières allouées en contrepartie des transferts de compétences et créations de compétences concernant les collectivités territoriales (CGCT, art. L. 1614-1-1 s.) »[159]. La CCEC doit ainsi porter son attention « sur le montant des ressources consacrées par l'État ou les collectivités compétentes à l'exercice de la compétence transférée, ainsi que la liste et le montant des dépenses correspondantes ; sur l'équivalence entre le montant de la compensation et le montant des ressources consacrées par l'État ou par les collectivités compétentes à l'exercice de la compétence transférée ; sur les évolutions des charges résultant de ces transferts, créations et autres extensions de compétences »[160].

L'activité consultative de la CCEC se déroule soit en formation plénière, soit au sein des sections. Les sections correspondent à de petits groupes de travail réunissant à parité les

[156] Article R. 1212-1 CGCT : « La commission consultative sur l'évaluation des charges, prévue à l'article L. 1211-4-1, se compose de vingt-deux des membres, définis à l'article L. 1211-2, du comité des finances locales :1° Les onze représentants de l'État ; 2° Les deux présidents de conseil régional ; 3° Les quatre présidents de conseil départemental ; 4° Cinq maires, dont au moins deux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, élus au scrutin secret par les membres du comité des finances locales mentionnés aux sixième et septième alinéas de l'article L. 1211-2. Les suppléants des élus au sein de la commission sont leurs suppléants, mentionnés au dixième alinéa de l'article L. 1211-2, au sein du comité des finances locales. Les membres élus de la commission et leurs suppléants peuvent être remplacés par leurs remplaçants au sein du comité des finances locales, dans les conditions fixées à l'article L. 1211-2 ».
[157] *Cf. supra*, p. 74 et s.
[158] PHILOT David, CABURET Gwénaëlle, *Guide pratique des dotations de l'État aux collectivités locales*, Berger-Levrault, 2006, p. 68.
[159] DAMAREY Stéphanie, *Droit public financier*, *op.cit.*, p. 337.
[160] *Ibid.*, p. 337.

membres représentants une catégorie de collectivités locales au sein de la CCEC et les représentants de l'État, autour d'une question soumise à la CCEC et qui concerne uniquement cette catégorie de collectivités. Il existe ainsi trois sections selon les dispositions de l'article R. 1212-3 CGCT : une section des régions composée des deux présidents de conseil régional et de deux représentants de l'État, une section des départements composée des quatre présidents de conseils départementaux mentionnés et de quatre autres représentants de l'État ; et une section du secteur communal composée de 5 élus et des derniers cinq représentants de l'État. Les représentants de chaque section sont désignés par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre chargé du budget, et la présidence de chaque section est assurée par celui de ses élus ayant la qualité de président ou de vice-président de la commission (article R. 1212-3 alinéa 4 et 5 CGCT).

Le président et les vice-présidents de la commission peuvent assister sans voix délibérative aux réunions des sections dont ils ne sont pas membres (article R. 1212-3 alinéa 6 CGCT). Il s'agit d'une organisation structurelle des organismes collégiaux dans le but de traiter avec efficacité certaines thématiques spécifiques. La réunion en formation plénière se tient lorsque la question soumise à la CCEC intéresse l'ensemble des catégories des collectivités territoriales[161].

Les articles R.1212-4 à 1212-8 CGCT précisent les modalités de fonctionnement de la CCEC. Les pièces nécessaires à la préparation de la réunion ainsi que les convocations peuvent être envoyées par tous moyens, par télécopie ou par voie électronique. La commission peut valablement délibérer si la moitié des membres convoqués est présente. Si le nombre des membres correspondant à la moitié n'est pas atteint, une nouvelle convocation sera envoyée aux membres et, dans ce cas, la commission pourra délibérer valablement même si la moitié des membres convoqués n'est pas atteinte. La CCEC peut demander tout document utile aux ministres ou aux collectivités territoriales. Le délai de traitement (c'est-à-dire le temps de la consultation de la commission) d'un projet d'arrêté interministériel en vue de la constatation du montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges pour chaque collectivité territoriale est de deux mois. Au regard de la technicité des missions de la commission, on peut soutenir qu'il s'agit d'un délai raisonnable pour une réflexion approfondie.

[161] V. Art. R. 1212-3 alinéa 1 CGCT : « La commission consultative sur l'évaluation des charges est réunie en formation plénière ou en section selon que la question qui lui est soumise intéresse l'ensemble des catégories de collectivités territoriales ou une seule d'entre elles ».

Le projet d'arrêté ministériel émane du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget (article L. 1614-3 CGCT).

Selon l'article L. 1614-3 du CGCT, la CCEC joue un rôle important dans l'examen du projet de loi de finances de l'année, en fournissant à l'intention du Parlement un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales. Son alinéa 3 dispose que « le bilan retrace, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, l'évolution du coût des compétences qui leur ont été transférées ou confiées au cours des dix dernières années. Ce bilan est effectué à partir du montant des dépenses, engagées annuellement par les collectivités locales au titre des compétences transférées en distinguant les dépenses correspondant à l'exercice normal, au sens de l'article L.1614-1, des compétences transférées de celles résultant de la libre initiative des collectivités locales ». L'alinéa 4 du même article dispose que « le bilan retrace également les conséquences financières des transferts de personnel et des délégations de compétences, ainsi que l'évolution du produit des impositions de toutes natures transférées en compensation des créations, transfert et extensions de compétences ». « Le bilan comprend en annexe un état, pour le dernier exercice connu de la participation des collectivités locales à des opérations relevant de la compétence de l'État et des concours de l'État à des programmes intéressant les collectivités locales »[162]. Ce triple bilan formulé à l'intention du Parlement compense l'absence de représentation du Parlement au sein de la commission. La représentation du Parlement au sein de la commission risquerait d'ouvrir une forme de débat parlementaire autour du transfert

[162] V. article L. 1614-3 CGCT : « Le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges du comité des finances locales, dans les conditions définies à l'article L. 1211-4-1.

La commission consultative mentionnée à l'alinéa précédent établit à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales.

Le bilan retrace, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, l'évolution du coût des compétences qui leur ont été transférées ou confiées au cours des dix dernières années. Il est effectué à partir du montant des dépenses engagées annuellement par les collectivités locales au titre des compétences transférées en distinguant les dépenses correspondant à l'exercice normal, au sens de l'article L. 1614-1, des compétences transférées de celles résultant de la libre initiative des collectivités locales.

Le bilan retrace également les conséquences financières des transferts de personnel et des délégations de compétences, ainsi que l'évolution du produit des impositions de toutes natures transférées en compensation des créations, transferts et extensions de compétences.

Le bilan comprend en annexe un état, pour le dernier exercice connu, de la participation des collectivités locales à des opérations relevant de la compétence de l'État et des concours de l'État à des programmes intéressant les collectivités locales ».

de compétences, alors que la CCEC constitue déjà un lieu d'échange entre l'État et les collectivités locales.

La CCEC délibère également, on l'a dit, sur les différents projets d'arrêtés qui lui sont soumis. L'annexe 11 du rapport d'activité de l'année 2015 de la CCEC mentionne par exemple que la CCEC « en donnant son avis sur les projets d'arrêtés interministériels fixant le montant de cette compensation pour chacune des collectivités territoriales concernées, veille ainsi à la juste adéquation, à la date du transfert, entre les charges et les ressources transférées »[163]. Il s'agit d'une association de la CCEC à la définition des modalités d'évaluation des accroissements et diminutions de charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Elle est régulièrement consultée par le ministre de l'Intérieur, le ministre en charge des collectivités locales ou le ministre des Finances et des comptes publics sur les revendications des collectivités territoriales. Dans ses délibérations, elle formule soit un avis favorable, soit un avis défavorable puis le notifie au Gouvernement. Les délibérations sont écrites, datées et signées. Elles comportent un visa mentionnant les articles et les lois en application desquels la délibération a été prise et le dispositif résumant le contenu de la délibération. Les délibérations de cette institution supposent ainsi en amont une analyse de plusieurs thématiques pour l'obtention des résultats fiables. Les avis de la CCEC ne sont que consultatifs et ne lient pas l'autorité consultante, mais, en pratique, ils permettent d'orienter la décision finale qui sera prise.

L'activité de la CCEC est une démonstration de l'encadrement juridique des relations financières entre l'État et les collectivités locales. Il s'agit d'un contrôle de l'existence effective de la transparence financière entre l'État et les collectivités locales qui a désormais un fondement constitutionnel. Selon l'article 72-2 alinéa 4 issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, « tout transfert de compétence entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celle qui étaient consacrées à leurs ressources ». La CCEC, quoique consultative, est la gardienne du transfert effectif des ressources aux collectivités locales. L'activité de cette commission rend également compte de l'effectivité de la libre administration des collectivités territoriales en ce qui concerne la gestion de leurs ressources, tout en laissant apparaître une relation partenariale entre l'État et les collectivités locales. La libre administration est effective au regard de l'activité que mène la

[163] Rapport d'activité de la commission consultative sur l'évaluation des charges (2005-2015), sous la présidence de M. Thierry CARCENAC, juin 2016, p. 181.

commission au sein des différentes sections, la question traitée au sein de chaque section concernant directement une catégorie de collectivités territoriales donnée.

L'image comitologique du cadre d'activité du CFL n'a pas qu'une dimension technique. Elle est aussi normative.

§ II- Une comitologie normative

La comitologie à dimension normative que l'on découvre à travers le cadre d'activité du CFL mis en place par le législateur rend compte du rôle du CFL dans le processus d'élaboration des normes en matière financière. Le Gouvernement, le Parlement et les collectivités locales se retrouvent autour d'une thématique spécifique en vue d'une prise de décision cohérente : l'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Il ne s'agit pas d'une comitologie normative par sa portée juridique, mais par son objet. Plus précisément, il s'agit d'une participation du CFL et de ses organismes satellites à l'activité normative des pouvoirs publics constitutionnels. Cette participation était préalablement effectuée par l'ancienne Commission Consultative d'Évaluation des Normes (CCEN) créée en 2007 comme formation restreinte du CFL (A). La CCEN a été remplacée en 2013 par une structure consultative indépendante aux fonctions étendues, le Conseil National d'Evaluation des Normes (CNEN) (B).

A- Le CFL et l'ancienne Commission Consultative d'Évaluation des Normes (CCEN)

La Commission Consultative d'Évaluation des Normes (CCEN) était une instance consultative restreinte du CFL créée par l'article 97 de la loi n° 2007-1824 de finances rectificatives du 25 décembre 2007, dont la composition et le mode de fonctionnement avaient été définis par le décret n° 2008-994 du 22 septembre 2008. La création de la CCEN était une proposition du rapport LAFON en 2007 dans le cadre de la simplification de l'activité des collectivités territoriales[164]. Cette proposition a été reprise par le rapport du groupe de travail présidé par M. Alain LAMBERT dans le cadre de la révision générale des politiques publiques qui s'étendait à plusieurs chantiers interministériels, la gestion des ressources humaines, l'organisation de l'administration territoriale, les relations entre l'État et les collectivités locales et la simplification des procédures internes[165].

[164] Rapport sur la simplification de l'activité législative, Michel LAFON, mars 2007, consultable sur : https://medias.vie-publique.fr

[165] V. le rapport du groupe de travail présidé par Alain LAMBERT, Révision générale des politiques publiques, les relations entre l'État et les collectivités locales, 2007, consultable sur : https://medias.vie-publique.fr; v.

L'idée du législateur en créant cette commission, était d'associer les collectivités territoriales au processus d'élaboration des normes susceptibles d'impacter le fonctionnement des entités locales. En ce sens, le rapport Lambert avait proposé la création d'une instance qui serait consultée en amont sur semblables normes, qui serait habilitée à faire des propositions et qui jouerait un rôle d'évaluation.

La CCEN fut en 2007 composée de 22 membres élus ou désignés issus du CFL. Selon les dispositions de l'article R.1213-1 du CGCT alors en vigueur, toutes les composantes du CFL étaient représentées au sein de la CCEN. Les membres élus étaient au nombre de quinze : un député et un sénateur désigné par les députés et les sénateurs membres du CFL, les deux présidents de conseil régional et les quatre présidents de conseil général membres de droit, les deux présidents d'EPCI et les cinq maires élus au scrutin secret parmi les membres du CFL issu du même collège. Les représentants de l'État, membres de la CCEN étaient désignés parmi les représentants de l'État membres du CFL : on y trouvait trois représentants désignés par le ministre de l'Intérieur, un représentant désigné par le ministre de l'Économie, deux représentants désignés par le ministre du budget et le représentant du ministre chargé de l'Outre-mer.

La CCEN était présidée par un membre élu parmi les représentants des collectivités territoriales par le CFL, selon les dispositions de l'article L.1211-4-2 du CGCT (abrogé par l'article 2-I-1 de la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013). Celui-ci était assisté de deux vice-présidents élus dans les mêmes conditions que lui parmi les membres élus locaux du CFL. Dans la pratique, le président de la CCEN pouvait être un parlementaire ou un élu local, puisque le cumul de mandat était encore autorisé au moment où cette commission exerçait ses fonctions. L'installation de cette commission étant prévue le 25 septembre 2008, selon la circulaire du Premier ministre François FILLON du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes, on en déduit que la CCEN était présidée en 2008 par M. Alain LAMBERT qui était sénateur et président du conseil général de l'Orne ; son vice-président, Michel CHARASSE, était aussi sénateur et conseiller général du Puy-de-Dôme ainsi que maire de Puy-Guillaume ; Philippe LAURENT, deuxième vice-président, était conseiller général des Hauts-de-Seine et maire de Sceaux.

LAFARGE François, « Le lancement de la révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, 2007/4, n° 124, p. 683-696.

En dehors des membres désignés et élus, des experts conviés par le président de la commission prenaient part aux réunions dans le but d'éclairer les travaux de la commission : il s'agissait précisément des agents du secrétariat général du Gouvernement, d'une part et, d'autre part, de sociétaires, des associations d'élus locaux, qui participaient régulièrement aux séances de la CCEN.

En pratique, la CCEN avait un champ d'action déjà très large : elle était ainsi consultée obligatoirement sur l'impact financier des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics avant leur adoption. Elle avait également en charge l'émission d'avis sur les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics. La CCEN pouvait être consultée par le Gouvernement sur tout projet de loi ou tout projet d'amendement du Gouvernement concernant les collectivités territoriales. Le législateur avait mis en place une double consultation en ce qui concerne les décrets à caractère financier concernant les collectivités territoriales. En effet, les dispositions de l'article L.1211-4-2 alinéa 2 CGCT aujourd'hui abrogées disposaient que la CCEN était « consultée préalablement à leur adoption sur l'impact financier, qu'il soit positif, négatif ou neutre, des mesures règlementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics » ; l'ancien article L.1211-3 alinéa 3 CGCT[166] attribuait la même compétence au CFL : « le Gouvernement peut le consulter sur tout projet de loi, tout projet d'amendement du Gouvernement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire ». La lecture de ces deux articles révèle l'existence d'une double consultation portant sur l'impact financier des nouvelles normes à élaborer. En 2011, cette double consultation a été supprimée au profit du CFL par l'article 74 de la loi WARSMANN n° 2011-525 du 17 mars 2011, relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit. Dans ce sens, l'ancien article L.1211-3 alinéa 3 CGCT[167] disposait que : « lorsqu'un décret à caractère financier concernant les collectivités territoriales crée ou modifie une norme à caractère obligatoire, la consultation du comité des finances locales porte également sur l'impact financier de la norme. La

[166] V. l'article L.1211-3 alinéa 3 CGCT de 1996 à 2011.
[167] V. article L.1211-3 alinéa 3 CGCT de 2011-2014.

consultation de la commission consultative d'évaluation des normes mentionnée à l'article L. 1211-4-2 est alors réputée satisfaite »[168].

Comme le nota son premier rapport d'activités, « la CCEN était la première instance de cette nature dont le champ de compétence épouse quasiment l'ensemble de la production normative, sous le prisme de l'impact financier des normes sur les collectivités locales »[169]. En pratique, les projets présentés à la commission comportaient un projet de texte, un rapport de présentation et une fiche d'impact financier[170]. À l'issue de la consultation, la CCEN rendait un avis favorable ou défavorable avec ou sans recommandations[171]. Ces avis étaient obligatoires mais non conformes[172].

L'activité de la CCEN poursuivait une double finalité : lutter contre l'inflation normative et améliorer la qualité de la norme applicable aux collectivités locales. Sa consultation obligatoire constituait un acte de prévention des conséquences financières relatives aux différents projets de textes réglementaires[173]. Cette consultation a permis aux administrations de modifier leurs méthodes de travail : « le bilan d'activité de 2009 soulignait comment les administrations s'étaient globalement approprié l'exercice et notait une amélioration dans la qualité des études d'impact produites »[174]. La CCEN était un lieu de concertation et de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales en matière normative. Au regard de la qualité de son activité, la circulaire du 6 juillet 2010 du Premier ministre François FILLON relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, avait prévu d'étendre son champ de compétence à l'examen du stock des normes existantes. La volonté d'élargir le champ de compétence de la CCEN rendait ainsi compte de l'importance de ses missions dans le système financier local.

---

[168] Cf. *infra*, p. 106.
[169] Bilan d'activité 2008, commission consultative d'évaluation des normes, sous la présidence d'Alain LAMBERT, http://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/ p. 6.
[170] *Ibid.*, p. 6
[171] Bilan d'activité 2008, Commission Consultative d'Evaluation des Normes, sous la présidence d'Alain LAMBERT, *op.cit.*, p. 7.
[172] *Ibid.*, p.7
[173] Bilan d'activité 2010, Commission Consultative d'Evaluation des Normes, sous la présidence d'Alain LAMBERT, *op.cit.*, p. 8.
[174] *Ibid.*,

Mais la CCEN a été remplacée en 2013 par le Conseil National d'Evaluation des Normes, créé par la loi n° 2013-921— d'initiative parlementaire[175] — du 17 octobre 2013, pour plusieurs raisons. La première porte justement sur l'élargissement des missions de la nouvelle institution à l'analyse des normes déjà existantes, en vue d'une suppression ou d'une modification de certaines normes. Le deuxième argument évoqué dans le compte rendu de la commission des lois lors des débats parlementaires concernait l'absentéisme des élus locaux aux réunions de la commission, absentéisme que l'on a tenté de justifier par le manque de disponibilité des élus locaux surchargés par leurs missions représentatives quotidiennes. Le troisième argument avancé portait sur le remède aux multiples saisines d'urgences de la commission consultative. À cet effet, il fallait renforcer l'efficacité de la consultation de la nouvelle institution et prévoir une délibération par visioconférence en cas d'extrême urgence. Le compte rendu des travaux de la commission des lois du Sénat, en 2013, mentionnait également l'appellation de l'institution[176]. La commission des lois du Sénat avait proposé dans un premier temps l'expression « haute autorité », qui apparait dans la proposition de loi du Sénat. Mais cette dénomination a été rejetée par les sénateurs en première lecture parce que l'adopter renverrait à une autorité administrative indépendante, et par conséquent, entrainerait l'abandon des missions précédentes de la CCEN. La commission des lois du Sénat a finalement opté pour l'appellation de « conseil national » en raison de l'étendue de ses missions : la nouvelle instance dialoguera avec le Gouvernement et le Parlement et pourra faire des contre-propositions en matière de finances locales. En ce qui concerne le choix du mot « conseil » en remplacement du mot « commission », aucune justification n'a été donnée, mais l'on peut faire mention de l'instauration d'une nouveauté qui projette de nouvelles habitudes à l'avenir : le Professeur Jean-Marie PONTIER relèvera qu'« il est plus noble d'être un conseil national qu'une commission consultative même si le nouvel organe n'est aussi que consultatif »[177].

L'idée principale de la mise en place d'une nouvelle institution était de freiner l'inflation normative à laquelle faisaient face les collectivités locales et qui était constatée par les élus

[175] Proposition de loi portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales, présentée par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Jean-Pierre SUEUR, Sénat, 12 novembre 2012, texte n° 119 (2012-2013).

[176] Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de Mme Jacqueline GOURAULT et M. Jean-Pierre SUEUR portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales, Par M. Alain RICHARD, Sénat n° 282, 23 janvier 2013, rapport de la commission des, première lecture au Sénat, p. 32 et s.

[177] Jean-Marie PONTIER, « le Conseil National d'Évaluation des Normes applicables aux collectivités locales et à leurs établissements publics », *JCP* n°43. 27 octobre 2014, 2294.

locaux. Il fallait ainsi mettre en place une structure avec une capacité juridique suffisante et dont les fonctions iraient au-delà des missions de l'ancienne CCEN.

B- Le nouveau Conseil National d'Evaluation des Normes (CNEN)

Le Conseil National d'Evaluation des Normes applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics est l'organisme consultatif qui a succédé à la CCEN en 2013. Il reprend les activités consultatives dans le prolongement de l'ancienne CCEN, en s'appuyant « sur les avis et la doctrine patiemment bâtis par elle pendant presque six années »[178], mais avec une plus grande indépendance par rapport à l'ancienne CCEN. S'agissant de la composition du conseil, le décret n°2014-446 du 30 avril 2014 précise les modalités d'élection des représentants des élus locaux de chaque niveau de collectivité. Ce décret définit également l'organisation et les conditions de fonctionnement de cette structure consultative qui, au-delà de la consultation peut s'autosaisir et formuler des propositions.

Le CNEN n'est pas une formation restreinte du CFL, mais on peut établir un lien entre ce conseil et le CFL, et relever sa particularité en raison de son fonctionnement.

Le CNEN est composé de 36 membres issus de toutes les composantes que sont l'État, le Parlement et les collectivités locales. On y trouve deux députés, deux sénateurs, quatre conseillers régionaux, quatre conseillers départementaux, cinq conseillers communautaires, dix conseillers municipaux et neuf représentants de l'État. En dehors de ces derniers, il est prévu une intervention possible de personnes extérieures au conseil pour éclairer les débats en cas de besoin. Le mode de désignation de ces membres diffère d'une composante à une autre. Les parlementaires et les représentants de l'État sont des membres désignés, tandis que les représentants des différentes catégories de collectivités locales sont des membres élus. Les parlementaires sont désignés par leurs assemblées respectives [179] ; les neuf représentants de

[178] Règlement intérieur adopté par le Conseil National d'Évaluation des Normes lors de sa séance du 23/02/2016 tenue sous forme de vote en ligne p. 1, consultable sur : http://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/articles/presentation-generale-h1a2.html

[179] V. Art. L.1212-1 du CGCT : « « I. – Le Conseil National d'Évaluation des Normes est chargé d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.
Les avis rendus par la commission consultative d'évaluation des normes, ainsi que leurs motifs, sont réputés avoir été pris par le Conseil National d'Évaluation des Normes.
II. – Le conseil national est composé de représentants des administrations compétentes de l'État, du Parlement et des collectivités territoriales.
Il comprend :
1° Deux députés ;
2° Deux sénateurs ;
3° Quatre conseillers régionaux élus par le collège des présidents des conseils régionaux ;

l'État et leurs suppléants sont nommés par les membres du Gouvernement dans le respect des règles de parité : un représentant et son suppléant de sexe différent sont nommés par arrêté du Premier ministre, quatre représentants et leurs suppléants sont nommés par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales en veillant à l'égale représentation des hommes et des femmes, un représentant et son suppléant de sexe différent par arrêté du ministre chargé de la réforme de l'État, deux représentants et leurs suppléants par arrêté du ministre chargé du budget, un représentant et son suppléant de sexe différent par arrêté du ministre chargé des Outre-mer[180]. L'élection des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se fait au scrutin majoritaire de liste à un tour, dans le respect des règles de parité. Ainsi sont élus des représentants des régions et de la collectivité de Corse, les représentants des départements, les représentants des établissements publics de coopération intercommunales à fiscalité propre et les représentants des communes. Des suppléants sont élus en même temps que les membres titulaires. Les articles R.1213-6 et suivant du CGCT précisent les modalités d'élection des membres du CNEN dont les résultats

4° Quatre conseillers départementaux élus par le collège des présidents des conseils départementaux ;
5° Cinq conseillers communautaires élus par le collège des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
6° Dix conseillers municipaux élus par le collège des maires ;
7° Neuf représentants de l'État.
Les listes présentées en vue de l'élection des membres prévus aux 3° à 6° comportent une majorité d'élus exerçant des fonctions exécutives au sein des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale qu'ils représentent.
Est élu ou désigné, en même temps que chaque membre titulaire et selon les mêmes modalités, un membre suppléant pouvant être appelé à le remplacer en cas d'empêchement temporaire ou de cessation de son mandat de membre ou des fonctions ou mandats au titre desquels il siège au conseil national, pour quelque cause que ce soit. En cas de cessation du mandat local d'un membre élu du conseil national au titre duquel il siège au sein de ce conseil, l'association nationale d'élus locaux représentative du collège concerné peut décider, avec l'accord préalable de l'intéressé, qu'il soit maintenu en fonction jusqu'au prochain renouvellement général dudit conseil. En cas de vacance définitive du siège d'un membre élu du conseil mentionné aux 3° à 6° du présent II, l'association nationale d'élus locaux représentative du collège concerné désigne un nouveau membre. La désignation de membres en cours de mandat respecte les conditions fixées au dixième alinéa du présent II.
Les modalités d'élection ou de désignation des membres du conseil national assurent l'égale représentation des femmes et des hommes.
Le conseil national peut solliciter pour ses travaux le concours de toute personne pouvant éclairer ses débats.
Le conseil national est renouvelé tous les trois ans.
III. – Le président et les trois vice-présidents du Conseil National d'Évaluation des Normes sont élus par les membres siégeant au titre d'un mandat électif parmi les membres mentionnés aux 3° à 6° du II ».

[180] V. Art. R. 1213-18 du CGCT : « Les neuf représentants de l'État mentionnés au 7° du II de l'article L. 1212-1 et leurs suppléants sont nommés dans les conditions suivantes :
1° Un représentant et son suppléant de sexe différent par arrêté du Premier ministre ;
2° Quatre représentants et leurs suppléants par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales en veillant à l'égale représentation des hommes et des femmes ;
3° Un représentant et son suppléant de sexe différent par arrêté du ministre chargé de la réforme de l'État ;
4° Deux représentants et leurs suppléants par arrêté du ministre chargé du budget en veillant à l'égale représentation des hommes et des femmes ;
5° Un représentant et son suppléant de sexe différent par arrêté du ministre chargé de l'Outre-mer ».

sont publiés au *Journal officiel*. Le président et les trois (depuis 2022) vice-présidents[181] sont élus au scrutin secret à la majorité absolue des membres titulaires présents ou remplacés selon les conditions fixées par l'article L.1212-1.III CGCT, c'est-à-dire par les seuls élus locaux : le CNEN est donc dirigé par un président qui doit être un élu local issu d'un échelon territorial représenté au CNEN. La durée du mandat des membres du CNEN est de trois ans renouvelables.

Il ne s'agit pas des membres du CFL en raison de l'indépendance de ce Conseil vis-à-vis du CFL.

Le CNEN a par ailleurs un champ de compétences très large. Selon l'article L.1212-2 du CGCT, le CNEN est obligatoirement consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics des projets de textes réglementaires et des projets de loi créant ou modifiant les normes qui leur sont applicables. Dans les faits, il peut arriver qu'il soit contourné par le Gouvernement. Tel a été le cas en septembre 2022 concernant le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. L'article 23 dudit projet décrivait les modalités de participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques avec des sanctions. Selon le président du CNEN M. Alain LAMBERT, « le Gouvernement redoutant un avis défavorable du CNEN a préféré passer en force et le contourner ». Dans un communiqué de presse, il dénonçait une atteinte à la démocratie et à la libre administration des collectivités territoriales. En première lecture à l'Assemblée nationale, Mme Marianne MAXIMI (LFI-NUPES) a dénoncé la mise à l'écart du CNEN par le Gouvernement alors qu'il s'agissait d'une obligation légale[182]. Les sénateurs ont considéré le dispositif de l'article 23 comme illégitime et superflu : selon eux, « les collectivités territoriales sont pleinement conscientes de l'urgence du rétablissement de nos finances publiques et sont prêtes à y prendre leur part, sans qu'il soit besoin de les placer sous la tutelle de l'État, dont la gestion financière propre ne saurait être érigée en exemple »[183]. La commission mixte paritaire a rejeté l'article 23 en raison des efforts

[181] Avant l'entrée en vigueur du décret n°2022-986 du 4 juillet 2022 relatif à la composition du comité des finances locales et du Conseil National d'Évaluation des Normes (article 2 dudit décret pris pour l'application de l'article L. 1211-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), tel que modifié par l'article 21 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale), le CNEN était composé de deux vice-présidents.

[182] CAZENEUVE Jean-René, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, (n° 272), 4 octobre 2022, p. 199, p. 201.

[183] HUSSON Jean-François, Rapport n° 86 (2022-2023), fait au nom de la commission des finances, déposé le 27 octobre 2022.

fournis par les collectivités locales au cours des précédentes années et en considérant que le dispositif de surveillance mis en place par le Gouvernement n'était pas nécessaire[184]. En revanche, la commission mixte paritaire a maintenu l'effort demandé aux collectivités territoriales pour le redressement des comptes publics, en prévoyant toutefois d'exclure de l'ODEDEL les principales dépenses sociales – revenu de solidarité active (RSA), allocation aux adultes handicapés (AAH) – des départements. La crainte du CNEN à propos de son contournement est l'incidence que pourrait avoir ce type de projet sur les finances des collectivités locales. Avec le rejet de l'article 23, le risque est écarté, mais la crainte reste encore enracinée quant au comportement du Gouvernement à l'avenir, en ce qui concerne la mise à l'écart forcée des collectivités locales dans le processus d'élaboration des normes les concernant.

Selon l'article L.1212-2 II, « le président d'une assemblée parlementaire peut soumettre à l'avis du conseil national une proposition de loi ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose ». Cette faculté ne vaut pas pour les projets de loi. Le conseil national peut se saisir de tout projet de norme technique résultant d'activités de normalisation ou de certification ayant un impact technique ou financier pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics selon les dispositions de l'article L.1212-2 IV CGCT. En application du V alinéa 2 du même article, il peut s'autosaisir des normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Il l'a fait seulement deux fois, en 2015, dans un contexte d'analyse du stock des normes. La première auto-saisine portait sur l'évaluation des normes parasismiques, pour laquelle une délibération a été rendue, la seconde sur l'évaluation des normes relatives aux mesures en continu des dioxines et furannes pour les incinérateurs de boues d'épuration[185] : des textes très techniques, sans doute sans grands enjeux politiques. Dans son activité consultative, le CNEN examine les évolutions de la réglementation applicables aux collectivités locales et peut proposer des mesures d'adaptation, des modalités de simplification et l'abrogation de certaines normes devenues obsolètes selon les termes de l'article L.1212-2 du CGCT. À ce jour, les rapports annuels du CNEN ne font pas mention de l'abrogation de certaines normes obsolètes.

[184] CAZENEUVE Jean-René, HUSSON Jean-François, rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, p. 5.
[185] Conseil National d'Evaluation des Normes, Rapport public d'activité, 2015, p. 9.

S’agissant d’actes règlementaires, entre 2014 et 2022, l’avis du Conseil National d’Évaluation des Normes a été sollicité pour 1305 décrets, 479 arrêtés et 108 ordonnances ; depuis 2014, il a rendu au total 1 892 avis[186]. En 2023, du mois de janvier au mois d’avril, il a rendu des avis pour 1 projet de loi, 30 décrets, 15 arrêtés, et 2 ordonnances.

Le délai de traitement des demandes d’avis au CNEN est de six semaines à compter de la transmission d’un projet de loi ou de texte réglementaire. Ce délai est reconductible une fois par décision du président mais il peut être réduit à deux semaines sur demande exceptionnelle du Premier ministre ou du Président de l’assemblée parlementaire qui le saisit. Ce délai peut même être réduit à 72 heures sur demande motivée du Premier ministre, sauf dans les cas où le CNEN a émis un avis défavorable entrainant la modification du projet ou l’ajout de certaines informations : en effet, selon l’article L.1212-2 du CGCT, lorsque le CNEN émet un avis défavorable sur un projet, ce dernier doit être modifié par l’autorité consultante pour une nouvelle consultation. La modification du projet de texte en vue d’une nouvelle consultation rallonge ainsi le temps de traitement du dossier par le CNEN, sauf si les projets de loi ou si le projet d’acte réglementaire a fait l’objet d’une saisine en extrême urgence sur décision motivée du Premier ministre. Les avis rendus par le CNEN sont rendus publics et ses travaux font l’objet d’un rapport public annuel remis au Premier ministre, aux présidents de l’Assemblée nationale et du Sénat.

Le CNEN est convoqué par son président ou l’un des trois vice-présidents en application de l’article R. 1213-19 CGCT. L’ordre du jour préalablement arrêté est adressé aux membres du conseil sept jours avant la date de la réunion. La convocation ainsi que les documents nécessaires pour la préparation de la réunion peuvent être envoyés aux membres par tous moyens. Lorsque le CNEN émet un avis défavorable entraînant la modification du projet ou l’ajout d’informations complémentaires, les membres du CNEN peuvent être convoqués jusqu’à 24 heures avant la date de la réunion. En application de l’article R. 133-7 du code des relations entre le public et l’administration mentionné au sein de l’article R. 1213-20 CGCT, au cours des réunions, chaque membre peut demander que son opinion, telle qu'il l'aura exprimée au moins par voie électronique, soit jointe au procès-verbal de la délibération. Le procès-verbal de la délibération rend compte de l'ensemble des votes exprimés et précise le sens de l'avis qui

[186] Rapport de la Cour des comptes, *Le financement des collectivités territoriales*, octobre 2022, p. 106.

en résulte[187]. Les membres du conseil ayant un intérêt personnel en lien avec l'ordre du jour ne peuvent pas prendre part aux délibérations. Certains membres du CNEN peuvent prendre part aux débats de la délibération par conférence téléphonique ou télévisuelle en application de l'article R. 1212-22 CGCT ; la délibération est valable si deux membres de chaque niveau de collectivités locales représenté est présent, en plus du président et de l'un des vice-présidents. Si ce quorum n'est pas atteint, une nouvelle convocation sera envoyée aux membres du conseil et, dans ce cas, le CNEN pourra délibérer même si le quorum n'est pas atteint. Le président a la possibilité de désigner un président de séance en cas d'empêchement constaté, 7 jours avant la date de la séance et en cas d'empêchement des deux vice-présidents.

Les délibérations du conseil national sont adoptées à la majorité simple des suffrages exprimés. La voix du président est prépondérante en cas de partage des voix. Le ministère chargé des collectivités territoriales assure les missions de secrétariat du CNEN. Ce dernier établit un règlement intérieur qui est approuvé par le ministre chargé des collectivités territoriales.

L'administration française est devenue une administration de dialogue depuis 1958. La finalité de la création du Conseil National d'Evaluation des Normes est l'association des collectivités territoriales à la création des normes dans le but d'atteindre une qualité normative et de limiter l'inflation normative. Outre l'efficacité normative recherchée, il s'agit d'une réaffirmation du respect des principes démocratiques à travers la représentation de toutes les composantes étatiques au sein du Conseil, mais l'extension des compétences de cette institution peut susciter des questionnements quant à l'analyse des normes déjà existantes en matière financière. On est précisément en présence d'une structure nationale compétente pour évaluer l'activité du législateur, l'analyser au point de faire des propositions de suppression des normes devenues obsolètes. Dans ce sens, dans le cadre du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, l'activité du CNEN portant sur l'analyse des normes réglementaires en vigueur est une activité très importante dont la finalité consiste à mettre en place un droit territorial lisible.

La loi n°2013-921 du 17 octobre 2013 portant création du CNEN applicable aux collectivités locales et à leurs établissements publics a modifié l'article L.1211-3 CGCT instaurant ainsi l'indépendance du CNEN vis-à-vis du CFL, mais un lien peut être établi entre les deux instances

[187] Cf. art R. 1213-24 CGCT : « Les délibérations du conseil font l'objet d'un procès-verbal. Il est signé par le président de séance et indique le nom et la qualité des membres présents, les questions traitées au cours de la séance et le sens de chacune des délibérations ».
.

consultatives. En effet, l'article L.1211-3 alinéa 3, dispose que « lorsqu'un décret à caractère financier concernant les collectivités territoriales crée ou modifie une norme à caractère obligatoire, la consultation du comité des finances locales porte également sur l'impact financier de la norme ». Or, il a été mentionné plus haut que lorsque le CFL était saisi d'un décret à caractère financier, sa consultation portait aussi sur l'impact financier de la norme et dans ce cas, la consultation de la CCEN était réputée satisfaite en application de l'ancien article L. 1211-3 CGCT[188]. La double consultation du CFL et de la CCEN, qui avait été supprimée en faveur du CFL par l'article 74 de la loi WARSMANN n°2011-525 du 17 mars 2011, relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit a ainsi été réinstaurée implicitement. Il s'agit de la preuve de l'indépendance du CNEN, mais ce dernier n'est pas pour autant complètement détaché du CFL. En effet, dès l'installation du CNEN, ce dernier a repris les activités de l'ancienne CCEN, mais en jouissant de son indépendance fonctionnelle vis-à-vis du CFL. L'article L.1212-1(I) alinéa 2 CGCT dispose dans ce sens que « les avis rendus par la commission consultative d'évaluation des normes, ainsi que leurs motifs, sont réputés avoir été pris par le Conseil national d'évaluation des normes ».

De plus, certains membres du CFL peuvent se retrouver au sein du CNEN : c'est le cas de M. Philippe LAURENT, maire de Sceaux, dans le groupe des représentants des maires, de M. Stanislas BOURON et de M. Arnaud MENGUY dans le groupe des représentants de l'État. Récemment, en janvier 2023, André LAIGNEL, président du CFL était candidat à l'élection du troisième vice-président du CNEN, face à Laurent DEJOIE (président du conseil régional des pays de la Loire) et Dominique PEDUZZI (maire de Fresse-sur-Moselle) ; ce dernier et André LAIGNEL n'ont reçu chacun qu'un seul vote au premier tour, tandis que Laurent DEJOIE en cumulait douze[189]. Ces membres du CFL n'y siègent pas pour le compte de ce dernier, mais pour les composantes pour lesquelles ils ont été désignés.

Le CNEN est aussi lié au CFL en raison du pouvoir de décision que détient ce dernier dans la détermination des frais de fonctionnement du Conseil. En application de l'article L.1212-3 CGCT, le montant de la dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement du CNEN et le coût des travaux qui lui sont nécessaires, prélevée sur les ressources prévues pour la dotation

[188] Cf. *supra*, p. 97-98.
[189] Conseil National d'Évaluation des Normes, *Relevé d'avis, séance mensuelle du CNEN du 12 janvier 2023*, consultable sur : http://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/ .

globale de fonctionnement prévue par la loi de finances de l'année est déterminé, chaque année, par le conseil national, mais « après avis conforme du comité des finances locales ».

On peut soutenir que le CNEN complète ainsi, depuis sa création jusqu'à ce jour, l'action du CFL. En effet, ce dernier œuvre pour les libertés locales tandis que le CNEN agit pour la simplification des normes qui facilitent l'exercice de ces libertés locales. En 2014, Hervé MAUREY, président de la commission du développement durable du Sénat soulignait « la forte contrainte que représentent ces normes pour les collectivités territoriales, à un moment où les dotations baissent fortement »[190]. La même année, Alain LAMBERT, actuel président du CNEN, avait rappelé l'ampleur du stock des normes en France qui atteignait 400000 textes et nécessiterait 2000 ans pour être résorbé[191]. Finalement, ce qui différencie le CNEN de l'ancienne CCEN, c'est le renforcement des prérogatives du Conseil, notamment son pouvoir d'auto-saisine, ainsi que son nombre élevé de membres avec une forte représentation des élus locaux par rapport au second.

Le CFL interagit dans l'exercice de ses fonctions avec des instances consultatives techniques, mais il bénéficie aussi de l'aide d'autres structures importantes, très polyvalentes au niveau national, local et peut même solliciter l'aide des experts.

Section II : Un cadre d'activité ouvert à l'expertise externe

Le Comité des Finances Locales est assisté dans sa mission consultative par des structures centrales (I) mais aussi nationales, si l'on songe aux associations d'élus, comme il a la possibilité de solliciter l'avis de personnes compétentes en cas de besoin (II).

[190] NASZALYI Philippe, « L'actualité de la gestion », *Revue des sciences de gestion* 2014, / 3-4 (N° 267-268) p. 59-66.
[191] *Ibid.,* p. 59-66.

§ I- Les structures centrales

Au niveau national, il existe deux grandes structures interlocutrices des collectivités territoriales et assistantes du CFL dans le pilotage des projets en finances locales. Il s'agit de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) (A) et de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) (B).

A- La Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)

La DGCL est une structure très active aux côtés des collectivités locales et du CFL. Créée en 1960 et rattachée au ministère de l'intérieur, elle a pour mission l'élaboration des dispositions concernant les collectivités territoriales et la répartition de différentes sommes entre les collectivités locales bénéficiaires, après la fixation des orientations par le CFL. Elle est également chargée de mettre en place les statuts des acteurs locaux et de définir les orientations relatives à la politique nationale et européenne de cohésion des territoires et de la politique de la ville.

Selon l'article 13 du règlement intérieur du CFL, « la direction générale des collectivités locales assure la préparation des travaux et des délibérations du comité [CFL] et l'exécution de ses décisions ». Le rôle de secrétariat joué par la DGCL est très important. Au sein des conseils, des commissions et autres organismes consultatifs, le secrétaire est celui qui prépare le travail des réunions et des archives et conserve les délibérations et les décisions. « Ces fonctions étaient généralement confiées à un chef de bureau ou un autre fonctionnaire de l'administration centrale du ministère, qui les remplissait en plus des siennes propres » écrivait-on déjà au siècle dernier[192]. Dans le cas du CFL, il ne s'agit pas d'un unique fonctionnaire de l'administration, mais de plusieurs sections d'un service central, lesquelles interviennent pour des missions de secrétariat et aussi pour d'autres fonctions techniques. En effet, la DGCL est composée de plusieurs services dont la sous-direction des finances locales et de l'action économique. C'est cette sous-direction qui joue un rôle de secrétariat en ce qui concerne la préparation des travaux du CFL. En ce sens, elle s'occupe de l'envoi des convocations aux membres du CFL, au moins quinze jours à l'avance, de l'envoi de l'ordre du jour de la séance au moins huit jours à l'avance et de la lecture du rapport de chaque affaire soumise au CFL, sauf en cas de désignation d'un rapporteur spécial par le CFL en application de l'article 9 de son règlement intérieur, qui dispose

[192] DAUPHIN Gilbert, *L'administration consultative centrale,* Librairie des sciences politiques et sociales, 1932, p.41.

que « pour chaque affaire qui lui est soumise, le comité entend le rapporteur de l'administration. Le comité a, en outre, la faculté de désigner un rapporteur spécial. En cas d'urgence, le président peut procéder lui-même à cette désignation ». La DGCL est d'ailleurs également chargée d'assurer le secrétariat de la Commission Consultative sur l'Évaluation des Charges résultant des transferts de compétences (CCEC) et du Conseil National d'Évaluation des Normes (CNEN).

La sous-direction des finances locales et de l'action économique, service de la DGCL, gère l'attribution des principaux concours financiers de l'État aux collectivités locales et notamment de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Elle établit à cet effet les règles et le calcul des compensations financières allouées à chaque collectivité locale, en contrepartie des transferts des compétences induits par les lois de décentralisation. Elle participe également à la détermination des règles de la fiscalité locale et de la fiscalité d'État partagée avec les collectivités locales, élabore le cadre budgétaire et comptable propre à chaque type de collectivités et prépare les rapports au Parlement sur le contrôle budgétaire des budgets locaux et l'analyse financière. La sous-direction des finances locales et de l'action économique avait en outre mis en œuvre la démarche de contractualisation financière entre l'État et les collectivités locales initiée lors de la conférence nationale des territoires (CNT) tenue en 2017 à Cahors, visant à développer une approche partenariale pour la régulation de la dépense locale ; elle traite aussi des questions concernant les emprunts des collectivités. Dans le domaine des interventions économiques et de l'aménagement du territoire, la sous-direction des finances locales et de l'action économique suit particulièrement les questions relatives aux interventions économiques concernant les collectivités au regard des droits français et européen. Les montants et les critères de répartition des dotations versées par l'État aux collectivités locales sont fournis par la DGCL. Ces critères de répartition varient d'une collectivité locale à une autre et tiennent compte de la situation géographique, de la population, du potentiel financier, des recettes réelles de fonctionnement etc. Chaque année, la DGCL fournit à chaque collectivité locale une note d'information relative à la répartition de chaque type de dotation avec une description des modalités de répartition de l'année en cours.

La DGCL intervient aussi aux côtés de l'OFGL, la formation restreinte du CFL. À la fin de chaque exercice, l'OFGL publie sur son site internet un rapport annuel sur le résultat des finances locales de chaque niveau de collectivité locale, en s'appuyant sur les données fournies

par la DGCL. Ce sont ces résultats qui permettront une meilleure répartition des dotations de l'année suivante en fonction des objectifs poursuivis[193].

La DGFIP ne contribue pas moins au fonctionnement du CFL.

B- La Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP)

Selon Frédéric LANNUCCI, alors chef du service des collectivités locales à la direction générale des finances publiques, la DGFIP est un partenaire des collectivités locales qui joue un rôle de conseil fiscal et financier pour les collectivités locales, ainsi qu'un rôle de garant de la fiabilisation des comptes pour les entités locales[194]. S'agissant de ce dernier rôle, « les collectivités locales françaises ont la particularité de disposer de comptables fonctionnaires d'État appartenant au réseau de la Direction générale des Finances publiques et, compte tenu d'une autre spécificité française qu'est le nombre et les différents niveaux de collectivités, ce sont près de 3 000 comptables publics et 26 000 agents de ce réseau qui assurent la gestion comptable des collectivités locales et des établissements publics locaux »[195]. Aujourd'hui, grâce à la DGFIP, la comptabilité des collectivités locales a connu une évolution à travers la mise en place d'un cadre comptable modernisé par ce dernier. En effet, avec la décentralisation et l'élargissement des compétences des collectivités locales, il fallait mettre à la disposition des élus locaux, des citoyens et des partenaires financiers des collectivités locales des informations et des indicateurs fiables et précis sur leur situation financière et sur l'impact financier de l'action publique[196]. Si la DGFIP met aujourd'hui à la disposition des collectivités locales des comptables publics, son rôle de garant est assuré par ces derniers dont les trois rôles principaux en matière de gestion comptable et financière des collectivités locales sont « la tenue de la comptabilité mais également le contrôle de régularité des recettes et dépenses des collectivités locales dont ils ont la charge et le recouvrement amiable et contentieux des produits locaux »[197]. La DGFIP par le biais de ses comptables s'assure du bon fonctionnement des différents cadres comptables mis en place par le législateur. Il s'agit de différentes règles de comptabilités appelées « instructions budgétaires et comptables » applicables au secteur public local selon le type de collectivité (communes, départements, régions) distinguant les opérations de

[193] Consultable sur le site : http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/synthese_dgf.php.
[194] LANNUCCI Frédéric, « La DGFIP partenaire des collectivités locales, un partenariat approfondi », *RFFP* nov. 2010, n° 112, p. 145.
[195] LEVRAUX Jean-Michel, « L'État garant des collectivités locales : les prestations comptables assurées par les comptables de la DGFIP », *Gestion & Finances Publiques*, novembre 2009, nº 11, p. 935.
[196] *Ibid.*, p. 935.
[197] *Ibid.*, p. 935.

fonctionnement (produits et charges) des opérations d'investissement (opérations sur le patrimoine) de chaque type de collectivité. C'est la loi nº 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales qui marqua le point de départ de la réforme M14 : l'instruction M14 qui suivit a imposé aux collectivités locales ce nouveau cadre comptable à partir du 1er janvier 1997 ; puis ce fut en 2001 le tour des départements d'expérimenter la future instruction M52 généralisée en 2004 qui a apporté de nouvelles obligations (obligation d'amortir plus largement que la M 14 mais avec une possibilité de neutralisation, subventions d'équipement en section d'investissement amortissables, provisions de droit commun, c'est-à-dire fondées sur l'appréciation des risques réels,...) ; suivirent ensuite les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) avec l'instruction M61 et les régions avec l'instruction M71 expérimentée au 1er janvier 2005 et généralisée en 2007. Chaque nouvelle instruction a été l'occasion de faire un pas de plus vers la comptabilité privée et de reprendre les avancées des instructions précédentes. Pour les communes, la réforme M14, applicable depuis le 1er janvier 2006, réforme dite de simplification en matière budgétaire (maquettes et certaines opérations d'ordre), aura également été un instrument d'harmonisation puisque l'instruction M14 a repris à son compte certaines des avancées des instructions qui lui ont été postérieures[198]. Aujourd'hui domine le référentiel M57, instruction budgétaire et comptable (IBC) développée par la Direction générale des Finances publiques (DGFiP) et la Direction générale des collectivités locales (DGCL) en collaboration avec les acteurs locaux et les associations d'élus. Il reprend des dispositions communes aux cadres communaux, départementaux et régionaux et retient les dispositions applicables aux régions en cas de divergence entre les différents cadres. De ce fait, il est applicable par toutes les collectivités territoriales (communes, EPCI, départements, régions) : une généralisation du référentiel M57 à toutes les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs a été effectuée depuis le 1er janvier 2023. Il s'est substitué aux précédentes instructions budgétaires et comptables : M14, M52, M61, M71, M831 et M832. C'est à travers ces dispositifs que la DGFIP assure la fiabilité des finances, ce qui rend compte de son rôle de garant. Dans le cadre de notre étude, nous pouvons déduire que la DGFiP est aussi un partenaire du CFL.

La DGFiP a été créée le 3 avril 2008 à la suite de la fusion de la direction générale des finances publiques et de la direction générale des impôts. Rattachée au ministère de l'action publique et

[198] *Ibid.,* p. 935.

des comptes publics, la DGFIP est chargée de gérer les techniques budgétaires et comptables des collectivités locales dans le système financier français. La DGFIP est membre du comité technique et scientifique de l'OFGL structure restreinte du CFL. Elle participe chaque année à la réalisation du rapport annuel des finances locales établies par l'OFGL. La fusion des deux services a permis aux collectivités territoriales de gagner du temps en consultant une seule structure, mais aussi de bénéficier d'un meilleur service. Il s'agit d'un service financier spécialisé dans la prestation des services comptables, mais ses missions s'étendent aussi au conseil. Le CFL peut la consulter et ses demandes peuvent porter sur des questions fiscales, comptables ou financières. La DGFIP apparaît ainsi comme un interlocuteur de référence pour le CFL en raison de ces compétences en matière de finances publiques[199]. Le Pr. Etienne DOUAT souligne sur ce point que les collectivités locales ont la possibilité de s'adresser à d'autres interlocuteurs que la DGFIP à savoir la préfecture et la chambre régionale des comptes. Mais elles ont peu de chance d'être satisfaites. En effet, les services de la préfecture consacrés aux collectivités territoriales et relevant du ministère de l'intérieur ont des compétences en matière financière, mais ils sont peu compétents pour régler les problèmes de nature fiscale[200]. Les chambres régionales des comptes exercent des compétences qui leur ont été attribuées par la loi à savoir le contrôle des actes budgétaires, le jugement des comptes de comptables publics et l'examen de la gestion en vue de mesurer la performance des ordonnateurs locaux dans leur utilisation des fonds publics, mais « la difficulté juridique à laquelle on se heurte est que la loi n'attribue aux chambres régionales des comptes aucune mission de conseil au profit des collectivités territoriales »[201]. C'est dans ce sens que la DGFIP est qualifiée de conseil de qualité pour les collectivités locales dans la mesure où elle les assiste dans la construction de leur budget, dans le calcul des taxes ou dans l'étude de leurs bases fiscales. Dans le cadre de l'élaboration du rapport annuel des finances locales par l'OFGL, les principales sources d'informations des données fiscales et des comptes de gestion sont fournies par la DGFIP. Cette dernière apporte ainsi son expertise au CFL en lui fournissant des informations utiles et nécessaires pour la prise de décisions concernant les problèmes fiscaux auxquels les collectivités locales font face dans leur gestion financière. Toutefois, le CFL recueille aussi des

[199] DOUAT Etienne, « La direction générale des finances publiques : un conseil de qualité pour les collectivités territoriales », *Revue française de finances publiques*, novembre 2010, n°112, p. 131.
[200] *Ibid.*, p. 131.
[201] *Ibid.*, p. 131.

données issues des autres instances représentatives des collectivités locales, et fait parfois recours à des experts pour la réalisation de certains projets.

§ II- Les instances représentatives des collectivités locales et autres experts

Le cadre de recherche d'un organisme consultatif peut être très étendu et l'objectif poursuivi par les administrations à travers la consultation est l'efficacité décisionnelle. Partant, le législateur n'a pas limité le cadre de préparation des travaux du CFL aux seules compétences des membres désignés et élus. Il a prévu pour les différentes missions du CFL, ainsi que pour ses formations restreintes ou indépendantes, l'intervention de toute personne capable d'éclairer leurs réflexions. La loi aurait pu ne pas le dire expressément : « le Conseil d'État a toujours admis d'une part qu'un organisme collégial puisse entendre au cours de ses délibérations toute personne susceptible de l'éclairer et d'autre part que les personnes qui lui sont étrangères ne peuvent en aucun cas participer au vote, même avec voix consultative, c'est -à-dire que la phase principale, celle de la discussion et du vote doit se dérouler en dehors de toute intervention d'une personne étrangère à l'organisme »[202]. Ceci rend compte de l'importance des personnes extérieures à l'instance consultative utile pour sa prise de décision. Les associations d'élus locaux en tant que telles, bien que les membres du CFL en émanent (A), ainsi que les personnes compétentes (B) peuvent ainsi être sollicitées par le CFL en cas de besoin.

A- Les associations nationales d'élus locaux : des lobbys au sein du CFL ?

Les associations sont des groupements d'élus politiques locaux que l'on retrouve à chaque niveau de collectivités locales dont l'action a pour finalité la défense des intérêts financiers et sociaux des différents types de collectivités que ces élus représentent. Aujourd'hui en France, il existe plusieurs associations d'élus locaux actives dans la défense des intérêts des collectivités locales : l'association des maires de France au niveau communal (AMF), l'association des départements de France au niveau départemental (ADF), l'association des régions de France au niveau régional (ARF devenue aujourd'hui Régions de France), mais aussi Intercommunalité de France (ADCF), Association des Maires Ruraux de France (AMRF), Association des Petites Villes de France (APVF), France Urbaine, Villes de France, Association des Maires ville et banlieue). Il existe aussi en dehors du CFL d'autres instances nationales — mais qui ne sont pas toutes des associations loi 1901 — dont l'objectif consiste à défendre une politique urbaine ou celle des entités locales rurales au sein desquelles siègent les élus locaux : le Centre National

[202] ISAAC Guy, *La procédure administrative non contentieuse, op.cit.,* p. 528-529.

de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, le Comité Consultatif des foires et salons, Comité de suivi réforme permis de construire, Conférence nationale de la ruralité, Conférence de la ruralité, Comité de l'innovation routière. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, mais, en général, ces associations d'élus locaux et autres instances nationales au sein desquelles siègent les élus locaux « se présentent comme médiatrices dans le dialogue existant entre les élus locaux, dispersés sur le territoire national et les pouvoirs publics au sens large : Gouvernement, Parlement, administration d'État etc. »[203]

Les associations d'élus locaux précédemment citées ne prennent évidemment pas part aux séances plénières du CFL, mais chaque niveau de collectivités territoriales y est représenté et certains membres de ces associations sont membres du CFL ; c'est en particulier l'exemple de l'actuel président du CFL, M. André LAIGNEL, maire d'Issoudun et vice-président de l'Association des maires de France. Lorsqu'un projet financier émanant du Gouvernement ou du Parlement est susceptible de créer une incidence sur le fonctionnement administratif et financier des entités locales, ce projet fait souvent l'objet de discussions au sein des différentes associations d'élus locaux avant d'être traité au CFL. Ces associations d'élus agissent indirectement avec le CFL. En octobre 2019, par exemple, le CFL avait constaté qu'il y aurait une réduction des ressources des collectivités locales d'une valeur de 250 millions d'euros : cinq associations d'élus locaux que sont l'Association des maires de France, France Urbaine, Villes de France, l'Association des petites villes de France et l'Association des maires ruraux de France avaient réagi à ce sujet en mentionnant l'écart lié à la suppression de la taxe d'habitation et la non-compensation de cet écart financier par l'État [204]. Dans le cadre de cette réforme relative à la taxe d'habitation, des travaux menés au sein des différentes associations d'élus ont permis à ces dernières de constater les conséquences qui pourraient en découler. Ces associations interagissent directement avec le Gouvernement et le Parlement, mais le CFL tient également compte de leur point de vue dans ses travaux par le biais des représentants des élus locaux qui siègent au CFL. De plus, ces associations d'élus locaux sont représentées au sein du comité scientifique et technique de l'OFGL, la formation restreinte du CFL. Les associations d'élus locaux sont ainsi un lieu de dialogue entre les élus locaux et un lieu où peuvent s'élaborer

[203] PUTEAUX Jean « L'école des maires. Les associations d'élus locaux », *Politix*, n° 28, 1994, pp. 49-63.
[204] GALIERO Emmanuel, « Collectivités locales : cinq associations d'élus craignent une perte de ressources » lefigaro.fr, octobre 2019.

des propositions ou des doléances qui seront soumises au CFL, qui en retour les soumettra à l'État en vue de l'adoption d'une décision efficace en matière financière.

En pratique, les associations d'élus locaux constituent un lobby facilitateur du dialogue entre l'État et les collectivités locales. Un « lobby » fait référence à un groupe de personnes dont la mission consiste à promouvoir et défendre des intérêts, privés ou non, en faisant usage des moyens de pression ou d'influence sur les institutions publiques détentrices de pouvoir.

Certes, la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite Sapin 2) a créé un registre des représentants d'intérêts dans lequel ne figurent pas les associations d'élus locaux : l'examen du projet de loi « Sapin 2 » a suscité des discussions quant à l'inscription des associations d'élus locaux au rang des « lobbies privés ». Les dirigeants de certaines associations d'élus locaux avaient refusé d'être considérés comme des représentants d'intérêts privés pour plusieurs raisons : l'élection de leurs membres au suffrage universel, la défense de l'intérêt général, la contribution des membres de ces associations à l'élaboration des décisions de l'État et à leur application locale. En octobre 2016, le Sénat proposa l'exclusion des associations d'élus locaux des lobbies privés si elles se retrouvent dans le contexte d'un dialogue avec l'État et dans les conditions fixées par la loi. Cette proposition fut définitivement adoptée et inscrite à l'article 25 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Toutefois, on pourrait affirmer que les associations d'élus locaux sont plus que des lobbies privés dans leurs actions d'intérêt général. En effet, ces associations d'élus ont la possibilité d'exprimer un désaccord contre un projet de loi dont les dispositions sont susceptibles d'impacter les collectivités locales. Par cette action de revendication que l'on peut qualifier de pression, les autorités centrales et le CFL ont en idée les intérêts défendus par les élus locaux d'où la facilitation de la mission de défense du CFL auprès des autorités centrales.

Le CFL a aussi la possibilité de solliciter l'aide de toute personne pouvant éclairer ses travaux en matière financière.

B- L'intervention possible de personnes compétentes extérieures au CFL

Le CFL est imprégné des principes de l'administration consultative que sont les procédures d'association de tierces personnes à l'élaboration des décisions administratives. Le dernier alinéa de l'article L. 1211-4 du CGCT dispose que le CFL réuni en formation restreinte au sein de l'OFGL « bénéficie du concours de fonctionnaires territoriaux et de fonctionnaires de l'État. Il peut solliciter le concours de toute personne pouvant éclairer ses travaux ». Le code général des collectivités territoriales ne donne pas de précision en ce qui concerne les compétences de ces agents publics, ou de cette « personne » pouvant éclairer les travaux du CFL.

Il s'agira donc d'une expertise qui peut se faire individuellement ou collectivement. « Les personnes ainsi consultées peuvent être des représentants d'autres institutions ou administrations, des experts, voire aussi des représentants indirects des administrés par l'intermédiaire d'associations, de groupements professionnels et d'élus ou même des personnes issues directement de la "société civile"[205]. Les dispositions du code général des collectivités territoriales en ce qui concerne toutes les personnes pouvant assister le CFL constituent la preuve qu'un organe consultatif peut être créé pour une thématique très vaste et détenir des compétences diversifiées. Le législateur laisse ainsi une porte d'entrée au sein du CFL et de ses formations restreintes, non seulement aux agents publics que sont les fonctionnaires territoriaux et les fonctionnaires de l'État, mais aussi aux administrés compétents.

Dans le cadre de l'analyse des dépenses d'investissement des collectivités locales de l'année 2019 par exemple, le comité scientifique et technique de l'OFGL était composé des membres des associations des personnels territoriaux que sont : l'association des administrateurs territoriaux de France (AATF), l'association finance gestion évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE), l'association des ingénieurs territoriaux de France (AITF) et le syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT). Il s'agit d'associations qui interviennent sur les chantiers de l'OFGL, la formation restreinte du CFL, selon les thématiques abordées.

S'agissant des administrés compétents, le terme « personne » renvoie à toute personne physique capable de participer à l'élaboration de la décision financière. Dans le cadre de son activité, le CFL ne peut pas recourir à un citoyen lambda pour éclairer ses travaux, mais plutôt à un

[205] LE CLAINCHE Michel, « L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative », *Revue Française d'Administration Publique,* 2011/1-2 (n°137-138) p. 39-48.

professionnel compétent en matière politique, juridique et financière : un expert. « Au sens juridique, l'expert est la personne désignée dans le cadre d'une expertise, c'est-à-dire d'une procédure destinée à éclairer une autorité chargée de prendre une décision »[206]. L'on pense particulièrement aux universitaires, chercheurs et autres professionnels membres du comité scientifiques de l'OFGL. L'association des personnes physiques aux missions du CFL instaure un cadre de codécision en matière financière dans lequel l'on retrouve l'État, les collectivités locales qui sont les représentants du peuple, et les citoyens compétents qui ont la qualité d'experts. En parlant de citoyens compétents ayant la qualité d'experts, on pense à titre d'exemple à M. Michel KLOPFER spécialiste des finances locales à la tête du cabinet de consultants portant son nom, qui exerce des activités d'expertises en matière de finances locales et qui est exclusivement au service des collectivités locales en France. Il s'agit de l'intervenant privilégié des élus locaux. C'est dans ce sens par exemple que Jean-Claude CASSAGNOLE, président de la Communauté de communes Domme-Villefranche-du-Périgord disait ceci : « il est toujours important pour les élus que nous sommes de recevoir un éclairage professionnel sur la manière dont fonctionnent le calcul et l'attribution des dotations, ce que nous réserve chaque année la loi de finances, et surtout comment nous pouvons améliorer budgétairement nos marges de manœuvre pour servir au mieux l'intérêt public. Michel KLOPFER nous y aide efficacement »[207]. En mars 2022, l'ensemble des maires et des cadres communautaires ont pu bénéficier d'une journée de formation et d'information sur tout ce qui touche à la fiscalité locale en rapport avec la loi de finances 2022. Il est régulièrement invité à donner son point de vue par Bercy, la direction générale des collectivités locales (DGCL) ou le Sénat. Dans ce sens, le CFL peut directement ou par le biais de la DGCL ou de la DGFIP consulter cet expert sur les grands projets de réforme à l'endroit des finances des collectivités locales avant l'émission d'avis ou de propositions. En dehors du cabinet Michel KLOPFER, il existe aussi d'autres cabinets d'experts consultés par les collectivités locales en matière de finances locales : le cabinet Stratégies locales (une société de conseil et de formation des élus qui intervient aux côtés des décideurs locaux), le cabinet Ressources Consultants Finances qui accompagne les collectivités locales pour l'étude, le conseil, la prospective en finances publiques locales, le

[206] ENCINAS DE MUNAGORRI Rafael, « Quel statut pour l'expert ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 2002/3, n° 103, p. 379-389.
[207] Voir presse, Sud-ouest-Dordogne, « Un expert auprès des élus », Domme-Villefranche-du-Périgord, 21 mars 2022.

cabinet KPMG (société anonyme d'expertise comptable et de commissariat aux comptes), ou le cabinet Grant Thornton France qui délivre des services d'audits, de fiscalité et de conseil.

Conclusion du Chapitre II :

Le cadre d'activité du CFL mis en place par le législateur est composé de plusieurs structures consultatives. Il ne s'agit pas d'une nouveauté instaurée par le système financier français, mais cette organisation institutionnelle relève de la liberté d'organisation des organismes collégiaux agissant au sein de l'administration comme des éclaireurs décisionnels.

Le cadre d'activité du CFL révèle en pratique l'enracinement d'une galaxie de comités consultatifs dans le système financier français qu'on peut appeler comitologie. Selon les thématiques qu'aborde le CFL, cette comitologie est soit technique, soit normative. Pour un meilleur pilotage des finances locales et pour une prise de décision cohérente en matière financière, le CFL, instance de cette comitologie bénéficie de l'assistance d'experts externes capables de l'éclairer dans sa prise de décision. C'est dans ce sens qu'interviennent la DGCL, la DGFIP, les associations d'élus locaux, les experts en matière financière, ainsi que les universitaires en son sein.

Conclusion du Titre I :

Dans ce premier Titre, la réflexion a porté sur l'organisation du CFL dans le système institutionnel français. Créé par la loi du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement en France, le CFL est composé d'élus locaux, de représentants de l'État et de parlementaires. Cette composition à la fois politique et technique, révèle les caractéristiques du cadre d'activité spécifique du CFL, que nous avons qualifié de cadre d'activité mi-technique, et mi-politique. Sur le plan technique, il s'est développé une comitologie dans le système financier français au sein de laquelle se retrouve le CFL. Le terme comitologie renvoie ici à une galaxie d'organismes consultatifs, mise en place par le législateur, ou que le CFL peut mettre en place en fonction des thématiques financières à traiter en matière de pilotage de finances locales. À ces organismes consultatifs s'ajoutent des services de l'administration centrale (la DGCL et la DGFIP) qui mettent leur expertise au service du CFL, renforçant ainsi le caractère technique de son activité. La politisation de son cadre d'activité est quant à elle liée à la présence d'hommes politiques en son sein et aux relations existant entre le CFL et les pouvoirs centraux dans le système financier. Cette organisation du CFL à finalité technique mais politisée n'est pas sans conséquences sur l'exercice de ses fonctions.

Titre II :
Un comité polyvalent

Dans le contexte du développement des responsabilités locales, la création du CFL en 1979 constitue une limite à l'intervention de l'État dans le système financier local en raison de sa polyvalence.

Historiquement, en 1976, avant la création du CFL, malgré l'existence du comité de gestion du FAL majoritairement composé d'élus des communes, des départements, et des groupements, et traduisant une association des collectivités locales au processus décisionnel en matière financière, le rapport *« Vivre ensemble »* dénonçait la présence de l'État dans tous les domaines de la société. En d'autres termes, l'État assurait à la fois la direction administrative et financière des collectivités locales. Selon ce rapport, cette présence était malsaine au regard des responsabilités locales[208]. Le rapport *« Vivre ensemble »* avait ainsi proposé de mettre en place un organe de régulation doté de compétences en matière financière afin de limiter l'intervention de l'État [209]. Ce rapport, dont s'est inspiré le législateur au moment de la création du CFL, a eu un impact positif sur la détermination des compétences du CFL par le législateur. Le CFL devait poser des actions concrètes à l'endroit des collectivités locales, que ce soit en matière de pilotage de politiques publiques locales ou en matière financière. Il s'agissait pour le législateur d'instaurer le respect mutuel d'une liberté entre l'État et les collectivités locales. Dans ce sens, on peut soutenir que la création du CFL en 1979 reposait sur la liberté d'action des collectivités locales face à l'État dans le système financier national.

Pour répondre à cette liberté d'action des collectivités locales, le législateur en créant le CFL en 1979 dota ce dernier de compétences consultatives (Chapitre III), puis, à partir de 2011, d'un pouvoir de décision en matière de péréquation dans le système financier français (Chapitre IV).

[208] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble*, élaboré sous la présidence de Olivier GUICHARD, *op.cit.*, p. 23.
[209] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble*, élaboré sous la présidence de Olivier GUICHARD, *op.cit.*, p. 121 et s.

Chapitre III : Le rôle consultatif du CFL

La recherche de l'efficience des politiques publiques a entraîné la création de plusieurs instances consultatives en France, dont le CFL en matière financière. Ce dernier est un comité essentiellement consultatif qui exerce sa fonction consultative suivant une procédure donnée, l'idée du législateur étant d'associer les collectivités locales au processus décisionnel en matière financière.

La fonction consultative exercée par les comités, commissions, conseils, observatoires et autres au sein de l'administration française peut se définir comme l'application de règles procédurales par une instance collégiale, légalement instituée et associée à l'élaboration de décisions administratives selon les besoins de l'administration. Cette mission s'exerce dans le respect des conditions de fonctionnement précisées par le texte créateur de l'organisme consultatif et parfois par un règlement intérieur. Il s'agit des règles de convocation, de fixation d'ordre du jour, de quorum, etc. Le CFL créé par le législateur et associé à l'élaboration des décisions en matière financière est un groupe d'individus appartenant aux services de l'administration centrale et locale ayant des intérêts communs que sont les finances publiques et les finances locales, se réunissant pour éclairer à travers leurs avis les pouvoirs centraux dans leur prise de décision en matière financière et dans le pilotage des politiques publiques.

En référence à l'histoire, la fonction consultative attribuée au CFL est le résultat de plusieurs débats liés à la responsabilisation des collectivités locales en France. Cette fonction bien qu'exercée collégialement, attribue une compétence aux différents acteurs du CFL qui sont d'une part les pouvoirs centraux et d'autre part les collectivités locales majoritairement représentées, tandis que dans les années 1960, elles subissaient la prépondérance de l'État en matière financière et fiscale en raison du centralisme. Comme il a été précédemment mentionné dans l'introduction générale, l'association des collectivités locales au processus décisionnel en matière financière a commencé dès 1927 avec la création d'un comité consultatif permanent de l'administration générale, départementale et communale ; elle s'est poursuivie en 1962 avec la création d'une commission d'études chargée d'animer les problèmes financiers des collectivités locales, puis en 1966 avec le comité de gestion du FAL. Ce n'est qu'à partir de 1979 que cette association des collectivités locales au processus décisionnel s'est enracinée dans la durée. En 1966, la création du comité de gestion du Fonds d'Action Locale majoritairement constitué des représentants des collectivités locales n'avait pas limité l'autorité de l'État face aux collectivités locales en raison du rôle restreint des membres de cette institution. En effet, les débats

parlementaires sur la réforme de la taxe sur le chiffre d'affaires en 1965 ne mentionnaient pas un rôle consultatif de ce comité, mais plutôt son rôle de gestion du FAL. Malgré l'association des collectivités locales au pilotage des finances locales en 1966, le centralisme dominait dans la direction des affaires locales parce que le comité de gestion du Fonds d'Action Locale ne faisait qu'appliquer les décisions émanant des pouvoirs centraux sans être au préalable consulté sur le montant dudit fond. En 1976, le rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, dit rapport Guichard, notait dans ce sens que l'État s'est substitué aux collectivités locales alors que ces dernières aspiraient à plus de liberté[210]. Le CFL a été créé en 1979 en remplacement du comité de gestion du Fonds d'Action Locale avec des fonctions étendues à l'endroit des collectivités locales, mais ces fonctions n'ont pas supprimé la prépondérance des pouvoirs centraux dans le processus décisionnel.

Quelle était l'objectif visé par le législateur en attribuant une fonction consultative au CFL et quelles sont les étapes de cette fonction ?

Le législateur, à travers les dispositions de l'article L.1211-4 CGCT (ancien article L. 234-21-1 (Ab) du code des communes, jusqu'en 1996[211]), fixe le rôle consultatif du CFL ; le règlement, à travers l'article R. 1211-16 CGCT (ancien article R. 234-33 code des communes), mentionne les règles de son fonctionnement. Il ressort des dispositions de ces deux articles que le CFL exerce sa fonction consultative dans le cadre d'une réunion après la convocation de ses membres dans le respect des règles de quorum et de délibération. À travers cette consultation réunissant les pouvoirs centraux et les collectivités locales autour des thématiques relatives aux finances locales, on constate que le législateur répondit déjà, avant la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, au désir d'associer les collectivités locales au processus décisionnel dans le contexte d'une nouvelle gouvernance financière locale. On peut le constater avec l'article 6 (I) alinéa 1 de la loi du n°80-

[210] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble*, élaboré sous la présidence de Olivier GUICHARD, *op.cit.*, p. 23.

[211] Ancien article L. 234-21-1 (Ab) du code des communes : « Le comité des finances locales a pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales.
Il établit chaque année sur la base des comptes administratifs un rapport sur la situation financière des collectivités locales.
Dans un cadre pluriannuel, il a la charge de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Les résultats de ces études font l'objet d'un rapport au gouvernement.
Les missions mentionnées au présent article peuvent être exercées par une formation spécialisée du comité, dénommée observatoire des finances locales et comportant des représentants de toutes ses composantes. Les membres de l'observatoire des finances locales sont désignés par le président du comité ».

10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale qui avait confié au CFL la gestion du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle[212] ; et, en application de l'article 11(II) alinéa 8 de la même loi, le CFL était chargé de la fixation des taux de majoration du produit de la taxe professionnelle[213].

En se référant aux pratiques fonctionnelles du CFL, la consultation prévue par le législateur constitue une réponse au désir d'intégrer les collectivités locales au processus décisionnel en matière financière (Section I). Cette fonction consultative s'exerce selon la procédure précisée par les textes législatifs et réglementaires (Section II).

Section I : Une fonction consultative répondant au besoin d'associer les collectivités locales au processus décisionnel en matière financière

La fonction consultative du CFL est une réponse au désir d'association des collectivités locales au processus décisionnel. Il s'agit d'une compétence à la fois normative et financière que leur attribuent les pouvoirs centraux dont l'origine est historique. En effet, à partir des années 1970, la crise des finances publiques a entraîné un phénomène de décentralisation révélant l'importance des communes qui contribuaient à la résolution des difficultés financières dans le système financier français. C'est ainsi que se sont amplifiées les relations entre l'État et les collectivités locales, couronnées par une décision d'associer ces dernières à la nouvelle gouvernance financière publique. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a attribué de nouvelles compétences aux collectivités locales renforçant ainsi l'idée de leur responsabilisation entamée bien avant la création du CFL. La France, membre de la Communauté européenne depuis 1957, a su progressivement développer des dispositifs ou adopter des règles décentralisatrices en prenant en compte les principes du droit européen. Aujourd'hui, la fonction consultative du CFL est non seulement une réponse qui intègre les collectivités locales au processus décisionnel au

[212] Article 6 I alinéa 1 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale : « Il est institué un fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, alimenté par une fraction de la cotisation nationale prévue à l'article 12-IV, dont la gestion est confiée au comité des finances locales institué par l'article L. 234-20 du code des communes ».

[213] Article 11 II alinéa 8 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale : « Pour l'application aux conventions signées jusqu'au 31 décembre 2003 des six alinéas précédents, le produit de la taxe professionnelle s'entend du produit des rôles généraux majoré, à compter du 1er janvier 2006, et sauf délibérations contraires concordantes des communes et des groupements de communes signataires de la convention, de la part, correspondant à ce produit, du montant prévu au 3° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, au titre du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998). Cette part évolue chaque année selon le taux fixé par le Comité des finances locales en application du 3° de l'article L. 2334-7 précité ».

niveau national et international (I) mais qui prend aussi en compte les intérêts de chaque acteur du CFL en vue d'atteindre la cohérence décisionnelle recherchée (II).

§ I- Une intégration des collectivités locales au processus décisionnel au niveau national et international

Par le biais du CFL, et ce depuis 1979, les collectivités locales sont aujourd'hui intégrées au processus décisionnel en matière financière en France par les pouvoirs centraux (A), qui ne manquent pas d'introduire en droit interne des principes de droit européen afin d'optimiser une meilleure gouvernance des finances publiques (B).

A- Les collectivités locales intégrées au processus décisionnel par le biais du CFL depuis 1979

La création du CFL est une réponse à la question du développement des responsabilités locales et par conséquent, à celle de leur autonomie financière. En effet, au cours des années 1970, la crise des finances publiques en France a révélé l'importance des collectivités locales, suscitant une nouvelle organisation administrative, économique et politique de la France marquée par l'émergence de la décentralisation à la fin des années 1970 et au début des années 1980. « Cette période fut marquée par un retrait de l'État qui, sans que l'on y prenne toujours garde, a conduit notre société à entrer dans la complexité à partir du moment où l'on a commencé à responsabiliser les acteurs publics locaux »[214]. En effet, un système communal caractérisé par une réelle autonomie financière locale avait été mis en place en réponse aux difficultés financières de l'État. « Parallèlement, les collectivités locales se sont trouvées *de facto* intégrées dans une culture de gestion publique conçue comme le moteur de la modernisation de l'État »[215]. C'est ainsi qu'a été entamé le processus de responsabilisation des acteurs locaux marqué par une série de faits importants en matière de finances locales : dès 1976, une expérience de globalisation des prêts fut engagée pour des communes de plus de 10000 habitants par le groupe formé par la caisse des dépôts et consignations, les caisses d'épargne, et la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, rendant ainsi compte de la confiance accordée aux acteurs locaux par les institutions financières ; en 1979, on assiste à la création de la DGF à travers la loi du 3 janvier 1979 qui s'inscrit dans un processus général d'organisation du système

[214] BOUVIER Michel, « L'autonomie financière locale d'hier à aujourd'hui », préface à TARTOUR Laurence, *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, op.cit.,* p. X.
[215] *Ibid.,* p. X.

financier local ; en 1980, les assemblées délibérantes des collectivités locales avaient obtenu l'autorisation de voter les taux des impôts directs locaux[216].

La fonction consultative du CFL a été une réponse au développement des responsabilités locales et ces dernières sont aujourd'hui indissociables de la question de l'autonomie financière des collectivités locales. Ainsi, en matière de dotations, un lien peut être établi entre la fonction consultative du CFL et le principe de l'autonomie financière locale : en matière normative, le CFL donne un avis consultatif sur le montant prévisionnel de la DGF après la présentation du projet de loi de finances par le Gouvernement, au cours d'une séance de travail du CFL réuni en assemblée plénière. Après l'attribution définitive du montant annuel de la DGF mentionné dans la loi de finances de l'année, le CFL intervient pour fixer les orientations de la répartition qui sera faite par la DGCL[217]. Il intervient « notamment pour déterminer les évolutions propres à chacune de ses composantes dans l'enveloppe globale prédéterminée en loi de finances »[218]. En matière de compensation des transferts de compétences, le CFL réuni en formation restreinte au sein de la CCEC, intervient en vertu de l'article L. 1211-4-1 CGCT sur les modalités d'évaluation et sur le montant de la compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités locales.

Aujourd'hui, cette fonction consultative du CFL n'est pas seulement limitée à la responsabilisation des collectivités locales ; elle est adaptée aux exigences du droit européen en raison du fait que le développement des responsabilités locales contribue à l'autonomie des collectivités locales.

B- Une intégration adaptée aujourd'hui aux principes du droit européen

Aujourd'hui, la question des responsabilités locales est au cœur des débats portant sur les relations entre l'État et les collectivités locales et prise en compte par le droit européen. En France, à travers sa fonction consultative, le rôle du CFL, s'inscrit dans le pilotage des finances publiques par le respect du principe de l'autonomie locale prôné par l'Union européenne. En effet, « les traités et le droit dérivé de l'Union européenne imposent à l'État d'appréhender globalement le système financier public et, par voie de conséquence, de prendre en compte la façon dont sont mises en œuvre les compétences financières de l'État, de la sécurité sociale

[216] *Ibid.*, p. X.
[217] Cette idée fera l'objet de développement dans le prochain chapitre.
[218] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « Dotations et autonomie financière locale : pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », in *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, sous la direction de LEROY Marc, Economica, 2017, p. 179.

mais aussi des collectivités locales »[219]. Sur la thématique de la consultation et de l'association des collectivités territoriales au processus décisionnel, par ailleurs, « le Conseil de l'Europe s'est en effet préoccupé assez tôt des questions locales au travers d'institutions consultatives, sous la forme d'un organe représentant les collectivités locales et régionales, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, anciennement désigné sous le nom de Conférence des pouvoirs locaux »[220]. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Charte de l'autonomie locale a été signée en 1985 en faisant mention de l'autonomie locale commune à tous les États signataires. Ratifiée par la France en 2007, la France intégrait ainsi dans son système financier des principes relatifs à l'autonomie locale selon les exigences du droit européen. Selon l'article 9-6 de la Charte de l'autonomie locale, « les collectivités locales doivent être consultées d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources distribuées ».

Au niveau international, des dispositifs de participation à la prise de décision ont été proposés aux collectivités locales : on pense ainsi au comité des régions mis en place en 1992 par le traité de Maastricht, lequel a un caractère consultatif et est composé de représentants des collectivités territoriales européennes ; on pense aussi au congrès des pouvoirs locaux et régionaux créé en 1994 au sein du Conseil de l'Europe dont la mission consiste à promouvoir la démocratie territoriale et à améliorer la gouvernance et l'autonomie[221]. Au niveau interne, toute la comitologie mise en place par le législateur, incluant le CFL, est une réponse partielle à ces exigences des droits européens que sont la consultation des collectivités locales sur des projets les concernant et la cohérence décisionnelle dans la gouvernance financière. Aujourd'hui, cette cohérence décisionnelle recherchée dans les finances publiques se manifeste par plusieurs dispositifs. Ainsi, « depuis la révision constitutionnelle de 2008, la Constitution dans son article 34 évoque les orientations pluriannuelles des finances publiques [...] définies par des lois de programmation [qui] s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques, cela en droite ligne des orientations prises par l'Union européenne depuis le traité de Maastricht »[222]. Dans le même sens, le 8 novembre 2011, le Conseil de l'Union européenne (ou conseil des ministres) a adopté une directive déterminant les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres selon lesquels les États membres étaient tenus de mettre en place

[219] MOYSAN Emilie, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op.cit.*, p. 368.
[220] VERPEAUX Michel, « L'Europe des collectivités territoriales, l'Europe et les collectivités territoriales », *RFDA*, n° 4, 14/09/2015, p. 683.
[221]MOYSAN Emilie, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op.cit.*, p. 371 et s.
[222] BOUVIER Michel, « Mise en cohérence des finances publiques : sortir du quiproquo », *RFFP*, février 2013, n°121, p. 5.

au plus tard le 31 décembre 2011 « des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces sous-secteurs des administrations publiques dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration des règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays, ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires »[223]. Le CFL est associé à tous ces dispositifs en conformité avec le droit européen à travers l'article 30 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances pour 2018 à 2022 qui dispose que « le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales, avant la présentation du rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, un bilan de l'exécution lors de l'année précédente de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé à l'article 13 de la présente loi. Il évalue l'impact des évolutions législatives sur l'objectif d'évolution de la dépense locale. Ce rapport est transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. En outre, le Gouvernement présente chaque année à ce comité une décomposition des objectifs mentionnés au III du même article 13 pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et pour chacune des trois catégories de collectivités suivantes : régions, départements et communes. Il recueille à cette occasion l'avis du comité ». Il s'agit d'une procédure législative respectée. Le CFL fait ainsi partie du processus décisionnel et contribue au maintien de la discipline budgétaire en France lorsqu'il est consulté sur toutes les thématiques financières relatives aux finances locales. C'est ce qui explique la conformité de son action aux règles prônées par le droit européen.

On comprend dès lors que le pilotage des finances locales prend en compte les intérêts financiers de chaque acteur représenté au CFL, permettant ainsi d'établir un rapport entre le CFL et les pouvoirs centraux dans le système financier français.

§ II- La prise en compte des intérêts de chaque acteur du CFL

La consultation du CFL par les pouvoirs centraux fait interagir plusieurs personnes autour de deux intérêts principaux : les finances locales et la cohérence décisionnelle dans le pilotage de ces dernières. En conséquence, le CFL est un lieu de représentation d'intérêts (A), cette dernière permettant d'établir la nature des rapports entre l'État et les collectivités locales (B).

[223] *Ibid., p.* 5.

A- Le CFL, centre de représentation d'intérêts

La création d'un organe consultatif peut être motivée par la représentation des intérêts[224]. Dans le fonctionnement des institutions au sein d'une administration, il peut arriver que la représentation des intérêts soit une nécessité dans le sens où elle contribue au succès de la planification mise en place par l'État pour le bon fonctionnement des institutions. C'est en réponse à cette nécessité qu'a été créé le CFL par la loi du 3 janvier 1979 dans le cadre de la réforme des responsabilités locales. Le Ministre de l'intérieur Christian BONNET, dans la présentation du projet de loi modifiant le code des communes et relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements, disait au cours de la séance du 13 octobre 1978 au Sénat qu'« en donnant aux collectivités locales une dotation globale, libre d'emploi, évoluant comme l'impôt le plus moderne et le plus dynamique de l'État, en corrigeant les inégalités et en s'attachant à donner à la fois plus de justice et plus d'équité, ce projet illustre la volonté du Gouvernement d'accroître l'autonomie des collectivités locales et de les mettre en mesure de mieux assurer leur développement »[225]. En ce qui concerne le CFL, le projet de loi précisait que ce dernier remplacerait le comité de gestion du Fonds d'action locale avec des pouvoirs plus étendus[226]. Le contenu de ces motifs démontre qu'il y avait déjà en 1978 une volonté du Gouvernement de revaloriser la place des collectivités locales au sein des institutions, et c'est dans cet ordre d'idées qu'on peut parler de l'existence d'une représentation d'intérêts prise en compte par le Gouvernement au moment de la création du CFL. Par ailleurs, concernant la composition et les fonctions du CFL, l'exposé des motifs de la modification des articles L. 234-19 et L.234-20 du code des communes mentionnait le souhait d'élargir « la représentation des élus, en augmentant le nombre des maires et des présidents de groupements » et « d'en faire un organe de concertation et d'information sur les différents aspects de la situation des finances locales » [227]. Les textes du CGCT ne précisent pas explicitement que le CFL est le représentant des intérêts financiers des collectivités locales — comme le disent certains élus locaux, dont l'actuel président du CFL — et, dans la pratique, le CFL n'est pas uniquement un lieu de représentation des intérêts financiers des collectivités locales. Les intérêts financiers de l'État y sont également représentés en raison

[224] WEBER Yves, *L'administration consultative, op.cit.,* p. 13.
[225] Sénat, première session ordinaire de 1978-1979, annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 1978, Doc. n°32, « Projet de loi modifiant le Code des communes et relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements », présenté au nom de M. Raymond BARRE (Premier Ministre) par M. Christian BONNET (Ministre de l'intérieur), p. 7
[226] *Ibid.,* p. 6.
[227] *Ibid.,* p. 20.

de la présence des représentants de l'État au sein du CFL. Un rappel historique permet de mieux expliquer la représentation des intérêts de l'État au sein du CFL. En effet, avec la décentralisation, l'État centralisateur devait insérer les principes démocratiques dans la gestion administrative pour un fonctionnement souple des institutions[228]. En conséquence, « les techniques traditionnelles d'action de l'État fondées sur des données autoritaires, apparaissaient dans la ligne de cette évolution, sinon comme dépassées, du moins comme inadaptées dans de nombreux domaines »[229] que sont l'économie et les finances. Pour mieux répondre à des thématiques techniques liées au fonctionnement de l'administration, l'État a fait place à la consultation d'institutions spécialisées. Par le processus de la consultation est née l'idée de la représentation des intérêts professionnels qui auparavant était considérée comme un monde distinct de l'administration publique[230]. Partant, on comprend aujourd'hui que la fonction consultative peut entraîner une naissance de représentation d'intérêts au sein d'un organe consultatif en fonction des acteurs représentés et des intérêts poursuivis par ces derniers.

Dans le contexte du fonctionnement du CFL, lorsqu'on se réfère à sa composition et au rôle de ses membres issus de différents secteurs de l'administration, on constate que le CFL est le représentant des intérêts financiers des collectivités locales et de l'État. Ceci est lié au fait que les finances locales soient intégrées aux finances publiques. Mais la thématique des finances locales qui rassemble tous les acteurs étant précisée par la loi et par le règlement, et les élus locaux étant majoritaires au sein du CFL, instance présidée par un élu local ouverte à l'intervention des associations d'élus locaux, laisse supposer que le CFL agit uniquement pour le compte des collectivités locales. Dans les faits, il n'en est rien parce que l'État, bien qu'étant minoritairement représenté, occupe une place prépondérante dans le processus décisionnel en matière de finances publiques et locales. On en déduit que le CFL est un lieu de représentation d'intérêts où le rôle joué par chaque acteur représenté est susceptible d'entraîner une action de défense au cours des échanges sur une thématique financière donnée.

La représentation des intérêts des collectivités locales par le CFL est à la fois administrative et politique. Sur le plan administratif, en se référant aux idées d'Yves WEBER sur la représentation des intérêts, on peut soutenir qu'il s'agit d'une représentation administrative des intérêts financiers des collectivités locales, parce que c'est par le biais du CFL que les autorités

[228] WEBER Yves, *L' administration consultative*, *op.cit.*, p. 29.
[229] WEBER Yves, *L'administration consultative*, *op.cit.*, p. 30.
[230] DE LAUBADERE André, « Le rôle et la représentation des intérêts professionnels dans la vie administrative française », *Annales de la faculté de droit de Toulouse*, TOME VII FASC 1, 1959, p. 177-191

locales se font entendre par l'État. Sur le plan politique, cette représentation porte en priorité sur les finances locales, mais, accessoirement, elle s'étend à des actions politiques relatives à l'image des élus locaux dans la bonne gouvernance de leurs territoires respectifs. En conséquence, il s'agit aussi d'une représentation politique des intérêts financiers des collectivités locales en raison de l'incidence que peut avoir la conjoncture politique sur le cadre d'activité du CFL, de la position que peuvent adopter les élus locaux et du rôle externe que peuvent jouer les associations d'élus locaux qui peuvent être associées aux réunions du CFL. Dans la pratique, il peut arriver que les discussions au CFL sur une thématique financière donnée dévient vers des expressions de positions politiques, en raison de l'appartenance des élus locaux et des autres membres à différentes tendances politiques : c'est à ce moment que naît l'action de défense d'intérêts qui sera a priori de nature financière en raison de la thématique réunissant les différents acteurs dudit comité. À titre d'exemple, dans le cadre du « contrat de croissance et de solidarité visant à garantir une prévisibilité des ressources des collectivités territoriales et des charges de l'État », il existait au CFL un désaccord en 2007, entre les élus locaux qui étaient favorables au maintien de l'indexation sur la croissance du contrat de croissance et de solidarité, et ceux qui étaient favorables à une participation des collectivités locales au redressement des finances publiques dès la prochaine législature à partir de 2008. Il s'agissait d'un « contrat » relatif à l'organisation des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, qui a pris initialement l'appellation d'un pacte de stabilité financière, puis, aux termes de l'article 57 de la loi de finances pour 1999, d'un contrat de croissance et de solidarité, institué pour trois ans. Il visait à garantir une prévisibilité des ressources des collectivités territoriales et des charges de l'État, grâce à une programmation pluriannuelle de l'évolution des dotations et à associer les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Ce « contrat » avait été reconduit par l'article 39 de la loi de finances pour 2002, par l'article 51 de la loi de finances pour 2003, par l'article 57 de la loi de finances pour 2004 et par l'article 51 de la loi de finances pour 2005 selon des règles d'indexation identiques, soit une progression de l'enveloppe normée selon un taux égal à l'inflation, plus 33% de la croissance du PIB, ce qui permettait de garantir aux collectivités territoriales une progression de 2,625 % de l'enveloppe normée (1 223 millions d'euros). Face au désaccord en 2006, Didier MIGAUD qui était vice-président du CFL avait précisé dans une interview en mai de la même année le mécontentement des élus de l'opposition socialiste membres du CFL, qui, après avoir lu une déclaration du Gouvernement, avaient quitté la réunion manifestant ainsi leur rejet des propositions Gouvernementales. Les élus de l'Union

pour la Démocratie Française (UDF) également, par la voix de Charles DE COURSON ont également exprimé leur désaccord sur les propositions concernant les dotations de l'État.

La défense des intérêts financiers des collectivités locales se manifeste aussi par moment par l'exercice d'une pression des membres du CFL sur le Gouvernement. Les textes du CGCT qui donnent une précision des différentes missions du CFL ne qualifient évidemment pas le CFL de « groupe de pression », mais certaines actions dans l'exercice de ses missions laissent déduire que le CFL sort parfois du domaine de la consultation pour agir comme un groupe de pression en faveur des collectivités locales.

La représentation des intérêts de l'État est aussi administrative et politique. Elle est administrative en raison de l'objectif poursuivi en permanence par l'État : le pilotage cohérent des finances publiques en vue de satisfaire les besoins de l'intérêt général. Mais cette représentation d'intérêts en faveur de l'État prend un sens politique parce que les finances publiques dont les finances locales sont une composante ont en soi un caractère politique. Elles « constituent le noyau dur et la substance des pouvoirs politiques, elles en déterminent la puissance et l'évolution, plus largement elles sont à la source des directions qui sont prises en matière économique et sociale parce qu'elles expriment des choix de société »[231]. C'est dans ce sens qu'agissent les principaux acteurs de la décision politique en matière fiscale qui sont le Gouvernement et le Parlement. En pratique, les mesures fiscales sont votées par le Parlement, mais le Gouvernement garde la haute main sur l'initiative des projets et sur la décision fiscale. Cependant, le Gouvernement ne jouit pas d'une autonomie totale dans le processus décisionnel parce que la prise de décision est « le fruit d'avis autorisés comme de discussions ou de concertation avec d'autres acteurs »[232]. On pense dans ce sens au rôle consultatif important du CFL en matière de finances locales associant les collectivités locales au processus décisionnel. Toutefois, cette limitation d'autonomie de l'État dans le processus décisionnel n'est pas synonyme de perte de sa puissance publique. En prenant en compte l'intérêt général, l'État peut imposer des décisions en matière financière qui ne feront pas l'unanimité auprès des dirigeants des différentes administrations concernées. Dans le pilotage des finances locales, ces mesures s'imposeront dans ce cas aux collectivités locales même si ces dernières sont associées au processus décisionnel. Tel a été le cas avec les « contrats de Cahors » imposés en 2018 par

[231] BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, LGDJ, 2019 p. 22.
[232] BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, *op.cit.*, p. 729

l'État aux collectivités locales afin de les associer à la maîtrise de la dépense publique. Les élus du CFL qui n'avaient pas été consultés sur cette contractualisation ont à l'unanimité manifesté leur mécontentement au cours d'une réunion au CFL et souligné que ce contrat avait un caractère unilatéral[233]. En parlant de la puissance de l'État, Jean-Marie PONTIER mentionne dans un article sur le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales que l'État détient les instruments de la puissance, que son rôle de contrôle des collectivités territoriales n'est pas contesté et qu'il est plus facile à l'État d'intervenir par la voie unilatérale en imposant, en ordonnant et en prescrivant[234]. Les représentants de l'État au CFL sont minoritaires mais l'exécutif étant prépondérant dans le processus décisionnel, on peut déduire que sous l'impact de la conjoncture politique et en raison du respect des règles de la discipline budgétaire, les décisions de l'État peuvent s'imposer aux collectivités locales. Les représentants de l'État au CFL adopteront ainsi des positions pour l'intérêt général, mais, politiquement, la finalité de leur choix consistera à défendre l'image de l'exécutif vis-à-vis des citoyens en raison de la responsabilité qu'il détient en matière de maintien d'équilibre des finances publiques.

Cette représentation d'intérêts de la plupart des acteurs représentés au sein du CFL permet de définir la finalité des rapports existants entre le CFL et les pouvoirs centraux dans le système financier français.

B- Un cadre d'échange entre le CFL et les pouvoirs centraux basé sur la quête de l'efficacité décisionnelle

Les besoins exprimés par le pouvoir exécutif et la majorité des membres du CFL sont différents, mais l'expression des différents besoins convergent vers l'efficacité décisionnelle. L'exécutif cherche à mettre en place des décisions efficaces dont les bases ont été déjà posées avec la mise en place d'un système comitologique dans lequel l'on retrouve le CFL. L'efficacité décisionnelle recherchée par l'exécutif en matière financière passe ainsi par l'instauration des mesures financières en fonction des besoins des collectivités locales et ce avec l'association directe de ces dernières à la prise de décision à travers les instances de dialogue. Dans ce sens, en matière financière, il existe plusieurs instances de dialogue que sont le CFL, l'OFGL, la CCEC, le CNEN, associées aux différentes réformes susceptibles d'impacter les finances des

[233] BEUREY Thomas, « Au comité des finances locales, la contractualisation sur les dépenses ne fait pas recette », sur : https://www.banquedesterritoires.fr/au-comite-des-finances-locales-la-contractualisation-sur-les-depenses-ne-fait-pas-recette, [en ligne], publié le 02/03/2018, [consulté le 02 mai 2023].
[234] PONTIER Jean-Marie, « Le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales », *AJDA*, 15/09/2014, n°30, p. 1694.

collectivités locales. Il convient de rappeler que le CFL a « été sollicité sur les modalités de mise en place de la Commission Consultative sur l'Évaluation des Charges résultant des transferts de compétences. Le Gouvernement a aussi souhaité l'associer, en 1989, à l'avant-projet de loi portant révision des valeurs locatives cadastrales, en 1990, à l'examen des simulations entreprises pour la taxe départementale sur le revenu, en 1993, à la réforme de la dotation globale de fonctionnement, en 1996 au projet de révision des valeurs locatives. Le CFL a joué un rôle essentiel, en 1989, lorsqu'il a fallu tirer les conséquences au Parlement de l'annulation par le Conseil d'État, d'un décret relatif au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée. En 2001, le Gouvernement a sollicité son avis dans la perspective d'une réforme d'ensemble des finances locales »[235]. De même, le CFL a été associé à la réforme de la taxe d'habitation annoncée en 2017 par Emmanuel MACRON dans son programme présidentiel. La prise en compte des propositions du CFL issues de sa délibération du 27 février 2018 par la mission sur la réforme de la fiscalité locale mandatée par le Premier Ministre, et co-présidée par MM. Alain RICHARD et Dominique BUR, constitue la preuve de l'association du CFL aux travaux relatifs à la réforme de la taxe d'habitation[236].

En ce qui concerne la position du CFL vis-à-vis des pouvoirs centraux, elle s'inscrit dans le champ de la défense des intérêts financiers des collectivités locales par auto-saisine, même si les textes législatifs et réglementaires ne le mentionnent pas directement. Cette action est encore due à la présence majoritaire des élus locaux au sein du CFL et aux propos qui sont souvent avancés par son président au nom de toute l'institution ; on pourrait croire en l'absence des représentants de l'État et des parlementaires au sein du CFL.

Le CFL a ainsi la possibilité de prendre l'initiative de mener des réflexions sur des sujets en finances locales. Ces dernières peuvent être qualifiées de propositions de réformes qui seront présentées au Gouvernement pour une insertion dans un projet de loi. À titre d'exemple, en 2018, le CFL a proposé de réformer la dotation d'intercommunalité, prise en compte dans le projet de loi de finances de l'année 2019. L'idée était de rénover les modalités de financement de cette dotation, de réduire les inégalités, de donner de la prévisibilité aux EPCI et de simplifier

[235] FACON Jean, GRZELCZYK Émilie, LAFAY Nicolas, MONDOU Christophe, « Le comité des finances locales », *Le Lamy gestion et finances des collectivités territoriales*, [en ligne], 03/2020, 350-40, p.15, [Consulté le 2 mai 2023].

[236] Rapport sur la refonte de la fiscalité locale, fait par M. David DJAÏZ (inspecteur des finances), Mme Hélène MARTIN (inspectrice de l'administration), mai 2018, p. 47 et s., consultable sur : https://www.gouvernement.fr/upload/media/default/0001/01/2018_05_rapport_sur_la_refonte_de_la_fiscalite_locale_-_09.05.2018.pdf .

le calcul. Dans le projet de loi de finances pour 2019, cette proposition de réforme — qui s'inspire des recommandations formulées par le CFL — est mentionnée à l'article 79 intitulé « répartition de la dotation globale de fonctionnement »[237]. La loi a été promulguée avec une prise en compte partielle des recommandations du CFL[238]. En effet, dans l'objectif d'agir en faveur des collectivités locales, le CFL proposait de substituer au système composé de quatre enveloppes que sont la dotation de base, la dotation de péréquation, la majoration attribuée aux communautés de communes en fiscalité additionnelle existant depuis plus d'un an dans leur catégorie, et la bonification réservée aux communautés de communes en fiscalité professionnelle unique regroupant entre 3500 et 50000 habitants et s'étant dotées de compétences renforcées, à une enveloppe unique, regroupant l'ensemble des EPCI à fiscalité propre. La délibération suggérait également, entre autres, que la dotation d'intercommunalité soit augmentée chaque année (le groupe de travail avait planché sur un abondement annuel de 30 M€, financé pour moitié par l'État) ; que les garanties et écrêtements existants soient maintenus et harmonisés, étant précisé que les dotations par habitant ne pourraient diminuer de plus de 5 % ou augmenter de plus de 10 % d'une année sur l'autre ; ou encore que le revenu moyen par habitant soit intégré dans les critères de répartition. Les parlementaires ont apporté des modifications aux propositions du CFL, dans un souci de rééquilibrage en faveur des communautés d'agglomération. Ainsi, à l'issue de la réforme, 90 % des intercommunalités allaient avoir une dotation stabilisée ou augmentée, selon le Gouvernement. Il était aussi prévu qu'à compter de 2020, le coefficient d'intégration fiscale (CIF) des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles intègre la redevance d'assainissement ainsi que la redevance d'eau potable. Après une analyse de ces modifications apportées par le Parlement sur les propositions du CFL, le cabinet Michel KLOPFER avait déclaré au cours d'une réunion du CFL que cette cure pourrait en fait s'avérer pire que le mal. En réponse à son analyse à laquelle s'ajoute celle de l'Assemblée des communautés de France, Charles GUENÉ, sénateur, membre titulaire du CFL et représentant du Parlement au sein du conseil d'orientation de l'OFGL a précisé qu'il ne fallait pas forcer certains traits jusqu'à l'erreur[239]. Il a argué dans ce sens que les modifications apportées par le

[237] Projet de loi de finances pour 2019, n° 1255, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b1255_projet-loi#relations_collectivites p. 203.
[238] Loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 79.
[239] Voir La Gazette des communes, « Réforme de la dotation d'intercommunalité : Charles Guené répond à Michel Klopfer », sur www.lagazettedescommunes.com [en ligne], publié le 14/12/2018, [consulté le 01/05/2023].

Parlement avaient pour objectif de mettre en place des mesures acceptables sur plusieurs années afin de ne pas pénaliser certaines catégories de collectivités locales.

La défense des intérêts financiers des collectivités locales par le CFL se déroule aussi au sein des différentes instances de dialogue citées plus haut (CNEN, CCEC, OFGL). Dans ces missions de défense, le CFL met parfois en place des groupes de travail composés des membres du CFL pour la réalisation de simulations permettant de dégager les conséquences des différentes mesures qui seront adoptées. Sur les voies de réforme de la dotation globale d'équipement et sur le fonctionnement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, un groupe de travail de ce type avait débouché sur la réforme de la DGF de 2004 et 2005. Un autre groupe de travail, réuni le 27 mars 2003[240] avait proposé une réforme de la nomenclature M14 des communes (et accessoirement M52 des départements), entrée en vigueur en 2006.

Les travaux du CFL menés avec la DGCL en 2011 et 2012 sur la péréquation horizontale ont contribué à la mise en place des nouveaux mécanismes de redistribution des ressources entre collectivités d'une même catégorie (fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements ; fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ; fonds nationaux de péréquation de la CVAE perçue par les départements et les régions). L'élaboration du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales a nécessité une réflexion particulière sur les indicateurs de richesse et de charge au niveau d'un territoire composé d'un établissement public de coopération intercommunale et de ses communes membres ou, à défaut, au niveau communal pour les communes isolées. Ces indicateurs sont en effet essentiels pour calculer les niveaux de prélèvement et/ou de reversement sur chaque territoire. La DGCL, qui a piloté ce dispositif, a associé à la réflexion le CFL tout au long de l'année 2011. « Plus récemment, un groupe de travail a été constitué sur la réforme des concours financiers de l'État (en 2013) et un autre pour la refonte de la fiscalité locale (2018). Il ne s'agit pas de groupes de travail constitués selon des conditions formelles, mais des groupes formés au sein du CFL, constitués de membres

[240] https://www.maire-info.com/comptabilite-communale/le-groupe-de-travail-m14-du-comite-des-finances-locales-etudiera-la-possibilite-d%27inscrire-en-investissement-les-subventions-d%27equipement-versees-%C3%A0-d-article2-3110 :« Le groupe de travail M14 du Comité des finances locales étudiera la possibilité d'inscrire en investissement les subventions d'équipement versées à d'autres collectivités », 28 mai 2003.

compétents pour mener la réflexion sur les thématiques du projet de réforme engagé par le Gouvernement.

C'est l'ensemble des résultats des analyses sur des thématiques financières concernant les collectivités locales présentés à l'État qui crée un cadre d'échange entre le CFL et l'exécutif et qui mènera à l'efficacité décisionnelle en matière financière. L'efficacité décisionnelle renvoie à la nécessité de réguler de façon permanente le système financier public et, sur ce point, la réalisation de l'objectif est déjà amorcée à travers la comitologie mise en place : on retrouve ainsi le CFL sur toutes les thématiques financières concernant les collectivités locales soit en consultation dans le cadre d'une demande d'avis par l'État, soit à travers une auto-saisine ; sur le plan normatif, le CNEN agit à travers l'évaluation des normes afin d'éviter toute situation complexe et toute redondance en ce qui concerne l'application de ces normes au sein des collectivités locales ; sur l'état des finances locales, l'OFGL partage chaque année un rapport avec les informations financières concernant chaque entité locale et au regard des différents champs d'intervention du CFL. Toutefois, on ne peut affirmer que cette efficacité décisionnelle est entièrement atteinte avec la prépondérance de l'Exécutif dans le système financier en référence aux différentes réformes qui ont été menées par le passé et qui ont eu un impact négatif sur les finances des collectivités locales : l'on pense dans ce sens à la suppression de la taxe professionnelle et au gel des dotations de l'État aux collectivités locales. L'Exécutif ne cesse de recourir à des mesures de redressement des finances publiques incluant les collectivités locales qui, malgré l'instabilité de leurs ressources financières, sont parfois contraintes d'y adhérer. Tel a été le cas des contrats de Cahors visant à associer les collectivités à la maîtrise de la dépense publique. Au CFL, tous les membres représentants des collectivités locales n'ont pas adhéré au principe de ces contrats, certains dénonçant la contractualisation en elle-même et d'autres, critiquant le fait que le projet ait été instauré sans consultation préalable du CFL. Finalement, l'effectivité de l'action de défense du CFL n'est que partiellement constatable compte tenu du faible pouvoir de décision détenu par les collectivités locales.

La prise en compte des besoins exprimés s'étend aussi à la relation qui peut être établie entre le Parlement et le CFL, avec l'objectif d'associer les collectivités locales à la création des normes. Il s'agit d'une relation qui permet aux collectivités locales majoritairement représentées au CFL d'avoir une idée de la position du Parlement sur un projet financier en cours et, inversement, aux parlementaires d'avoir une idée de la position des élus locaux sur ledit projet avant le vote ultérieur de la norme financière. En effet, l'analyse des relations entre le Parlement et le CFL

porte sur le rôle joué par le législateur au sein des institutions françaises, sachant que le Parlement collabore avec le Gouvernement. Le rapport entre le CFL et le Parlement s'inscrit aussi dans le contexte des travaux préparatoires à la prise de décision. On est plus précisément en présence d'un Parlement en quête d'efficacité normative et d'équilibre institutionnel ; le CFL se retrouve quant à lui dans une position de subordination puisque contraint d'adhérer aux normes qui seront votées par les parlementaires. Mais en fonction du rôle et de la position de chaque acteur, outre la technicité s'appliquant aux différentes thématiques abordées, il s'agira plus d'une observation réciproque entre les parlementaires et les représentants des collectivités locales au cours d'une consultation ou d'une auto-saisine. En effet, avant chaque réunion du CFL, l'ordre du jour est envoyé aux membres quelques jours à l'avance. En conséquence, les députés et les sénateurs membres du CFL, qui y siègent au nom de leurs assemblées respectives ont la possibilité d'échanger avec quelques membres de ces dernières avant la réunion du CFL. Toutefois, la présence des parlementaires au CFL ne constitue pas une représentation du point de vue global du Parlement sur une thématique financière en raison des débats parlementaires qui auront lieu ultérieurement, et qui prendront en compte le compte rendu des représentants de chaque chambre au CFL. L'efficacité normative recherchée par le Parlement passe d'une part par la participation de ce dernier à l'élaboration du projet de loi de finances lorsqu'il est préalablement consulté en juin par le Gouvernement en vertu de l'article 48 de la LOLF, qui dispose qu'« en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques ». Cette consultation préalable du Parlement par le Gouvernement est faite avant la présentation par le ministre du budget et le ministre de l'Intérieur, des dispositions sur l'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités locales retracée dans le projet de loi de finances au mois de septembre de l'année devant le CFL. Avec cette consultation préalable du CFL par le Gouvernement sur le projet de loi de finances de l'année N+1, le Parlement a une fois de plus une idée des choix envisagés par le Gouvernement, ce qui lui permet d'indiquer ses préférences ou ses réticences au cours du débat d'orientation budgétaire. D'autre part, le Parlement participe à l'élaboration dudit projet lorsqu'il prend part aux réunions du CFL par le biais de ses représentants. Partant, l'efficacité normative recherchée par le Parlement a pour base le cadre de recherche de compromis qu'offre le CFL, ce dernier étant composé de l'ensemble des structures de l'État. Ces échanges donnent en réalité aux parlementaires présents au cours d'une réunion du CFL une idée de la vision du Gouvernement

et des élus locaux sur les dispositions du projet de loi de finances qui sera votée et c'est cette organisation institutionnelle qui permet d'atteindre l'efficacité normative dont la conséquence n'est autre que la garantie de l'équilibre institutionnel. Le compromis n'est donc pas toujours garanti au CFL ; il arrive que certaines mesures du Gouvernement ne fassent pas l'unanimité au CFL au point d'entraîner des actions de pression de ce dernier sur les pouvoirs centraux[241].

Section II : L'exercice de la fonction consultative par le CFL précisé par les textes législatifs et réglementaires

Le CFL joue un rôle consultatif au sein du système financier français. Selon l'article L.1211-3 alinéa 3 CGCT, « le Gouvernement peut le consulter sur tout projet de loi, tout projet d'amendement du Gouvernement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire. Lorsqu'un décret à caractère financier concernant les collectivités territoriales crée ou modifie une norme à caractère obligatoire, la consultation du comité des finances locales porte également sur l'impact financier de la norme ». Dans le fonctionnement du CFL, cette consultation s'effectue selon une procédure précise (I) et se solde par l'émission de différents actes consultatifs selon les thématiques financières traitées par le CFL (II).

§ I- La procédure de consultation du CFL

L'activité consultative du CFL passe d'abord par une phase de préparation de la réunion (A) au cours de laquelle seront abordés les sujets soumis à son analyse (B).

A- La préparation et le déroulement de la réunion du CFL

La mission consultative est l'une des missions du CFL mentionnées à l'article L. 1211-3 CGCT précité. Obligatoire ou facultative, elle commence par une convocation suivie de l'envoi de l'ordre du jour aux membres du CFL quelques jours avant la réunion, puis se déroule dans le respect des règles de quorum.

Selon les dispositions de l'article R. 1211-16 CGCT, le CFL est « convoqué toutes les fois qu'il est nécessaire par son président soit d'office, soit à la demande de la moitié au moins des membres ; en outre, il peut être convoqué par décision du ministre de l'intérieur ». Ces dispositions reprises par l'article 1er alinéa 2 du règlement intérieur du CFL rendent compte des différentes formes de convocations prévues par le pouvoir réglementaire. Comme pour nombre

[241] Cf. *infra*, p. 262-263.

d'organismes consultatifs, elle « peut être individuelle, ou collective, ou les deux à la fois »[242]. Quelle que soit sa forme, la convocation révèle l'importance de l'objet de la consultation et de l'autorité consultante. Yves WEBER mentionne dans sa thèse trois systèmes de convocations : les systèmes de convocation discrétionnaire par l'autorité administrative, la convocation non discrétionnaire, et la convocation à l'initiative de l'organe consultatif. La première forme de convocation est en liaison étroite avec une fonction consultative de saisine facultative ; la deuxième forme de convocation est liée à l'hypothèse de saisine obligatoire ; la troisième forme de convocation concerne essentiellement les organes consultatifs à finalité technique ou de représentation des intérêts[243]. La partie réglementaire du CGCT a prévu ces trois formes de convocation dans le fonctionnement du CFL : la convocation par le ministre de l'intérieur facultative, est une convocation discrétionnaire des membres ; la consultation obligatoire pour les décrets à caractère financiers s'inscrit aussi dans le cas des saisines discrétionnaires de l'organisme consultatif ; les hypothèses de convocation par l'organe consultatif lui-même correspondront aux situations dans lesquelles les membres du CFL prendront l'initiative de débattre d'un sujet financier afin de remédier à des situations de crise financière locale en cours ou prévisibles : on peut parler dans ce cas d'« auto-saisine » du CFL. En pratique, nos recherches n'ont pas révélé des situations de convocations des membres par le ministre de l'Intérieur : les convocations sont envoyées par le président du CFL, à son initiative ou sur demande de la moitié de ses membres.

Toujours dans le cadre de la préparation de la réunion relative à l'exercice de l'activité consultative, les membres du CFL doivent recevoir quinze jours à l'avance les convocations et huit jours à l'avance l'ordre du jour sauf dans les situations d'urgence[244]. Toutefois, ces réunions d'urgence peuvent ne pas se tenir pour des raisons d'indisponibilité de certaines personnalités dont la présence est pourtant nécessaire pour un échange sur une thématique donnée. En 2014, le président du CFL André LAIGNEL avait ainsi adressé par courrier une demande de réunion d'urgence au Premier ministre Manuel VALLS pour un échange sur le soutien à l'investissement public local. Il s'agissait d'une demande émanant du CFL et, sans

[242] WEBER Yves, *L'administration consultative, op.cit.,* p. 135.
[243] *Ibid.,* p. 136.
[244] V. Art. 1er du règlement intérieur du CFL, consultable sur : Comité des finances locales (CFL) | collectivites-locales.gouv.fr .

acceptation de la part de l'autorité sollicitée pour cette discussion sur une thématique financière spécifique, l'objectif poursuivi par le CFL ne fut pas atteint[245].

Sur la question des réunions d'urgence, nous avons noté au cours d'un entretien avec un membre du CFL en avril 2022 qu'en pratique elles ne se tiennent que si des décrets sont attendus ; mais le plus souvent il n'y a pas de réunion en urgence sans préparation, en application de l'article 1 du règlement intérieur du CFL, relatives à l'envoi de l'ordre du jour aux membres du CFL huit jours avant une réunion. Même en situation d'urgence en effet, il y a des groupes de travail qui peuvent être constitués rapidement pour travailler sur certaines thématiques : on pense à titre d'exemple à la réunion en groupe de travail du CFL en juillet 2019 pour une discussion portant sur les grandes lignes de la réforme de la fiscalité locale qui devait figurer dans le projet de loi de finances pour 2020. Avec la communication préalable de l'ordre du jour et des documents relatifs aux questions qui seront abordées, les membres du CFL ont à l'avance une idée des sujets qui feront l'objet de débat avant la séance du jour.

Les réunions du CFL sont par ailleurs soumises au respect des règles de quorum selon les dispositions de l'article R. 1211-16 CGCT : « le comité ne peut délibérer valablement que si la moitié au moins de ses membres titulaires, le cas échéant suppléés ou à défaut remplacés dans les conditions fixées à l'article L. 1211-2, sont présents ou prennent part aux débats au moyen d'une conférence audiovisuelle ou téléphonique ». La présence de tous les membres du CFL n'est ainsi pas requise pour la validité de ses délibérations : il suffit que le quorum soit atteint. Le quorum est une mesure instaurée afin de faire fonctionner les organes collégiaux « composés en grande partie de membres non-fonctionnaires et parfois même d'une manière paritaire » qui ne peuvent pas s'adapter au principe d'assiduité comme le feraient des magistrats[246]. Dans ce sens, cette règle relative au quorum facilite le fonctionnement du CFL dont les membres sont des élus et elle prend en compte la situation des représentants de l'État, ayant un calendrier fonctionnel souvent chargé. Elle garantit aussi le fonctionnement de l'organisme consultatif en cas d'abstention volontaire ou de refus de siéger de certains membres[247]. S'agissant des réunions du CFL, nous n'avons pas trouvé dans nos recherches de cas d'abstention volontaire

[245] CHEMINADE Pierre, « Le CFL demande une réunion d'urgence sur l'investissement public », sur https://www.lagazettedescommunes.com/283293/le-cfl-demande-une-reunion-durgence-sur-linvestissement-public/, [en ligne], publié le 13/10/2014, [consulté le 2 mai 2023].
[246] ISAAC Guy, *La procédure administrative non contentieuse, op.cit.*, p. 522.
[247] *Ibid.*, p. 522.

ou de refus de siéger de certains membres. On en déduit une bonne organisation institutionnelle expliquant un fonctionnement permanent de l'institution depuis sa création.

Pour assurer un meilleur fonctionnement des organismes collégiaux, le juge administratif a généralisé la règle du quorum pour ces derniers, qu'ils soient administratifs ou juridictionnels. Ainsi, pour éviter que les décisions soient prises par une infime minorité de personnes présentes, ou que tous les membres soient nécessairement présents à chaque séance, les textes et la jurisprudence ont maintenu l'exigence d'un quorum (CE sect., 21 novembre 1947, Raffineries du Midi, Rec. CE, p. 437). Le Conseil d'État a considéré dans un arrêt à propos de la régularité de la composition d'une commission nationale « qu'en l'absence d'un texte réglementaire fixant pour cette juridiction un quorum plus élevé ou exigeant la présence de certains membres, une décision de la Commission nationale des accidents du travail est régulière dès lors que la majorité au moins de ses membres a siégé »[248]. S'agissant des réunions du CFL, en application de l'article R. 1211-16 CGCT, dans le cas où le quorum n'est pas atteint, il est aussitôt procédé à une nouvelle convocation et le CFL pourra délibérer quel que soit le nombre des membres présents ou prenant part aux débats au moyen d'une conférence audiovisuelle ou téléphonique. Le règlement a récemment rendu plus souples les règles régissant les réunions du CFL en introduisant les réunions en distanciel. Jusqu'en 2019, la nouvelle convocation se faisait par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Aujourd'hui, on lit dans l'article R. 1211-16 alinéa 3 CGCT que les nouvelles convocations en cas de quorum non atteint peuvent se faire par tous moyens, le mode de réunion étant étendu à la voie électronique, ce qui favorisera une large participation des membres éloignés des lieux de réunion.

Le quorum prévu par le règlement pour les réunions du CFL est fixé à la moitié au moins de ses membres, alors qu'en général la majorité correspond à la moitié plus un des membres en exercice. Le quorum va s'appliquer pour toutes les séances du CFL au stade des discussions comme celui des votes. Si le quorum a été constaté au stade de la mise en discussion, peu importe qu'il n'existe plus au moment du vote : le départ des conseillers au cours de la discussion est assimilé à une abstention[249]. Rappelons que tel a été le cas de l'élection du président du CFL qui a été annulée en 2004 pour des motifs d'irrégularités[250]. En effet, le doyen d'âge qui présidait la séance l'avait levée afin de garantir le respect de la légalité et la sincérité

[248] Conseil d'État, Section, 20 février 1953, *Société Intercopie*, n°9772.
[249] ISAAC Guy, *La procédure administrative non contentieuse*, *op.cit.*, p. 524.
[250] Cf. *supra*, p. 63 et s.

du scrutin en raison de la contestation, par des membres du CFL, du remplacement irrégulier des membres du CFL absents. Malgré le retrait de 23 membres présents, 15 autres avaient continué à siéger et procédé à l'élection du président du CFL, le retrait des 23 membres étant considéré comme une abstention par les membres présents.

En pratique, les réunions du CFL se déroulent suivant l'ordre du jour fixé. Nous avons noté dans ce sens au cours d'un entretien avec les membres du CFL qu'il y a un ordre du jour préparé qui est suivi au cours de la réunion en application de l'article 1er alinéa 4 du règlement intérieur du CFL. Mme Camille ALLÉ a pris part dans le cadre de sa recherche en science politique sur « les politiques des finances locales, transformation des relations financières central/ local en France (1970-2010) » à certaines séances du CFL. Elle mentionne dans sa thèse qu'à l'ouverture de la séance « soit le directeur [de la DGCL] dresse le bilan sur tel ou tel sujet, soit il présente les résultats de simulations réalisées par la DGCL pour différents scénarios de réforme demandés par des élus du CFL lors d'une précédente séance. Les élus réagissent ensuite, interpellent les services de l'État, demandent des explications ou réclament d'autres simulations, relèvent des limites ou des cas spécifiques essentiellement en lien avec la situation du territoire où ils sont élus »[251]. Parmi les participants à la réunion du CFL se trouvent des personnes qui ne sont pas membres du CFL. Ces dernières se tiennent derrière les élus locaux en observateurs et n'ont pas accès aux dossiers de séances. En revanche, elles ont la possibilité d'échanger avec les élus locaux à la fin de la séance[252]. Sur ce point, nous avons noté au cours d'un entretien avec des membres du CFL qu'en pratique ces personnes non-membres du CFL sont des agents de la DGCL ou des administrateurs des assemblées parlementaires, mais aussi des membres des différentes associations d'élus locaux qui viennent parfois assister aux séances. Ces personnes qui ne sont pas membres du CFL viennent à la suite d'une sollicitation en lien avec une thématique financière abordée. On peut en déduire qu'elles participent aux réunions du CFL en tant qu'experts. Cette pratique répond une fois de plus à la liberté d'organisation des instances consultatives dont les missions, très souvent polyvalentes nécessitent une sollicitation des personnes étrangères dont la présence au cours des séances consultatives est relative à une thématique donnée. S'agissant du déroulement de la séance et des délibérations, Mme Camille ALLÉ précise que pendant les échanges entre les membres du CFL « le président recueille les avis et opère une synthèse pour en faire ressortir les principaux

[251] ALLÉ Camille, *Les politiques des finances locales, transformation des relations financières central : local en France (1970-2010)*, *op.cit.*, p. 112.
[252] *Ibid.*, p. 112.

axes qu'il estime importants. S'il y a lieu, il est procédé ensuite à un vote »[253]. Cette description du déroulement des séances au CFL est clairement en cohérence avec le contenu du règlement intérieur du CFL. En effet, la délibération du CFL consiste à mener la discussion sur la thématique financière qui lui est soumise. Au cours des échanges, des amendements ou contre-projets à une proposition peuvent être déposés à tout moment de la discussion ; ils sont soumis au vote des membres du comité immédiatement avant la proposition principale (Article 11 du règlement intérieur du CFL). En application de l'article 12 du règlement intérieur du CFL, le vote a lieu à main levée, en raison de la non-application de la règle du secret du délibéré aux organismes collégiaux, consultatifs et délibérants[254]. Cependant, si le président ou la majorité des membres titulaires, le cas échéant suppléés ou, à défaut, remplacés dans les conditions prévues à l'article L.1211-2 du code général des collectivités territoriales le demandent, il peut avoir lieu au scrutin secret, sauf si la réunion se déroule au moyen d'une conférence audiovisuelle ou téléphonique, ou par appel nominal. Dans ce dernier cas, le vote émis par chacun des membres est mentionné au procès-verbal de la séance (article 12 du règlement intérieur du CFL). Sur la question du vote, l'article R. 1211-16 alinéa 5 CGCT précise que « les décisions sont prises à la majorité absolue des membres titulaires, le cas échéant suppléés ou remplacés dans les conditions prévues à l'article L. 1211-2, présents ou prenant part aux débats au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle ; en cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante ». Le principe du vote s'applique aux délibérations du CFL en raison de sa nature collégiale.

À l'issue de la procédure consultative, le Gouvernement peut parfaitement maintenir ses idées sur un projet soumis à la consultation du CFL même si l'avis est défavorable. La saisine du CFL par le Gouvernement n'est pas toujours obligatoire, ce qui constitue la cause de l'absence de force juridique de ses rapports, proposition et avis. Lorsqu'il s'agit d'un projet de loi ou d'un projet d'amendement, la consultation du CFL est facultative. Plus largement, le législateur n'est pas obligé de consulter les collectivités locales, avant l'adoption d'une mesure ayant une incidence sur les finances locales, malgré le principe de la libre administration[255]. En revanche, dans la pratique institutionnelle, le CFL est toujours consulté sur les projets de loi de finances

[253] *Ibid.*, p. 112.
[254] ISAAC Guy, *La procédure administrative non contentieuse*, *op.cit.*, p. 535.
[255] CE, 25 juin 2010, *Région Lorraine*, req. nº339842 : « Considérant, en second lieu, que le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales n'impose pas au législateur, contrairement à ce que soutient la REGION LORRAINE, de consulter le comité des finances locales ou les collectivités territoriales avant d'adopter une mesure ayant une incidence sur les finances de ces collectivités ».

de l'année en vertu des dispositions de l'article L. 1211-4 du CGCT. Lorsqu'il s'agit des décrets à caractère financier, la consultation du CFL est obligatoire. En pratique, il peut arriver que le CFL et le CNEN soient compétents pour cette consultation obligatoire. Depuis le 1er janvier 2010, par un souci de simplification, c'est le CFL qui est compétent pour se prononcer sur l'impact financier dans une pareille situation, l'idée étant d'éviter une double consultation sur un même projet. La consultation obligatoire pour les décrets à caractère financier est respectée par les pouvoirs centraux, et il appartient au juge administratif, en cas de contentieux lié à l'absence de consultation préalable du CFL, d'apprécier le caractère financier d'un décret. Lorsqu'un décret n'a pas un « caractère financier », ce dernier ne peut pas faire l'objet d'une annulation pour excès de pouvoir au motif d'une absence de consultation préalable du CFL[256].

B- Les thématiques soumises au CFL

Selon les dispositions de l'article L. 1211-3 alinéa 3 CGCT précité, le Gouvernement peut consulter le CFL sur tout projet de loi, tout projet d'amendement Gouvernemental ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire. Lorsqu'un décret à caractère financier concernant les collectivités territoriales crée ou modifie une norme à caractère obligatoire, la consultation du comité des finances locales porte également sur l'incidence financière de la norme. En dehors de la procédure qui débouche sur l'émission d'un avis, toutes les séances ne portent pas strictement sur les analyses à fournir au Gouvernement et au Parlement nécessaires à l'élaboration du projet de loi de finances. Le CFL a la possibilité de se réunir pour une discussion autour d'un sujet intéressant les finances des collectivités locales. Il est ainsi consulté sur des textes législatifs et sur des thématiques financières susceptibles d'impacter les finances locales, ce qui rend compte de ses compétences en matière normative au sein de l'administration consultative française. Le CFL est ainsi associé à l'élaboration de la norme financière lors de la phase administrative de l'élaboration de la loi de finances de l'année. Si nous considérons le CFL comme un groupe d'experts au sens courant du terme, nous pouvons dire qu'il est à la fois source de « normativité interne » et « source de normativité externe »[257]. Selon Pierre

[256] CE, 16 février 2018, *commune de Fontanil-Cornillon,* req. n°411778 : « Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales, le comité des finances locales doit être consulté sur les projets de décrets " à caractère financier concernant les collectivités locales " ; que le décret attaqué, qui étend le champ des dispenses de formalités au titre du code de l'urbanisme, ne peut être regardé comme un décret à caractère financier au sens de ces dispositions ; que le moyen tiré de ce que son adoption aurait dû être précédée de la consultation du comité des finances locales ne peut qu'être écarté ».

[257] LASCOUMES Pierre, « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances des choix », *Revue Française d'administration Publique*, 2002/3 n° 103 p. 370.

LASCOUMES, l'expert considéré comme source de normativité interne renvoie à « celui qui détient un savoir particulier dans un milieu professionnel (…). Ses qualités professionnelles, qui le distinguent de ses pairs, sont ainsi un mélange de traits individuels et d'apprentissage de la pratique (…) il est ainsi un producteur privilégié de bonnes normes professionnelles »[258]. Le CFL, pris dans son ensemble comme un comité d'expertise, peut être considéré comme une source de normativité interne au regard des compétences de ses membres qui sont spécialistes des collectivités locales, qui possèdent des connaissances en matière de finances publiques et qui apportent leur aide au Gouvernement dans le processus d'élaboration des normes susceptibles d'impacter les collectivités locales. L'expert, en tant que source de normativité externe, « est alors celui qui est apte à produire une information spécifique pour un tiers. (…) Il peut également vérifier une conformité à des règles professionnelles (expert en construction ou en comptabilité). L'expert effectue alors un jugement ponctuel qui participe à la décision d'une autre personne »[259]. Sur ce point, on retrouve le CFL dans l'exercice de ses fonctions consultatives au sein de ses formations restreintes : via l'OFGL, « il est chargé d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ses travaux, afin de favoriser le développement des bonnes pratiques »[260] ; au sein de la CCEC, il est obligatoirement consulté par les pouvoirs centraux pour avis « sur les modalités d'évaluation et sur le montant de la compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales »[261]. Outre ses missions

[258] *Ibid*., p. 370.
[259] *Ibid.*, p. 370.
[260] V. Art. L.1211-4 du CGCT : « Le comité des finances locales a pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales.
Il établit chaque année sur la base des comptes administratifs un rapport sur la situation financière des collectivités locales.
Il est chargé d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ses travaux, afin de favoriser le développement des bonnes pratiques.
Il peut réaliser des évaluations de politiques publiques locales.
Dans un cadre pluriannuel, il a la charge de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Les résultats de ces études font l'objet d'un rapport au gouvernement.
Les missions mentionnées au présent article peuvent être exercées par une formation spécialisée du comité, dénommée observatoire des finances et de la gestion publique locales et comportant des représentants de toutes ses composantes. Les membres de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales sont désignés par le président du comité.
L'observatoire est présidé par le président du comité des finances locales.
Il bénéficie du concours de fonctionnaires territoriaux et de fonctionnaires de l'État. Il peut solliciter le concours de toute personne pouvant éclairer ses travaux ».
[261] V. Art. L. 1211-4 -1 du CGCT : « Réuni en formation restreinte, le comité des finances locales est consulté sur les modalités d'évaluation et sur le montant de la compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Cette formation, dénommée commission consultative sur l'évaluation des charges, est présidée par un représentant élu des collectivités territoriales.

relatives à la création des normes, on constate aujourd'hui que le CFL est associé à toutes les réformes dont les mesures sont susceptibles d'entraîner des conséquences sur les finances des collectivités locales.

Mais il peut arriver que le CFL ne soit pas consulté en raison du caractère non obligatoire de la consultation, ou qu'il le soit, mais tardivement. Un cas relatif à sa consultation tardive s'est déjà produit. En 2016, dans le cadre de la réforme de la DGF qui devait entrer en vigueur en 2017, le CFL n'avait pas été associé aux travaux des groupes de travail parlementaires chargés de mener une réflexion sur les objectifs de la réforme, ce qui n'est pas contestable, dès lors que cette association n'est pas prévue par le législateur. Il s'agissait d'un projet de réforme qui devait être préparé par la voie parlementaire selon les préférences de l'ancienne ministre Marylise LEBRANCHU. À l'unanimité, les membres du CFL ont contesté le fait qu'ils n'aient pas été associés aux travaux et le Président André LAIGNEL n'a pas manqué de rappeler aux pouvoirs centraux à travers des médias spécialisés que « le CFL est chargé de la défense des intérêts financiers des collectivités »[262]. L'article 150 de la loi de finances pour 2016 avait finalement supprimé ce projet de réforme en raison des écarts financiers qui se seraient créés avec les objectifs poursuivis. Le CFL souhaitait précisément être associé aux travaux préparatoires des parlementaires en vue de la définition de ces objectifs. Dans ce sens, on peut

---

Pour chaque transfert de compétences, la commission consultative sur l'évaluation des charges réunit paritairement les représentants de l'État et de la catégorie de collectivités territoriales concernée par le transfert.
Lorsqu'elle est saisie d'un texte intéressant l'ensemble des catégories de collectivités territoriales, la commission est réunie en formation plénière.
La composition et les modalités de fonctionnement de cette commission sont fixées par décret en Conseil d'État »/ et Art. L. 1614-3 du CGCT : « Le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges du Comité des finances locales, dans les conditions définies à l'article L. 1211-4-1.
La commission consultative mentionnée à l'alinéa précédent établit à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales.
Le bilan retrace, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, l'évolution du coût des compétences qui leur ont été transférées ou confiées au cours des dix dernières années. Il est effectué à partir du montant des dépenses engagées annuellement par les collectivités locales au titre des compétences transférées en distinguant les dépenses correspondant à l'exercice normal, au sens de l'article L. 1614-1, des compétences transférées de celles résultant de la libre initiative des collectivités locales.
Le bilan retrace également les conséquences financières des transferts de personnel et des délégations de compétences, ainsi que l'évolution du produit des impositions de toutes natures transférées en compensation des créations, transferts et extensions de compétences.
Le bilan comprend en annexe un état, pour le dernier exercice connu, de la participation des collectivités locales à des opérations relevant de la compétence de l'État et des concours de l'État à des programmes intéressant les collectivités locales ».

[262] V. Propos recueillis par AFP Infos Françaises, « Le comité des finances locales veut être associé à la réforme de la DGF », sur https://www.lerevenu.com/breves/le-comite-des-finances-locales-veut-etre-associe-la-reforme-de-la-dgf , [en ligne], publié le 23/02/2016, [consulté le 2 mai 2023].

déduire que le CFL ne craignait pas de ne pas être consulté par les pouvoirs centraux sur le projet de réforme, mais craignait d'être contraint d'adhérer aux objectifs arrêtés par les pouvoirs centraux à la suite de travaux auxquels il n'aurait pas été associé.

L'activité consultative du CFL s'insère ainsi dans l'activité de l'administration et contribue à éclairer les décideurs dans leur prise de décision en matière d'élaboration des normes. La Constitution française fixe les bases du domaine de la loi et du domaine du règlement mais, dans la pratique, le système de codécision crée une forme de transfert du pouvoir législatif aux structures administratives à cause de la technicité de certains secteurs d'activité : on pense ainsi aux secteurs économiques, militaires, au secteur de la santé publique, de l'environnement, et dans le cadre de notre recherche au secteur des finances publiques. Toute loi de finances émane du Gouvernement et fait intervenir l'administration et les structures œuvrant pour le bon fonctionnement de l'administration. C'est dans ce sens que le CFL, organe consultatif de l'administration, participe à l'élaboration des normes. Selon le Pr. Jacques CHEVALLIER, l'administration dispose d'un authentique pouvoir normatif qui « résulte explicitement de la marge d'appréciation discrétionnaire que les textes lui reconnaissent »[263]. L'auteur donne une précision quant au rôle de l'administration dans le processus d'élaboration des normes : l'administration contribue à la formulation des problèmes qui seront soumis aux autorités publiques ainsi qu'à la présentation des solutions possibles pour les résoudre. C'est ainsi que procède le CFL lorsqu'il est consulté par le Gouvernement ou par le Parlement, ou lorsqu'il se réunit pour discuter de certains sujets en matière de finances locales dans le but de soumettre des propositions aux pouvoirs centraux. Le CFL participe ainsi à l'exercice du pouvoir normatif puisqu'il fait partie de l'administration française et en raison de sa contribution au pilotage du système financier français. En revanche, sa contribution à l'exercice de ce pouvoir reste faible en raison de la prépondérance des pouvoirs centraux dans le processus d'élaboration des normes, le CFL n'intervenant qu'au stade préparatoire des normes pour lesquelles il est consulté.

À l'issue de la consultation, différents actes sont émis selon les thématiques traitées par le CFL en vue d'éclairer les pouvoirs centraux.

[263] CHEVALLIER Jacques, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, 2011/3 (n°79) p. 623-636.

§ II- Les différents actes consultatifs émanant du CFL

Selon l'article L. 1211-4 alinéa 1 CGCT, « le comité des finances locales a pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales ». Après la consultation, l'acte consultatif émis par le CFL se présente sous forme d'un procès-verbal et peut s'accompagner de documents nécessaires à la compréhension de l'acte consultatif ainsi que le compte rendu des délibérations. Les actes consultatifs émis par le CFL à l'issue de ses délibérations se présentent sous diverses formes : il peut s'agir d'avis simples (A) ou d'avis contenant des propositions, recommandations, informations et orientations (B).

A- Les avis du CFL

L'avis est un « terme juridique s'appliquant dans toutes les branches du droit aux résultats de consultations, facultatives ou obligatoires selon le cas, demandées aux organes les plus divers (personnes ou commissions, conseils, fonctionnaires qualifiés, Conseil d'État, etc. »[264]. Ces consultations n'ont que rarement un contenu à caractère obligatoire, justifiant la mention « sur avis conforme de … » dans certains avis[265]. La portée des avis du CFL va différer selon la nature de la consultation (facultative ou obligatoire). Mais il ne s'agit jamais d'avis conformes.

Le CFL rend ses avis sous forme d'un procès-verbal ou celle d'une décision de justice. Ils comportent un visa, son opinion sur la question et un dispositif. Le législateur ne donne aucune précision concernant la motivation de ces avis et leur publication. Sur ce point, nous avons noté au cours d'un entretien avec des membres du CFL que lorsqu'il s'agit des projets de décret, les avis du CFL ne sont pas motivés ; en revanche les autres thématiques abordées font l'objet de motivation. Nous avons également noté que la non-publication des avis du CFL n'est liée à aucune raison particulière ; toutefois, cette non-publication s'insère dans le champ de la préservation de la règle de confidentialité de l'action de l'administration française qui remonte à l'Ancien régime[266]. Bien que le principe de confidentialité ait été remis en cause par la loi du

[264] Lexique des termes juridiques, sous la direction de GUINCHARD Serge, Dalloz, 29e éd., p. 112.
[265] Lexique des termes juridiques, sous la direction de GUINCHARD Serge, *op. cit.*, p. 113.
[266]« …Depuis l'Ancien régime, l'administration était en effet soumise à une forte tradition de confidentialité. Conforme au modèle bureaucratique, elle se voulait volontairement distante par rapport aux administrés, administrés auxquels elle imposait ses décisions de façon unilatérale. Afin de se soustraire aux pressions extérieures, elle créait une séparation avec les usagers. Et l'opacité dont elle s'entourait participait directement de ce mouvement : à l'image d'une grande forteresse impénétrable, l'administration n'indiquait aux administrés que le résultat des décisions qui les concernaient personnellement, cachant le déroulement du processus ayant permis d'y aboutir, masquant le nom des agents qui en étaient les auteurs » (BUI-XUAN, Olivia, « Les secrets de l'administration », *Revue du Droit Public* 2012 n°4, p. 1119).

17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs, des secrets sont toujours maintenus. Les avis sont en principe des documents communicables. En revanche, les délibérations du Gouvernement sont des documents couverts par un secret public et ne doivent pas être communiqués[267]. La non-publication des avis du CFL peut s'expliquer par le principe du secret public ou par l'absence de volonté du CFL. Dans le contexte du secret public, ces avis étant des réponses aux consultations du Gouvernement relatives aux projets de loi de finances et à l'élaboration des normes à caractère financier concernant les collectivités locales, il paraît d'une part peu étonnant qu'ils ne soient ni communiqués, ni publiés. D'autre part, si la loi du 17 juillet 1978 consacre le libre accès de toute personne aux documents administratifs, ce droit à communication ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative en cours d'élaboration[268]. Toutefois, on peut accéder à quelques résumés de certaines séances du CFL sur les sites des différentes associations d'élus[269] et des médias faisant mention des grandes lignes des avis du CFL. Si l'on s'en tient à l'absence de raison à cette non-publication, on retiendra qu'il s'agit d'un manque de volonté de la part du CFL de rendre public ses avis. On peut établir en effet un rapprochement entre le CFL et la fonction consultative du Conseil d'État. Ce dernier joue un rôle de conseiller juridique auprès du Gouvernement, de l'Assemblée nationale et du Sénat. En application de l'article 39 de la Constitution, tous les projets de loi, d'ordonnance et de décret importants du Gouvernement lui sont soumis pour avis avant qu'ils ne soient votés par les parlementaires ou n'entrent en vigueur. Les présidents de l'Assemblée nationale ou du Sénat peuvent aussi saisir le Conseil d'État sur des propositions de loi pour avis, depuis la révision constitutionnelle de 2008 (article 39, alinéa 5 de la Constitution). Le CFL, en application de l'article L. 1211-3 alinéa 3 CGCT, détient les mêmes missions

[267] Cons. const., 15 septembre 2017, n°2017-655 QPC : « En premier lieu, il ressort des travaux préparatoires qu'en conférant au signataire du protocole ou à son mandataire le pouvoir d'autoriser la consultation anticipée des archives publiques émanant du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement, le législateur a entendu, en les plaçant sous le contrôle des intéressés, accorder une protection particulière à ces archives, qui peuvent comporter des informations susceptibles de relever du secret des délibérations du pouvoir exécutif et, ainsi, favoriser la conservation et le versement de ces documents. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général ».

[268] CE, Sect., 23 décembre 1988, *Banque de France c/ Huberschwiller*, requête n°95310 : « Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 modifiée par la loi du 11 juillet 1979, que le droit à communication des documents administratifs posé à l'article 2 de cette loi ne s'applique qu'à des documents achevés et non aux états partiels ou provisoires d'un document tant qu'il est en cours d'élaboration ; que la BANQUE DE FRANCE soutient notamment qu'à la date de la décision litigieuse les deux rapports en cause constituaient dans leur intégralité, et non dans les seuls paragraphes que la commission d'accès aux documents administratifs dans son avis susmentionné avait exclus de la communication, des documents préparant des décisions ultérieures ».

[269] www.collectivites-locales.gouv.fr: AMF (Association des Maires de France), ARF (Association des Régions de France), ADF (Assemblée des Départements de France).

consultatives que le Conseil d'État dans le processus d'élaboration des normes mais en matière de finances des collectivités locales. Les avis du Conseil d'État sont rendus publics depuis mars 2015 et sont consultables sur sa plateforme électronique, contrairement au CFL qui ne publie ni ses avis — alors que ces derniers étaient jusqu'en 2017 consultables sur la plateforme électronique dédiée aux informations des collectivités locales[270] — ni les comptes-rendus de ses séances.

En droit, les avis du CFL sont des actes administratifs unilatéraux émis dans le cadre d'une procédure administrative non contentieuse. Qu'il s'agisse d'un avis facultatif ou d'un avis obligatoire ou conforme, ces actes préparatoires élaborés dans des conditions irrégulières peuvent entacher la décision finale de l'autorité administrative et entraîner un contentieux de l'annulation. Il s'agit donc d'actes administratifs dépourvus de force exécutoire, mais susceptibles d'influencer le droit par leur fonction d'interprétation et d'adaptation. Lorsque la consultation est facultative, l'autorité administrative n'est jamais liée par l'avis demandé[271]. À cet effet, après la consultation du CFL par exemple, l'autorité consultante a la possibilité d'apporter des modifications paraissant utiles à son projet sans recourir à nouveau au CFL[272]. À l'issue de la procédure consultative, le Gouvernement peut maintenir ses idées sur le projet soumis à la consultation du CFL, même si l'avis est défavorable. La saisine du CFL par le Gouvernement n'est du reste pas toujours obligatoire. Lorsqu'il s'agit de « tout projet de loi ou de projet d'amendement », la consultation du CFL est facultative et le législateur n'est pas obligé de consulter les collectivités locales, malgré le principe de leur libre administration, avant l'adoption d'une mesure ayant une incidence sur les finances locales[273]. En pratique, le CFL est toujours consulté sur les projets de loi de finances. Au cours de nos échanges avec certains membres du CFL, nous avons noté que le Gouvernement ne suit pas intégralement l'avis rendu par le CFL, mais ces derniers l'éclairent dans ses prises de décisions sur les thématiques concernant les finances des collectivités locales. C'est dans ce sens que le rapport d'information fait au nom de la Délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la

[270] https://www.collectivites-locales.gouv.fr/
[271] CE, 6 mars 1957, *Ravalison*, req. n° 94675, Lebon p. 147.
[272] CE, Sect., 15 mars 1974, *Syndicat national CGT-FO des fonctionnaires du commerce extérieur et des prix*, n°85703, *Lebon* p. 188 : « Considérant que si, dans le cas où, sans y être légalement tenue, elle demande au sujet d'un projet de texte l'avis d'un organisme consultatif, l'autorité compétente doit procéder à cette consultation dans des conditions régulières, elle conserve la faculté d'apporter à ce projet, après ladite consultation, toutes les modifications qui lui paraissent utiles, quelle qu'en soit l'importance, sans avoir l'obligation de saisir à nouveau ce même organisme ».
[273] Cf. *supra*, p.143-144, voir CE, 25 juin 2010, *Région Lorraine*, req. n°339842

décentralisation de 2016 qualifiait le CFL d'« organe efficace de co-construction des textes ayant un impact financier sur les collectivités territoriales »[274]. Dans le cadre de l'élaboration dudit rapport, le député Charles DE COURSON, entendu comme membre du CFL, avait indiqué que dans le contexte de la réforme de la fiscalité locale, de la baisse des dotations et de la réforme de la DGF, le « CFL est utile et a réussi à limiter les dégâts sur les dossiers d'ampleur »[275]. L'avis du Comité des Finances Locales a ainsi été sollicité pour 798 décrets, 160 arrêtés et 32 ordonnances entre 1990 et 2022 et, depuis 2014, le Comité des Finances Locales a rendu au total 234 avis[276].

Lorsqu'il s'agit des décrets à caractère financier, la consultation du CFL est bien obligatoire, mais l'autorité consultante n'est pas tenue de suivre son avis. Si après avoir recueilli l'avis de l'organisme consultatif, l'autorité consultante décide d'apporter des modifications à son projet, elle doit dans ce cas consulter à nouveau l'organisme consultatif dès lors que la modification apportée au projet pose de nouvelles questions[277].

L'acte consultatif peut être un avis dans lequel le CFL insère des propositions, des recommandations, des informations ou des orientations.

B- Les avis du CFL contenant des propositions, recommandations, informations et orientations

Selon l'article L. 1211-4 du CGCT, « le comité des finances locales a pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales ». Le législateur ne donne pas de précisions quant à la nature de ces « analyses nécessaires », ce qui traduit la liberté dont jouit le CFL pour l'expression de toutes ses idées dans l'exercice de ses missions de consultation. Après une analyse de certaines délibérations du CFL, nous avons pu constater que ce dernier

[274]Rapport d'information n° 642 (2015-2016) au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, GROSDIDIER François et TOCQUEVILLE Nelly (sénateurs), p. 9.

[275] Rapport d'information n° 642 (2015-2016) au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, GROSDIDIER François et TOCQUEVILLE Nelly (sénateurs), p. 10.

[276] Rapport Cour des comptes, *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution,* octobre 2022, p. 106.

[277] CE., 30 juin 2010, *Ass. Greenpeace France*, n°315980: « Considérant, en second lieu, que l'organisme dont une disposition législative ou réglementaire prévoit la consultation avant l'intervention d'un texte, doit être mis à même d'exprimer son avis sur l'ensemble des questions soulevées par ce texte ; que, par suite, dans le cas où, après avoir recueilli son avis, l'autorité compétente pour prendre le texte envisage d'apporter à son projet des modifications, elle ne doit procéder à une nouvelle consultation de cet organisme que si ces modifications posent des questions nouvelles ».

émet à son gré des propositions, des recommandations, des informations ou des orientations. L'avis consultatif n'est pas ainsi nommé, mais sa lecture permet de le constater.

Sur l'émission des propositions, l'administration française dans son fonctionnement prend parfois des décisions en tenant compte de certaines « propositions qui, selon les cas, ne lient en rien l'autorité administrative »[278]. Dans la théorie juridique de l'acte unilatéral, la proposition « se situe parmi les premiers maillons de la chaîne procédurale qui conduit à la décision »[279]. En conséquence, la proposition n'a pas la valeur d'une décision, mais il s'agit de « l'acte par lequel un organe suggère, prépare ou oriente une décision qui doit normalement être prise par un autre organe »[280]. Franck MODERNE, dans son analyse des relations susceptibles de se nouer entre la proposition et la décision, distinguait trois catégories de propositions : « les propositions-informations dont le contenu juridique est des plus sommaire, les propositions-recommandations qui s'apparentent aux avis et obéissent, à quelques réserves près, au même régime juridique, les propositions-orientations qui limitent davantage la liberté d'action des autorités administratives »[281]. En analysant les délibérations du CFL, on y trouve des propositions-informations, des propositions-recommandations et même des propositions-orientations lorsque, en application de l'article L. 1211-4 CGCT, il fournit ces « analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi finances intéressant les collectivités locales au Gouvernement et au Parlement ; établit chaque année sur la base des comptes administratifs un rapport sur la situation financière des collectivités locales ; collecte, analyse et met à jour les données et statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales ; diffuse ses travaux afin de favoriser le développement des bonnes pratiques et réalise des études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale dont les résultats sont transmis au travers d'un rapport au Gouvernement ». Toutes ces propositions sont insérées dans les avis. Tout comme l'avis, la proposition est un acte préparatoire à l'élaboration de la décision qui constitue dans le cas du CFL un moyen par lequel ce dernier se fait mieux entendre par les pouvoirs centraux puisqu'il doit fournir à ces derniers « les analyses nécessaires ».

[278] CHAPUS René, *Droit administratif général Tome 1,* Montchrestien, 2001, p. 1105.
[279] MODERNE Franck, « Proposition et décision, (recherche sur le régime juridique des propositions dans la jurisprudence administrative contemporaine) », *Mélanges offerts à Marcel WALINE*, Tome II, LGDJ,1974, p. 595.
[280] MODERNE Franck, « Proposition et décision, (recherche sur le régime juridique des propositions dans la jurisprudence administrative contemporaine) » *op.cit., p.* 597.
[281] MODERNE Franck, « Proposition et décision, (recherche sur le régime juridique des propositions dans la jurisprudence administrative contemporaine) » *op.cit.,* p. 599.

L'émission de propositions du CFL n'est pas une activité nouvelle dans le système administratif français. Les propositions existent aussi bien en droit constitutionnel qu'en droit administratif. Dans le contexte de la science administrative, certains domaines d'activité techniques requièrent l'émission de propositions et l'organe qui émet la proposition est doté de compétences professionnelles[282]. Le CFL, à travers l'insertion des propositions dans ses avis, suggère des idées à l'administration dans le domaine des finances locales. Juridiquement, ces propositions ne sont pas des décisions même si elles peuvent produire des effets en droit. Ces avis-propositions présentent ainsi l'avantage d'éclairer l'administration dans sa prise de décision. Ils limitent aussi la centralisation administrative. Si l'on reprend la typologie de Franck Moderne, les propositions-informations « s'analysent comme des propositions purement indicatives formulées à l'intention de l'autorité qui prendra ultérieurement la décision »[283]. Dans le cas du CFL, on pense au contenu de ses délibérations dans lesquelles il exprime ses souhaits par le biais de propositions, sur la question qui lui est soumise par le Gouvernement ou le Parlement pour avis. Ainsi, en 2013, dans le cadre de l'élaboration du « pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités territoriales », le Gouvernement AYRAULT devait trouver le moyen de préserver les investissements des entités locales afin d'éviter une aggravation de la situation économique du pays. Pour ce faire, le Gouvernement avait proposé au CFL six chantiers pour préparer le projet de loi de finances pour 2014 : l'évolution des dotations et la répartition des efforts d'économies ; l'analyse des dépenses contraintes, avec notamment le dossier de l'inflation normative ; l'évolution des ressources des différents niveaux de collectivités ; la péréquation, sur laquelle était annoncée une mission des inspections générales des finances et de l'administration ; l'accès au crédit et l'avenir de la contractualisation entre l'État et les régions[284]. À l'issue de la réunion du CFL en date du 25 juin 2013 sur ces 6 chantiers, le CFL a adopté un relevé de conclusions dans le cadre de la répartition de la baisse des dotations de 1,5 milliard d'euros en 2014 et en 2015[285] : « il propose que la charge de 1,5 milliard d'euros soit partagée entre les trois niveaux au prorata des recettes totales. Au sein du bloc communal, la baisse serait répartie au prorata des recettes

[282] MODERNE Franck, « Proposition et décision, (recherche sur le régime juridique des propositions dans la jurisprudence administrative contemporaine) » *op.cit.,* p. 596.
[283] MODERNE Franck, « Proposition et décision, (recherche sur le régime juridique des propositions dans la jurisprudence administrative contemporaine) » *op.cit.,* p. 600.
[284] DE MONTECLER Marie-Christine, « Le pacte de confiance et de responsabilité État -collectivités territoriales se dessine », *AJDA* 2013, p. 549.
[285] DE MONTECLER Marie-Christine, « Les propositions du comité des finances locales pour répartir la baisse des dotations », *AJDA* 2013, p. 1304.

réelles de fonctionnement (soit 70 % pour les communes, 30 % pour les EPCI). Il en irait de même pour les régions, le CFL demandant toutefois une prise en compte des spécificités de l'outre-mer et de la Corse. En revanche, pour les départements, la diminution devrait être modulée dans une logique perpétuatrice »[286]. En 2014, au cours de sa réunion du 21 janvier, le CFL avait été saisi par le Premier ministre pour faire « des propositions de modernisation de la fiscalité locale » : dans sa lettre de mission, Jean-Marc AYRAULT souhaitait un éclairage sur « la simplification de l'architecture des impositions, redevances et taxes locales, dans un souci de meilleure lisibilité », « l'éventualité d'une refonte du système des exonérations et dégrèvements » et « les derniers ajustements consécutifs à la réforme de la taxe professionnelle ». Les conclusions étaient ainsi attendues au printemps pour que certaines d'entre elles puissent trouver une première traduction dans le projet de loi de finances pour 2015. Le président du CFL André LAIGNEL avait indiqué que des propositions de calendrier et de méthode seraient faites lors du CFL suivant, le 11 février 2014[287]. Mais le Premier ministre démissionna : finalement, le CFL n'émit ses propositions que le 27 février 2018 au cours d'une réunion plénière, à un moment où Manuel VALLS et Bernard CAZENEUVE puis Édouard PHILIPPE avaient déjà remplacé Jean-Marc AYRAULT à Matignon.

Sur le partage des impôts nationaux, le CFL proposa « que la compensation de la suppression de la taxe d'habitation soit réalisée par le transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties au bloc communal, sous réserve que soit attribuée concomitamment aux départements, d'une part, une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) afin de compenser intégralement le transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties au bloc communal et, d'autre part, la faculté d'adopter, dans les conditions définies par le législateur, un taux additionnel de CSG » ; sur le transfert d'une fraction d'impôt national au bloc communal sans modification du panier des ressources fiscales départementales, le CFL souhaita « que la compensation du solde restant, après affectation de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, soit effectuée par l'attribution au bloc communal d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) » ; sur les modalités de répartition du dynamisme des impositions et au-delà sur la gouvernance partenariale entre l'État et les collectivités locales, le CFL proposa « que la compensation du solde restant, après affectation de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, soit effectuée par l'attribution au

[286] *Ibid.*, p. 1304.
[287] Sur cette demande de proposition du gouvernement, V. PASTOR Jean-Marc, « Le comité des finances locales missionné sur la fiscalité », *Dalloz actualité*, 28 janvier 2014.

bloc communal d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) évoluant chaque année selon la dynamique de l'assiette nationale » ; enfin, sur la révision d'ensemble de la péréquation dans le cadre de la refonte de la fiscalité locale, le rapport élaboré par MM. Alain RICHARD et Dominique BUR en mai 2018 fit lui-même mention des propositions du CFL. Ce dernier avait affirmé « que la péréquation est nécessaire pour réduire les inégalités entre collectivités locales et qu'elle doit reposer sur des critères justes, clairs et homogènes, et que la refonte de la fiscalité rend indispensable la modernisation des notions de potentiel fiscal et d'effort fiscal »[288]. Dans le cadre des réformes de la fiscalité locale qui étaient prévues dans les lois de finances pour 2020 et pour 2021, le CFL proposera aussi de nouveaux indicateurs financiers ; il a ainsi préconisé la suppression du critère de l'effort fiscal des communes en suggérant un remplacement par le revenu par habitant[289].

Les situations d'auto-saisine du CFL sur certaines thématiques qu'il juge nécessaire de réformer peuvent également être qualifiées de propositions-informations. À travers cette auto-saisine, le CFL attire l'attention de l'autorité compétente sur une situation financière impactant ou susceptible d'impacter les collectivités locales. L'on pense ainsi à l'auto-saisine du CFL sur la réforme de la dotation d'intercommunalité en 2018, qui a figuré dans le projet de loi de finances pour l'année 2019, à l'article 79, après une soumission de ses réflexions aux pouvoirs centraux. Cette auto-saisine du CFL qui se manifeste à travers les propositions constitue d'une part sa participation indirecte à l'exercice du pouvoir de décision dans le sens où ses propositions attirent l'attention des pouvoirs centraux sur une question qui ne lui a pas été soumise pour une consultation et, d'autre part, elle révèle le centre d'intérêt du CFL dans le système institutionnel français : l'équilibre financier des collectivités locales.

Les propositions et recommandations émises par le CFL s'allient également à la catégorie des « propositions-recommandations » qui, selon Franck MODERNE, « se confondent souvent avec les avis et figurent alors, avec ces derniers, parmi les éléments de la procédure consultative »[290]. Dans ce cas, les propositions émises par le CFL ne sont que les résultats issus des consultations, la proposition-recommandation pouvant s'insérer dans un avis favorable ou défavorable du CFL. Les propositions du CFL, souvent insérées dans ses avis ont en commun

[288] Rapport sur la refonte de la fiscalité locale, mission « Finances locales », sous la présidence de MM. Alain RICHARD et Dominique BUR, mai 2018, p. 126.
[289] DE MONTECLER Marie-Christine, « Le comité des finances locales propose de nouveaux indicateurs financiers », *AJDA* 2021, p. 1593.
[290] MODERNE Franck, « Proposition et décision, (recherche sur le régime juridique des propositions dans la jurisprudence administrative contemporaine) » *op.cit.*, p. 603.

avec ces derniers le cadre de la fonction consultative, mais ne produisent pas les mêmes effets juridiques. Charles HELLER, en référence à une jurisprudence du Conseil d'État [291], précise que « la proposition, si elle est positive, ne lie pas l'autorité à laquelle elle est faite ; négative, en revanche, elle interdit à cette autorité de prendre la décision considérée (…) l'organe qui fait des propositions dispose d'une prérogative qui le fait véritablement participer à la décision »[292]. Or, la confusion qui est souvent faite entre les avis, les propositions et recommandations, laisserait déduire que les propositions que le CFL insère dans ses avis sont facultatives ; elles peuvent être obligatoires si l'on se réfère à la nature des avis dans lesquels elles s'insèrent souvent. Dans la pratique, le contenu de certains échanges avec des membres du CFL vient démontrer qu'à travers ses propositions et recommandations, il est mieux suivi par les pouvoirs centraux. Au cours d'un entretien avec quelques membres du CFL, ces derniers ont pu affirmer que, lorsque le CFL émet des avis, il espère que les demandes et propositions mentionnées dans ces avis soient suivies en grande partie ; et c'est ce que font les pouvoirs centraux. Il en est de même pour les recommandations. Ceci explique qu'une proposition-recommandation négative insérée dans un avis puisse exercer une influence sur l'autorité compétente qui doit prendre la décision définitive. En donnant ainsi la possibilité au CFL d'émettre des propositions, les pouvoirs centraux ont ouvert une brèche à une catégorie particulière d'avis « conformes » quand on se réfère aux idées de Michel STASSINOPOULOS selon qui « une proposition n'est qu'un avis conforme avec cette différence que l'avis est provoqué par l'auteur de l'acte exécutoire, tandis que la proposition est faite par l'organe compétent agissant d'office »[293]. On pourrait en dire autant pour les recommandations du CFL. Les propositions et recommandations, sous leurs différentes formes, peuvent ainsi avoir des conséquences très positives sur la prise de décision de l'autorité administrative, contrairement aux avis sans propositions qui sont soit facultatifs, soit obligatoires mais non conformes.

Il existe aussi une autre catégorie particulière d'avis que l'on peut qualifier d'avis-orientations. Il s'agit précisément des situations de consultation obligatoire selon lesquelles « l'autorité administrative doit soit prendre la décision sur laquelle elle a consulté l'organe consultatif, soit adopter le texte arrêté par cet organisme »[294]. Une illustration est fournie par la consultation du CFL réuni en formation restreinte au sein de la CCEC sur les charges correspondant à l'exercice

[291] CE, sect., 13 juin 1958, *Confédération française des travailleurs chrétiens*, Lebon 354.
[292] HELLER Charles, *La fonction consultative dans le droit administratif français,* Thèse de l'université de Strasbourg (dactylographié), S.I, 1961, p. 301.
[293] STASSINOPOULOS Michel, *Traité des actes administratifs*, Institut français d'Athènes, 1954, p. 131
[294] DEBBASCH Charles, COLIN Frédéric, *Droit administratif,* Economica, 2021, p. 389.

des compétences transférées. Dans ce cas, il s'agit d'un avis accompagné d'orientations de la CCEC, formation restreinte du CFL dont le contenu relatif à l'évaluation préalable des charges des compétences transférées doit être constaté pour chaque catégorie de collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget avant tout transfert en application des articles L. 1614-2 et L.1614-3 CGCT. Une fois l'avis de la CCEC rendu, les ressources sont transférées aux entités locales concernées en fonction dudit avis. L'expression *avis-orientation* paraît pertinent parce que l'avis de la CCEC est obligatoirement suivi et qu'il s'agit d'une forme d'exercice d'un pouvoir de décision. En revanche, il ne s'agit pas d'une véritable décision, cette dernière relevant de la compétence de l'autorité consultante.

La fonction consultative du CFL, qui se déroule selon une procédure définie par le règlement intérieur du CFL et qui s'achève par l'émission d'actes consultatifs sous plusieurs formes portant sur les finances locales, constitue en pratique une réponse au besoin d'associer les collectivités locales au processus décisionnel en matière financière en vue d'une cohérence décisionnelle dans le système financier national.

Conclusion du Chapitre III:

Ce chapitre donne des précisions sur le rôle consultatif du CFL dans le système financier français et met en lumière l'exercice de cette fonction dans le cadre du pilotage des finances locales. S'agissant de l'exercice de la fonction consultative, cette dernière a été attribuée au CFL par le législateur en 1979 et le pouvoir règlementaire a fixé les modalités de son fonctionnement. En pratique, cette fonction consultative commence par une réunion sur convocation du président du CFL ou de la moitié de ses membres ou encore du ministre de l'Intérieur. Portant sur la gestion de la DGF et sur toutes les thématiques financières concernant les collectivités locales, elle débouche sur l'émission d'actes consultatifs : il peut s'agir d'un avis, ou d'un avis dans lequel le CFL va insérer une proposition, une recommandation, une information ou même une orientation.

Dans le système financier français, cette fonction consultative est très utile dans le sens où elle permet un pilotage cohérent des finances publiques en associant des personnes de l'administration centrale et locale au processus décisionnel. En plaçant l'intérêt principal des réunions du CFL que sont les finances locales au cœur de l'exercice de cette fonction consultative, on constate que cette dernière constitue une réponse au besoin d'intégrer les collectivités locales au processus décisionnel en matière financière. Aujourd'hui, la fonction consultative du CFL intègre les collectivités locales au processus décisionnel en matière financière tant au niveau interne qu'externe, permettant ainsi un échange sur les intérêts financiers de chaque acteur représenté au sein du CFL.

Mais, en dehors de cette fonction consultative, le CFL détient un pouvoir de décision en matière de péréquation qui lui est attribué par le législateur.

Chapitre IV : Le rôle décisionnel du CFL

Dans le contexte du renforcement des responsabilités locales en France, les institutions centrales ont pris la décision au cours de l'année 1978 de limiter l'intervention de l'État dans la gestion des activités locales en attribuant aux collectivités locales des dotations générales qui seraient gérées par elles. Pour associer les collectivités locales au pilotage de ces dotations, le CFL a été créé en 1979 pour coordonner les échanges financiers entre l'État et les collectivités locales à travers l'exercice d'un pouvoir de décision et de contrôle en matière d'attribution de la DGF et d'autres dotations aux collectivités locales, ainsi qu'en matière de péréquation.

Selon l'article L. 1211-3 alinéa 1 CGCT, « Le comité des finances locales contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement ». Selon l'alinéa 2 du même article, « il fixe, le cas échéant, le montant de la dotation forfaitaire dans les conditions prévues aux articles L. 2334-7 et L. 2334-7-1 et détermine la part des ressources affectées aux dotations mentionnées aux articles L. 1211-5, L. 1613-5, L. 2334-13 et L. 3334-4 ainsi que les sommes mises en réserve et les abondements mentionnés à l'article L. 3335-2 ». De ces deux alinéas découle une précision de deux fonctions du CFL en matière de gestion des dotations et des fonds de péréquation : la fonction de contrôle et l'exercice d'un pouvoir de décision au moment de la répartition. Plus précisément, le CFL participe à la fixation du montant de la dotation forfaitaire des communes (article L. 2334-7 CGCT), de la dotation destinée à couvrir ses frais de fonctionnement (article L. 1211-5 CGCT), de la dotation spéciale instituteurs (article L.1613-5 CGCT), de la dotation d'aménagement (article L. 2334-13 CGCT), de la DGF des départements (article L. 3334-4 CGCT) et des sommes mises en réserve et les abondements concernant le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (article L.3335-2 CGCT). L'analyse de ces différentes tâches rend compte de la participation du CFL au pilotage des péréquations verticale (la dotation d'aménagement) et horizontale (le FNPDMTO). En pratique, le rôle du CFL part d'une fixation d'orientations en matière de péréquation verticale et horizontale et s'achève par un contrôle.

La péréquation peut littéralement se définir comme un dispositif qui vise à atténuer les disparités des ressources entre les collectivités territoriales au regard des charges auxquelles elles doivent faire face. En France, cette péréquation est verticale et horizontale. La péréquation verticale consiste pour l'État à répartir équitablement les dotations qu'il verse aux collectivités territoriales sur la base de critères de ressources et de charges qui sont mis en œuvre soit au travers d'un système de parts (Dotation de Solidarité Rurale (DSR), Dotation Nationale de

Péréquation (DNP)), soit par le biais d'un indice synthétique (Dotation de Solidarité Urbaine et de cohésion sociale (DSU)). La péréquation horizontale s'opère entre les collectivités territoriales elles-mêmes et consiste à attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources fiscales des collectivités les plus riches. Selon le Professeur Robert HERTZOG, « la péréquation est un aménagement dans les systèmes de partage des ressources entre les collectivités publiques destinés à redistribuer entre elles les moyens, en fonction inverse de leur richesse relative »[295]. En France, la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a fixé le cadre constitutionnel de la péréquation dans l'article 72-2 alinéa 5 de la Constitution qui dispose que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Il ressort clairement de ces dispositions constitutionnelles un principe de solidarité financière entre les collectivités territoriales, dont la mise en œuvre constitue une problématique majeure en raison de la technicité que revêt tout dispositif de péréquation. Le Professeur Matthieu HOUSER soutient que la péréquation est un outil engendrant plusieurs interrogations techniques relatives au niveau idéal de ressources pour chaque collectivité, à la gestion de la péréquation et au type de péréquation. Selon lui, ces interrogations « sont appréhendées à travers un cadre juridique mouvant qui dépend de l'association des entités infra-étatiques au processus décisionnel en matière de péréquation »[296]. Dans le système financier français, l'article 72-2 alinéa 5 de la Constitution n'a pas prévu l'association des collectivités territoriales au pilotage des différents dispositifs de la péréquation, mais ces dernières sont en quelque sorte associées à la concertation en la matière par le biais du CFL. Le contrôle exercé par ce dernier, après sa participation au pilotage de la péréquation verticale et horizontale renvoie à la « vérification de la conformité à une norme d'une décision, d'une situation d'un comportement, etc. » : il s'agit d'une « opération consistant à vérifier si un organe public, un particulier ou un acte respectent ou ont respecté les exigences de leur fonction ou des règles qui s'imposent à eux »[297]. L'idée de contrôle incarne ainsi un pouvoir que détient l'institution ou la personne qui exerce le contrôle sur un acte donné. Dans ce sens, un lien peut être établi entre l'activité de contrôle du CFL et son pouvoir de décision au regard de son champ de compétence précisé par le législateur dans les alinéas 1 et 2 de l'article L.1211-3 CGCT. En effet, le CFL est l'institution qui va fixer les orientations concernant la majoration ou la minoration des différentes dotations attribuées par

[295] HERTZOG Robert, « À propos de la péréquation dans les finances locales », *RFFP* n° 34, 1991, p. 58.
[296] HOUSER Matthieu, *Le droit de la péréquation financière, fondement et pratique*, L'Harmattan, 2021, p.97.
[297] CORNU Gérard, *Association Henri Capitant, Vocabulaire juridique*, PUF, 2020, p.263.

l'État aux collectivités locales, puis va vérifier si les orientations qu'elle a fixées ont été respectées par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL). Le contrôle de la répartition de la DGF par le CFL se résume ainsi, en pratique, à la fixation des orientations de la répartition de l'enveloppe DGF attribuée aux collectivités locales par l'État, puis à la constatation par le CFL des montants attribués à chaque collectivité locale après le calcul effectué par la DGCL. En effet, après la répartition de l'enveloppe de la DGF de l'année N entre les collectivités locales, la DGCL dresse un rapport de répartition qu'elle présente au mois de juin au CFL. C'est ce rapport analysé par ce dernier, qui rend compte d'un contrôle de la répartition de la DGF. L'idée du législateur en 1979 était d'accorder plus de liberté aux collectivités locales dans la gestion des aides que l'État leur octroie en les associant au processus décisionnel. En conséquence, dans le système financier français, les collectivités locales, par le biais du CFL se retrouvent plus précisément associées au processus décisionnel en matière de péréquation verticale et horizontale.

Le CFL exerce aussi son pouvoir de décision en matière de répartition de certaines dotations en dehors de la DGF. Il s'agit précisément de la répartition du produit des amendes de police relative à la circulation routière, celle de la « dotation spéciale instituteur » ainsi que la fixation des frais de fonctionnement du CFL.

Les amendes de police servent à financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation. Le CFL s'occupe de la répartition du produit de ces amendes depuis sa création selon les modalités fixées par un décret en Conseil d'État en application des anciens articles L. 234-22 et L. 234-23 du code des communes. Aujourd'hui, cette compétence du CFL est mentionnée aux articles L. 2334-24 et L. 2334-25 CGCT. Jusqu'en 2010, ce produit, réparti entre communes et groupements de communes en proportion du nombre de contraventions dressées sur leurs territoires respectifs, était prélevé sur les recettes de l'État. Les communes et groupements de plus de 10 000 habitants perçoivent directement le produit des amendes de police, au prorata du nombre d'amendes dressées sur leur territoire : les communes et groupements de moins de 10 000 habitants le perçoivent de manière indirecte au travers d'une enveloppe départementale calculée sur la base du nombre des contraventions dressées sur leur territoire. Les sommes allouées aux collectivités locales doivent être utilisées pour le financement d'opérations concernant les transports en commun et la circulation routière. Selon les dispositions de l'article L.2334-25 CGCT, un décret en Conseil d'État fixe les modalités de répartition de ces recettes ainsi que les travaux qui peuvent être financés sur leur produit. Le

Comité des Finances Locales valide chaque année la répartition du produit des amendes. Le produit des amendes forfaitaires de police relatives à la circulation routière fait, depuis 2011, l'objet d'un compte d'affectation spéciale (CAS), intitulé « contrôle de la circulation et du stationnement routiers », au profit des collectivités locales. Cette création a pour conséquence la suppression du prélèvement sur les recettes de l'État au titre des amendes de police, actuellement intégré dans l'enveloppe des concours de l'État aux collectivités territoriales. En effet, cette enveloppe étant gelée en valeur, toute augmentation du produit des amendes de police forfaitaires viendrait pénaliser les autres concours financiers versés aux collectivités territoriales. La part du produit des amendes revenant aux collectivités territoriales est désormais portée par le programme 754 du CAS intitulé « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières ». La répartition du produit des amendes de police s'appuie désormais sur une clé de partage entre l'État (47 %) et les collectivités territoriales (53 %). Cette clé est appliquée au produit global des amendes forfaitaires hors radars et des amendes forfaitaires majorées, après financement des dépenses liées à la généralisation du procès-verbal électronique. Les collectivités bénéficient en outre d'une fraction du produit des amendes « radar ».

En ce qui concerne la Dotation Spéciale Instituteurs (DSI) et les frais de fonctionnement du CFL, chaque année, avant toute répartition de la dotation globale de fonctionnement aux collectivités locales, ces deux dotations spéciales dont le montant est fixé par le CFL sont prélevées. Le CFL est ainsi chargé en application de l'article L. 2334-26 CGCT de la répartition de la dotation spéciale prélevée sur les recettes de l'État au titre des charges qu'elles supportent pour le logement des instituteurs. La répartition se fait proportionnellement au nombre des instituteurs exerçant dans les écoles publiques, qui sont logés par chaque commune ou qui reçoivent d'elle une indemnité de logement. Le montant de cette dotation est ajusté chaque année afin de tenir compte des départs en retraite et de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles. Sur cette base, le montant de cette dotation décroît chaque année, à due concurrence de la prévision de la baisse du nombre d'ayants droits. Le CFL, quand il « fixe » ce montant, ne le choisit donc aucunement. Quant à ses propres frais de fonctionnement, en application des articles L. 1211-5 et R. 1211-18 CGCT, une dotation particulière les couvre ainsi que le coût des travaux qui lui sont nécessaires. Chaque année, le CFL élabore un projet de budget composé du coût prévisionnel des frais de personnel (les agents

contractuels du CFL) et ses frais de fonctionnement hors personnel. Ces derniers sont composés des frais de déplacement des membres du CFL, des frais de sténotypie, des prestations des services et études. Ce budget prend aussi en compte les frais de documentation, de matériel bureautique et informatique et de dépenses diverses du CFL, et peut s'élever à 6000 000 euros, voire plus : le montant des différentes charges précitées n'étant pas fixe, il peut arriver que le montant de la dotation des frais de fonctionnement varie d'une année à une autre en raison de l'inflation économique ou de nouveaux besoins auxquels le CFL pourrait faire face. Cette dotation, prélevée sur les ressources prévues pour la dotation globale de fonctionnement ouverte par la loi de finances de l'année, est rattachée au budget du ministère de l'intérieur en application de l'article R.1211-17 CGCT. On peut donc constater qu'il ne détient pas ici un réel pouvoir de décision. Qu'en est-il en matière de péréquation ?

En pratique, le pouvoir de décision du CFL est d'une étendue variable selon la nature de la péréquation (Section I). Et l'exercice de son pouvoir de décision relatif aux différents montants des dotations à attribuer à chaque type de collectivités locales, teinté de contrôle, ne le met pas à l'abri de contentieux ; il peut arriver que le CFL soit directement mis en cause dans le cadre de la répartition de la DGF devant le juge administratif en cas de contestation des montants attribués par une collectivité, ou plus généralement, que le Conseil constitutionnel soit saisi à propos des différents dispositifs de péréquation voulus par le législateur (section II).

Section I- La variation du pouvoir de décision du CFL selon la nature de la péréquation

Le législateur a doté le CFL d'un réel pouvoir de décision en matière de péréquation. Selon l'article L. 1211-3 alinéas 1 et 2 du CGCT, il détient un pouvoir de décision en matière de péréquation verticale et un pouvoir de décision en matière de péréquation horizontale, mais l'étendue de ce pouvoir au niveau vertical et horizontal est variable en raison de la prépondérance du législateur dans le processus de répartition de la DGF, comme dans la mise en œuvre des différents dispositifs de péréquation horizontale.

Selon les dispositions des articles L. 1613-3 CGCT (relatif à la consultation du CFL sur le montant prévisionnel de la DGF), L. 1613-1 alinéa 1 CGCT (relatif à la fixation du montant de la DGF par la loi de finances chaque année), L. 1211-3 alinéas 1 et 2 CGCT (relatifs à la compétence du CFL en matière de péréquation), le CFL est soumis aux décisions des pouvoirs centraux en matière de péréquation verticale puisqu'il ne décide pas du montant définitif de l'enveloppe globale de la DGF à attribuer aux collectivités locales. Mais une fois le montant

arrêté et inscrit dans la loi de finances de l'année N, c'est le CFL qui décide des taux de majoration ou de minoration qui devront s'appliquer à chaque part de la DGF des collectivités locales (la part forfaitaire et la part péréquatrice) dans des conditions fixées parfois par la loi. Associé à la répartition de la DGF sur le plan national, il apparaît comme un acteur principal de la péréquation verticale dans le système financier français en dehors de l'État. Le CFL détient aussi un pouvoir de décision en matière de péréquation horizontale, mais ce dernier est aussi limité. En effet, les dispositions de l'article L. 1211-3 alinéa 2 CGCT lui permettent de déterminer les sommes mises en réserve et les abondements correspondant au Fond National de Péréquation des Droits de Mutation à Titre Onéreux (FNPDMTO), mais également dans le respect des conditions fixées par la loi. C'est la loi de finances qui fixe les modalités de prélèvement de l'assiette des DMTO et c'est elle qui fixe les modalités de prélèvement et de reversement des sommes prélevées. C'est aussi la loi qui fixe le montant total du prélèvement à partir duquel le CFL décide ou non de mettre en réserve une somme en prévision des temps difficiles, ou d'abonder les ressources mises en répartition. Il s'agit d'un pouvoir de décision exercé par le CFL, mais il est limité parce que c'est le législateur qui décide du dispositif de ce fonds de péréquation.

Le CFL détient donc un faible pouvoir de décision en matière de péréquation verticale (I) et horizontale (II)

§ I- Le faible pouvoir de décision du CFL en matière de péréquation verticale

Le pourvoir de décision du CFL en matière de péréquation verticale est faible parce qu'il l'exerce sous le contrôle des pouvoirs centraux.

Précisons qu'avant toute répartition de la DGF entre les collectivités locales sont prélevées deux dotations spéciales dont le montant est fixé par le CFL. Une dotation « permanents syndicaux », instituée par l'article L. 1613-5 CGCT, est destinée à rembourser les charges salariales exposées par les collectivités et établissements qui mettent des fonctionnaires à la disposition des organisations syndicales, dans les conditions prévues par l'article 100 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Une dotation particulière couvre d'autre part, on l'a vu[298], les frais de fonctionnement du CFL et le coût des travaux qui lui sont nécessaires (art. L. 1211-5 CGCT).

[298] *Cf. supra*, p. 162.

Après la déduction de ces prélèvements, en application des dispositions de l'article L. 1211-3 alinéa 1 et alinéa 2 CGCT, le CFL exerce son pouvoir de décision en majorant les dotations de péréquation ou non dans le respect des conditions fixées par la loi (A). Dans la pratique institutionnelle, il existe une politique du CFL en faveur de la péréquation verticale (B).

A- le pouvoir de majoration de la dotation de péréquation

Selon l'article L.1211-3 alinéa 1 et 2 CGCT, « Le comité des finances locales contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement. Il fixe, le cas échéant, le montant de la dotation forfaitaire dans les conditions prévues aux articles L. 2334-7 et L. 2334-7-1 et détermine la part des ressources affectées aux dotations mentionnées aux articles L. 1211-5, L. 1613-5, L. 2334-13 et L. 3334-4 ainsi que les sommes mises en réserve et les abondements mentionnés à l'article L. 3335-2 ». Selon les dispositions de cet article, le CFL exerce un pouvoir de décision sur les dotations forfaitaires et les dotations de péréquation des communes et des départements. En ce qui concerne les régions, il a exercé ce pouvoir de décision de 2011 à 2017. En analysant les dispositions des articles mentionnés dans l'article L. 1211-3 CGCT, on peut constater que le pouvoir de décision du CFL commence par la minoration des parts forfaitaire de la DGF puis s'étend à la majoration des dotations de péréquation. Il convient de donner, pour chaque catégorie de collectivité territoriale, une précision des minorations effectuées par le CFL et celle de son pouvoir de majoration.

Le pouvoir de majoration du CFL en matière de dotation de péréquation a pour champ d'application les articles L.2334-13 mentionnant la dotation de péréquation communale et l'article L.3334-4 CGCT portant sur la dotation de péréquation des départements. La dotation de péréquation communale est composée de la Dotation Nationale de Péréquation (DNP), de la Dotation de Solidarité Urbaine et de cohésion de sociale (DSU) et de la dotation de Solidarité Rurale (DSR). La dotation de péréquation des départements est composée d'une Dotation de Péréquation Urbaine (DPU) et d'une Dotation de Fonctionnement Minimale (DFM).

En application des dispositions de l'article L. 1211-3 CGCT, le CFL fixe des orientations portant sur la dotation forfaitaire des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des départements. S'agissant des régions, il convient de parler de l'ancienne DGF des régions ; depuis 2018, la DGF des régions est, en application de l'article 149 de la loi de finances pour 2017, remplacée par l'affectation d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

En principe, la fixation du montant de la dotation forfaitaire de chaque collectivité territoriale relève de la compétence du législateur. Le CFL exerce son pouvoir de décision au moment de la répartition de la DGF en majorant ou en minorant la part forfaitaire de la DGF de chaque collectivité territoriale. C'est dans ce sens que l'alinéa 2 de l'article L.1211-3 CGCT dispose que le CFL « fixe le cas échéant, le montant de la dotation forfaire » dans des conditions prévues par la loi. Les taux de minoration appliqués par le CFL aux dotations forfaitaires des communes et des départements serviront à financer l'accroissement des dotations de péréquation au niveau communal et départemental, selon la possibilité offerte par le législateur au CFL de majorer ces dotations de péréquation. Au niveau communal, l'article L.2334-7-1 CGCT dispose qu'afin de financer le cas échéant l'accroissement du solde de la dotation d'aménagement (en d'autres termes la DNP, la DSR et la DSU) prévu à l'article L.2334-13 CGCT, le CFL fixe pour chaque exercice le montant global de la minoration appliqué à la dotation forfaitaire des communes et, en tant que de besoin, détermine un pourcentage de minoration appliqué aux montants perçus par les EPCI. Au niveau départemental, l'article L.3334-3 II CGCT précise que la dotation forfaitaire des départements est minorée d'un montant fixé par le CFL afin de financer, le cas échéant, l'accroissement de la dotation de péréquation prévue à l'article L.3334-4 CGCT.

Le pouvoir de majoration de la dotation péréquation au niveau communal : chaque année, rappelons-le, en application du dernier alinéa du III de l'article L.2334-7 CGCT, le CFL fixe pour chaque exercice le montant global de la minoration à appliquer à la dotation forfaitaire des communes. Dans un premier temps, la dotation forfaitaire de chaque commune doit être arrêtée. À compter de 2015, elle est égale au montant perçu l'année précédente au titre de cette dotation en application de l'alinéa 1er du III de l'article L. 2334-7 CGCT. S'agissant de la minoration, à compter de 2015, elle s'applique aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,85 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes, en proportion de leur population et de l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et 0,85 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes. Le législateur a fixé une fourchette du montant de minoration que le CFL doit prendre en compte à l'endroit des communes dont la dotation forfaitaire doit être minorée, ainsi que des conditions relatives à leur situation financière et géographique. Le montant de la minoration est égal pour chaque commune concernée au produit de la différence entre sa population constatée au titre de l'année de répartition et celle constatée au titre de

l'année précédant la répartition par un montant compris entre 64,46 € et 128,93 € par habitant en fonction croissante de la population de la commune, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État [299]. En ce qui concerne les conditions relatives à leur situation financière et géographique, selon les dispositions de l'article L.2334-7 III alinéa 5 CGCT :

- Cette minoration ne peut être supérieure à 1 % des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal, minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnels facturées dans le cadre d'une mutualisation de services entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres, telles que constatées au 1er janvier de l'année de répartition dans les derniers comptes de gestion disponibles.
- Pour les communes membres de la métropole du Grand Paris, les recettes réelles de fonctionnement sont en outre diminuées d'un montant correspondant à la dotation individuelle versée au fonds de compensation des charges territoriales en application du H du XV de l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, telle que constatée au 1er janvier de l'année de répartition dans les derniers comptes de gestion disponibles.
- Cette minoration ne peut excéder le montant de la dotation forfaitaire calculée pour chaque commune concernée par la minoration du CFL
- Pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale soumis pour la première fois aux dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, la dotation forfaitaire prise en compte pour l'application de cette minoration est la dotation forfaitaire perçue l'année précédente[300].

[299] V. article L. 2334-7 III alinéa 1 CGCT : « A compter de 2015, la dotation forfaitaire de chaque commune est égale au montant perçu l'année précédente au titre de cette dotation. Pour chaque commune, cette dotation est majorée ou minorée du produit de la différence entre sa population constatée au titre de l'année de répartition et celle constatée au titre de l'année précédant la répartition par un montant compris entre 64,46 € et 128,93 € par habitant en fonction croissante de la population de la commune, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. La population de la commune prise en compte au titre de 2019 est celle définie à l'article L. 2334-2 du présent code majorée de 0,5 habitant supplémentaire par résidence secondaire pour les communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants, dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant à la même strate démographique et dont la part de la majoration au titre des résidences secondaires dans la population avant application de la présente disposition est supérieure à 30 %. Les années suivantes, cette majoration supplémentaire s'applique à la fois à la population prise en compte au titre de l'année précédente et à la population prise en compte au titre de l'année de répartition. Le potentiel fiscal pris en compte pour l'application du présent alinéa est celui calculé l'année précédente en application de l'article L. 2334-4 ».

[300] V. article L. 2334-7 III alinéa 4 CGCT « Pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale soumis pour la première fois aux dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, le montant de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente est minoré d'un montant égal aux crédits

Ces minorations de la dotation forfaitaire mentionnées à l'article L. 2334-7-1 CGCT, rappelons-le, vont servir à financer l'accroissement du solde de la dotation d'aménagement composé de la DSR, DSU et de la DNP. Il appartient au CFL de déterminer le pourcentage des minorations à appliquer à la dotation forfaitaire. C'est la loi qui fixe le montant de la dotation d'aménagement, et c'est de cette dernière qu'est déduit le solde correspondant à la DSR, DSU, et à la DNP selon les dispositions de l'article L. 2334-13 CGCT. Ce solde peut être augmenté par la loi. En dehors de cette augmentation du législateur, le CFL a la possibilité d'accorder un supplément à ces différentes dotations émanant des minorations de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation de compensation des EPCI. Le taux de ce supplément peut être imposé par la loi au CFL, ou émaner de la décision propre du CFL selon les dispositions de l'article L.2334-13 CGCT. De 1996 à 2003, la répartition de l'augmentation du solde de la dotation d'aménagement était effectuée par le CFL entre la DSU et la DSR. Ce n'est qu'en 2004 que la DNP a été intégrée à l'article L.2334-13 CGCT. En 2004, on pouvait lire au dernier alinéa dudit article qu'« à compter de 2004, la variation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est répartie par le comité des finances locales entre la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et la dotation de solidarité rurale, ainsi qu'entre les différentes parts ou fractions de ces dotations, quand elles existent ». Le CFL détient un faible pouvoir de majoration en matière de dotation de péréquation communale parce que le solde de la dotation d'aménagement est implicitement fixé par le législateur, et c'est ce dernier qui fixe le montant de chaque part de dotation de péréquation avec un minimum de majoration. On en déduit que le montant minimum de la DSR, DSU et DNP est égal au montant fixé par la loi plus un minimum de majoration légal. Au maximum, chaque dotation de péréquation communale est égale au montant minimum précédemment mentionné, plus le supplément que le CFL peut décider de lui octroyer. En 2011, le législateur avait majoré la DSU et la DSR respectivement de 77 millions et de 50 millions d'euros par

perçus en 2014 en application du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 précitée et indexé sur le taux d'évolution de la dotation forfaitaire de chaque commune l'année précédant la répartition. Ces crédits sont versés à l'établissement, en lieu et place des communes, et le montant de la diminution à opérer en application du 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 est supporté par l'établissement, en lieu et place des communes, en application de l'article L. 5211-28-1 du présent code. Lorsqu'une commune cesse d'appartenir à un groupement de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, le montant de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente est majoré d'une part du montant perçu par le groupement au titre de la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 du présent code. Cette part est calculée en fonction du montant des bases de taxe professionnelle des communes de ce groupement ayant servi au calcul de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 précitée. Cette part est minorée, le cas échéant, en fonction de la part du prélèvement subi par le groupement en application du 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, qui a été calculée à partir du produit de la taxe sur les surfaces commerciales de cette commune ».

rapport aux montants mis en répartition en 2010 ; En 2012, ces deux dotations ont respectivement été majorées de 60 millions d'euros et de 39 millions d'euros par rapport aux montant mis en répartition en 2011. En 2011 et 2012, le CFL avait la possibilité de faire usage de son pouvoir de majoration. En 2013, ces montants avaient augmenté, respectivement de 120 millions d'euros et de 78 millions d'euros par rapport aux montant mis en répartition en 2012, mais cette augmentation a été faite par le législateur avec les minorations effectuées par le CFL sur les dotations forfaitaires des communes et la dotation de compensation des EPCI ; en conséquence, le CFL ne pouvait plus accorder des suppléments à ces dotations. En 2015, le législateur a aussi financé les augmentations de la DSU et de la DSR, respectivement d'un montant minimum de 180 millions d'euros et de 117 millions d'euros par rapport aux montants mis en répartition en 2014, en utilisant la moitié des minorations effectuées par le CFL. Le montant minimum de la DNP est aussi fixé par le législateur ; au maximum, il est égal au montant minimum (montant fixé par loi plus la majoration légale) plus le supplément que le CFL peut décider de lui octroyer.

On peut constater que l'augmentation minimum des différentes dotations de péréquation communales prévues par le législateur peut être directement financée par l'État, ce qui permet au CFL d'exercer son pouvoir de majoration ; lorsque cette augmentation est financée en totalité par les minorations des dotations forfaitaires des communes et celle de la dotation de compensation des EPCI, le CFL ne peut plus exercer son pouvoir de majoration. Le pouvoir de majoration accordé au CFL par le législateur n'est pas obligatoire ; il s'agit d'une faculté. Sur ce point, nous retrouvons le sens du dernier alinéa de l'article L.2334-13 CGCT qui dispose que « le comité des finances locales peut majorer le montant des dotations mentionnées au présent article, en compensant les majorations correspondantes dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7-1 ». En 2023, l'article 195 V de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 dispose que le dernier alinéa de l'article L.2334-13 CGCT ne s'applique pas ; ceci s'explique par le fait que les minorations effectuées par le CFL servent à financer l'augmentation de DSU et de la DSR ; en d'autres termes en 2023, l'augmentation minimum légale de la DSU et de la DSR n'émanent pas du budget de l'Etat. En effet, l'article L.2334-13 alinéa 5 CGCT dispose qu'« en 2023, le montant mis en répartition au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale augmente d'au moins 90 millions d'euros et le montant mis en répartition au titre de la dotation de solidarité rurale augmente d'au moins 200 millions d'euros par rapport aux montants mis en répartition en 2022. Cette augmentation est financée

par les minorations prévues à l'article L. 2334-7-1 ». Le montant maximum de ces trois dotations de péréquation communales dépendra donc des suppléments que le CFL souhaitera leur attribuer au détriment de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation de compensation des EPCI.

Le pouvoir de majoration de la dotation de péréquation au niveau départemental : selon les dispositions de l'article L.3334-3 CGCT, chaque département reçoit une dotation forfaitaire. Pour chaque département, à l'exception du département de Paris, cette dotation est majorée ou minorée du produit de la différence entre sa population constatée au titre de l'année de répartition et celle constatée au titre de l'année précédant la répartition par un montant de 74,02 € par habitant. Le CFL va intervenir pour fixer le montant de la minoration de la dotation forfaitaire de certains départements, afin de majorer celle des autres départements éligibles, selon qu'elle s'adresse aux départements urbains et ruraux, et financer les majorations de la Dotation de Péréquation Urbaine (DPU) prévue à l'article L. 3334-6-1 CGCT, et de la Dotation de Fonctionnement Minimale (DFM) prévue à l'article L. 3334-7 CGCT.

S'agissant de la minoration, la dotation forfaitaire des départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur ou égal à 0,95 fois le potentiel financier moyen par habitant constaté au niveau national, est minorée en proportion de leur population et du rapport entre le potentiel financier par habitant du département et le potentiel financier moyen par habitant constaté au niveau national. Pour chaque département concerné, cette minoration ne peut être supérieure à 1 % des recettes réelles de fonctionnement de son budget principal, constatées dans le compte de gestion afférent au pénultième exercice. La minoration ne peut excéder le montant de la dotation forfaitaire calculée pour le département. Pour la collectivité de Corse, la métropole de Lyon, la collectivité territoriale de Guyane et la collectivité territoriale de Martinique, ces recettes sont affectées, respectivement, d'un coefficient de 43,44 %, 55,45 %, 79,82 % et 81,58 % (Article L.3334-3 II 2 CGCT).

Le CFL exerce aussi son pouvoir de décision en décidant de majorer, ou non, l'augmentation du montant de la DPU et de la DFM des départements. Il a été dit précédemment que les minorations de la dotation forfaitaire de certains départements vont servir à accroître, le cas échéant, les montants de la DPU et de la DFM. Selon les dispositions de l'article L.3334-4 alinéa 2 CGCT, depuis 2005, l'augmentation annuelle du solde de la dotation globale de fonctionnement des départements, après prélèvement de la dotation forfaitaire des départements et de la dotation de compensation prévue à l'article L. 3334-7-1 CGCT, est

répartie par le CFL entre la dotation de péréquation urbaine et la dotation de fonctionnement minimale. Dans les conditions prévues à l'article L. 3334-3, le CFL peut majorer les montants consacrés à l'augmentation de la DPU et de la DFM d'un montant ne pouvant excéder 5 % des ressources affectées l'année précédente au titre de chacune des deux dotations. Le dernier alinéa de l'article L. 3334-4 CGCT dispose qu'« en 2023, le montant de la dotation de péréquation mentionnée au premier alinéa du présent article, avant accroissement éventuel par le comité des finances locales, est majoré de 10 millions d'euros, financés par la minoration mentionnée au II de l'article L. 3334-3 ». En d'autres termes, c'est le législateur qui fixe le montant de l'augmentation de la DPU et de la DFM ; le pouvoir de décision du CFL consiste à arrêter le pourcentage de l'accroissement de la DPU et de la DFM dans le respect de la fourchette déterminée par le législateur. On en déduit que chaque année, le montant de la DPU et de la DFM dépendra du montant de l'augmentation fixé par le législateur et du pourcentage que le CFL décidera d'accorder en plus à chaque dotation de péréquation.

Le cas de l'ancienne DGF des régions[301] : en ce qui concerne les régions, le CFL n'exerce plus un pouvoir de décision en matière de dotation de péréquation régionale, en raison du remplacement de la dotation versée aux régions par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée par l'article 149 de la loi de finances pour 2017. La loi de finances pour 2004 avait mis en place une dotation forfaitaire (mentionné à l'article L. 4332-7 CGCT) en y regroupant certaines compensations fiscales (suppression de la compensation « part salaires » des bases de taxe professionnelle, ainsi que des parts régionales de droits de mutation à titre onéreux et de taxe d'habitation) et 95% de la dotation générale de décentralisation. Le CFL a exercé un pouvoir de décision sur la dotation de péréquation régionale de 2011 à 2017. À partir de 2011, en application de l'article L.1211-3 alinéa 2 CGCT, le CFL était chargé de déterminer les parts des ressources affectées à la dotation de péréquation des régions, qui étaient mentionnées à l'article L.4332-8 CGCT. Le montant de la dotation forfaire était fixée par le législateur. Ce dernier était égal à compter de 2012 au montant de la dotation forfaitaire de l'année précédente. Le pouvoir de décision du CFL au niveau de la minoration des dotations forfaitaires des régions était faible, parce que c'est le législateur qui fixait une fourchette des taux ou les montants de ces minorations dans la loi de finances. En 2011, le montant de la dotation forfaitaire de chaque région était égal au montant perçu en 2010, diminué d'un taux de 0,12%. La dotation forfaitaire des régions avait atteint 5,265 Md€ en 2011. En 2012, ce montant était égal au montant perçu

[301] Cf. *supra*, p. 165.

en 2011. En 2014, ce montant était aussi égal à celui mis en répartition en 2013 (5,265 Md€), minoré de 184 millions d'euros. De 2015 à 2017, ce montant était égal à celui de l'année précédente, minoré de 451 millions d'euros. La somme de ces minorations appliquées à la dotation forfaitaire des régions permettait de calculer le montant de la dotation de péréquation. Ce dernier était égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des régions et la dotation forfaitaire qui était prévue à l'article L. 4332-7. Dans les conditions qui étaient prévues au dernier alinéa de l'article L. 4332-7, le Comité des Finances Locales pouvait majorer les montants consacrés à l'augmentation de la dotation de péréquation d'un montant ne pouvant excéder 5 % des ressources affectées à cette dotation l'année précédente. On peut constater que le pouvoir de décision du CFL en matière de majoration de la dotation de péréquation des régions était aussi faible, parce que le taux de majoration était plafonné par le législateur.

Le CFL ayant la possibilité d'accorder à chaque dotation de péréquation communale et départementale un supplément afin d'augmenter le montant minimum fixé par le législateur, on en déduit qu'il peut avoir une politique propre en matière de péréquation.

B - La politique du CFL en faveur de la péréquation verticale

Qu'il s'agisse de la majoration des dotations de péréquations communales ou départementales, la politique du CFL n'est autre que celle prévue par le constituant que le législateur met en application : l'alinéa 5 de l'article 72-2 de la Constitution dispose clairement que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». De plus, les critères de répartition des dotations de péréquation sont celles définies par le législateur : il s'agit des critères de richesse avec le potentiel fiscal ou financier, et des critères de charges que sont la population, le nombre de logements sociaux, le revenu par habitant, la superficie ou la longueur de voirie. Le pouvoir de décision du CFL au sein de la péréquation verticale en ce qui concerne la majoration des parts péréquatrices des dotations communales et départementales est faible, parce que rappelons-le, l'exercice de ce pouvoir dépend du montant annuel de la DGF et des scénarios des différents taux de majoration que lui propose la DGCL chaque année après la centralisation des données financières et la prise en compte des montants des différentes minorations préalablement effectuées par le CFL sur les dotations forfaitaires.

Dans les faits, la DGF est une enveloppe dont le montant n'est pas stable. Ce dernier, fixé chaque année par le législateur, va dépendre des périodes de stabilité des finances publiques ou

non, qui auront un impact sur l'enveloppe globale des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Sans être minorée, la DGF attribuée à chaque collectivité locale peut se révéler insuffisante, en raison des conditions de réduction de dépenses publiques que le législateur peut imposer à ces dernières. Tel a été le cas en 2014, où l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales fut minorée de 1,5 Md€. Cette baisse traduisait la participation des collectivités locales au redressement des finances publiques, conformément au « pacte de confiance et de responsabilité » conclu entre l'État et les collectivités le 16 juillet 2013, à l'issue d'une concertation avec les principales associations d'élus représentées au Comité des Finances Locales ; on pense aussi à l'article 16 de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 qui a posé une règle de stabilité des concours financiers de l'État aux collectivités sur la durée de la période. En 2018, l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales était stable, conformément à l'article 16 de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. L'enveloppe n'était donc plus minorée au titre de la contribution au redressement des finances publiques, qui avait entraîné une minoration de 2,63 Md€ en 2017. La participation du secteur local au redressement des comptes publics s'élevait, sur la période 2018-2022, à 13 Md€ en dépenses de fonctionnement. En revanche, l'association des collectivités à cet effort avait pris la forme, notamment, de contrats de maîtrise de la dépense publique locale, prévus à l'article 29 de la loi de programmation[302]. Le montant de la DGF déduit de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités locales dépendra aussi de la santé financière publique. De 2015-2017, la DGF qui s'élevait à 40121 M€ en 2014, est passée à 36607 M€ en 2015, 33222 M€ en 2016 et 30860 M€ en 2017, ce qui correspondait à un montant de 11 Md€ demandé aux collectivités territoriales pour la période 2015-2017. Cet effort s'inscrit dans le cadre de la réduction de l'ensemble des dépenses publiques de 50 Md€ (État, organismes de sécurité sociale et collectivités territoriales), sur 3 ans afin de respecter les engagements européens de la France. En conséquence, la minoration de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État sur ces différentes années a entraîné une baisse de la DGF.

La variation du montant de la DGF peut être due à la crise financière entraînant de ce fait une baisse de la DGF de chaque échelon territorial. C'est ainsi que la répartition de la DGF entre les différentes catégories de collectivités, qui était stable depuis 2005, a évolué en 2018 en raison du remplacement de la dotation versée aux régions par une fraction de taxe sur la valeur

[302] Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, septembre 2018, p. 203.

ajoutée ; de 2005 à 2017, la répartition de la DGF entre les différentes catégories de collectivités était stable : le bloc communal (communes et EPCI) recevait en moyenne 59 % du montant total de la DGF, les départements 28% et les régions 13 %. De 2018 à 2020, en raison du remplacement précédemment mentionné concernant les régions, le bloc communal (Communes et EPCI) a reçu 68% du montant total de la DGF et les départements 32% ; en 2021 et 2022, le bloc communal (Communes et EPCI) a reçu 69% du montant total de la DGF et les départements 31%. Toutes les décisions du CFL concernant les différentes dotations des collectivités locales dépendront fortement des variations des montants de la DGF chaque année.

S'agissant de l'exécution de la politique du CFL, la DGCL élabore chaque année des scénarios de minoration des parts forfaitaires de la DGF des communes et des départements pour le CFL. Elle élabore aussi plusieurs scénarios de majoration de chaque dotation de péréquation destinés au CFL avec une précision des pourcentages, en prenant en compte la situation financière en cours des collectivités locales. Après un débat autour de ces scénarios, qui ne sont pas imposés au CFL par la DGCL au cours d'une réunion mais qui lui sont proposés, ce dernier procèdera au choix d'un scénario avec un pourcentage donné s'il décide de majorer ou non les différentes dotations de péréquation communales et départementales. Il en est de même pour le taux de minoration des parts forfaitaires de la DGF des différentes catégories de collectivités locales. En d'autres termes, le CFL ne procède pas lui-même au calcul des taux de majoration au cours d'une réunion.

Au niveau communal : Au sein de la dotation d'aménagement, les parts péréquatrices de la DGF des communes sont au nombre de trois : la dotation nationale de péréquation (DNP), la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR). La dotation au bénéfice des groupements de communes et la dotation d'amorçage des communes nouvelles sont des dotations forfaitaires. Ainsi, après le prélèvement de ces deux dernières dotations de l'enveloppe de la dotation d'aménagement, le CFL répartit le solde restant entre la DSU, la DSR et la DNP en application des dispositions de l'article L. 2334-13 CGCT. Rappelons-le, « l'enveloppe annuelle revenant à chacune de ces trois dotations est a minima égale à celle de l'année précédente, majorée du montant octroyé par la loi. A maxima, elle intègre en sus les suppléments que le Comité des Finances Locales souhaite leur attribuer au détriment de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation de compensation des

EPCI »[303]. Ces suppléments sont le choix du taux de majoration effectué par le CFL parmi les différents scénarios qui lui ont été présentés au préalable par la DGCL. La loi fixe désormais chaque année, compte tenu de la variation de la DGF distribuée, le montant minimal d'augmentation de la DSU et de la DSR : respectivement 60 M€ et 39 M€ en 2012 quand la DGF distribuée stagnait (montant de la DGF en 2012 : 41390 M€); 120 M€ et 78 M€ en 2013 pour une évolution de la DGF distribuée de 119 M€ (Montant de la DGF en 2013 : 41505 M€) ; 60 M€ et 39 M€ en 2014 alors que s'amorçait la première ponction pour redressement des comptes publics (montant de la DGF en 2014 : 47291 M€) ; 180 M€ (+ 12%) et 117 M€ (+ 12%) ; en 2015 année de la chute importante de la DGF (montant de le DGF en 2015 : 36607)[304] ; 180 M€ et 117 M€ en 2016 (montant de la DGF en 2016 : 33221M€); 180 M€ et 180 M€ en 2017 (montant de la DGF en 2017 : 33221 M€) ; 110 M€ et 90 M€ en 2018 (montant de la DGF en 2018 26960M€) ; de 2019 à 2021, les montants de la DSU et de la DSR se sont accrus de 90 M€ pour chaque dotation en raison du maintien du même montant de la DGF sur toutes ces années (les montants de la DGF sur ces années sont respectivement : 26948 M€, 26847 M€, 26758 M€). Ainsi, lorsque le montant de la DGF baisse, le montant minimal de la DSU et de la DSR augmente, et inversement, lorsque le montant de la DGF augmente, le montant minimal d'augmentation de la DSU et de la DSR baissent. En application des dispositions de l'article L. 2334-13 CGCT alinéa 5, « en 2022, les montants mis en répartition au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) augmentent chacun d'au moins 95 millions d'euros par rapport aux montants mis en répartition en 2021 » ; le montant de la DGF en 2022 s'élevait à 26612 M€. Selon les dispositions de l'alinéa 5 du même article depuis le 1er janvier 2023, le montant mis en répartition au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) augmente d'au moins 90 millions d'euros et le montant mis en répartition au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) augmente d'au moins 200 millions d'euros par rapport aux montants mis en répartition en 2022 » ; le montant de la DGF en 2023 est égal à celui de 2022.

Depuis 2012, en application de l'article L. 2334-13 alinéa 6 CGCT, « le montant mis en répartition au titre de la dotation nationale de péréquation est au moins égale à celui mis en répartition l'année précédente » ; en d'autres termes, la loi assure à la DNP d'être équivalente à celle de l'année précédente. « Ce n'est qu'en termes de croissance qu'elle peut servir au CFL

[303] GUENGUANT Alain, LE MEUR Yann, *Comprendre les finances publiques locales*, op., cit., p. 54.
[304] *Ibid*., p. 54.

de valeur d'ajustement au-delà de l'augmentation que pourrait aussi fixer ponctuellement la loi (allant, pour une année donnée, au-delà de la stabilité minimum légale structurelle) »[305]. En conclusion, le montant affecté chaque année à la part peréquatrice de la DGF communale dépend du surplus que le CFL décide d'affecter, au-delà du montant minimum légal, à la DSU ainsi qu'à la DSR, et la variation qu'il applique à la DNP[306].

Au niveau départemental : la part péréquatrice de la DGF des départements est constituée d'une dotation de péréquation urbaine (DPU) et d'une dotation de fonctionnement minimale (DFM). La DPU est attribuée aux départements urbains éligibles. Selon les dispositions de l'article L. 3334-6-1 alinéas 1 et 2 CGCT, « sont considérés comme départements urbains pour l'application du présent article les départements dont la densité de population est supérieure à 100 habitants par kilomètre carré et dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 %. Le taux d'urbanisation de référence est le dernier publié à l'occasion du recensement de la population. Les départements urbains dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal à 1,5 fois le potentiel financier moyen par habitant des départements urbains et dont le revenu par habitant est inférieur à 1,4 fois le revenu moyen par habitant des départements urbains bénéficie d'une dotation de péréquation urbaine ». Selon l'alinéa 5 du même article, la DPU était calculée à l'origine (LFI 2005) à partir d'un montant de référence correspondant à la dotation de péréquation « potentiel fiscal » perçue cette année-là par les départements urbains ; la DFM de référence correspondait quant à elle à la dotation de péréquation « potentiel fiscal » des départements ruraux à laquelle est venue s'ajouter l'ancienne dotation de fonctionnement minimale que recevaient les 24 départements peu peuplés[307]. Alain GUENGANT et Yann LE MEUR, en se référant aux dispositions de l'article L.3334-4 CGCT, précisent que la part péréquation de la DGF départementale évolue à partir de deux sources : premièrement, elle bénéficie de la part que veut bien lui attribuer le CFL au détriment de la garantie qui peut être légalement minorée jusqu'à concurrence d'un abondement de la dotation de péréquation plafonnée à 5% ; secondement, elle reçoit, le cas échéant un supplément inscrit dans la loi (20 M€ en 2013 financés par les 10 M€ de croissance nationale de la DGF des départements et 10 M€ par minoration de la garantie)[308]. Les deux auteurs en se référant aux données financières de l'année 2013 donnent une précision sur le rôle joué par le CFL. Selon leur analyse, en 2013,

[305] *Ibid*., p. 54.
[306] *Ibid*., p. 54.
[307] GUENGUANT Alain, LE MEUR Yann, *Comprendre les finances publiques locales*, op., cit., p. 60.
[308] *Ibid.*, p. 60.

le CFL pouvait aller jusqu'à 70 M€ d'alimentation complémentaire de la part peréquatrice de la DGF (5% de la part peréquatrice de la DGF des départements de l'année N-1 selon les dispositions de l'article L. 3334-4 alinéa 2 CGCT), mais il ne lui avait rien affecté de plus ; la part péréquatrice de la DGF avait donc augmenté de 20M€ pour une augmentation maximum possible de 90 M€ qui aurait été financée par une ponction de 80M€ sur la garantie (au total, celle-ci aurait donc diminué de 104 M€ en comptant le financement de l'effet démographique). En 2022, la part péréquatrice de la DGF des départements a progressé de 10 M€ ; le CFL a choisi de ventiler 75 % de cette hausse vers la DFM et 25 % vers la DPU. Le CFL a choisi d'affecter en 2017 une progression de 20 M€ pour 65 % à la DFM (+ 13 M€) et 35 % à la DPU (+ 7 M€) ; ces choix ont fait progresser la DPU de 1,11 % et la DFM de 1,61 % par rapport à 2016. En 2017, les masses à répartir au titre de la part péréquatrice de la DGF départementale avaient atteint 830 M€ pour la DFM et 653 M€ pour la DPU. En 2018, le CFL a choisi d'affecter une progression de 10 M€ pour 65 % à la DFM (+ 6,5 M€) et 35 % à la DPU (+ 3,5 M€) ; ces choix ont fait progresser la DPU de 0,54 % et la DFM de 0,78 % par rapport à 2017. En 2018, les masses à répartir au titre de la part péréquatrice de la DGF atteignent 836 M€ pour la DFM et 657 M€ pour la DPU ; le CFL a choisi d'affecter en 2019 une progression de 10 M€ pour 65 % à la DFM (+ 6,50 M€) et 35 % à la DPU (+ 3,50 M€) ; ces choix ont fait progresser la DPU de 0,53 % et la DFM de 0,78 % par rapport à 2018. En 2019, les masses à répartir au titre de la péréquation avaient atteint 843 M€ pour la DFM et 660 M€ pour la DPU ; en 2022, la part péréquatrice de la DGF départementale a progressé de 10 M€ au total. Le CFL a choisi de ventiler 75 % de cette hausse vers la DFM et 25 % vers la DPU. Pour la même année, les masses à répartir au titre de la péréquation atteignent 957 M€ pour la DFM et 575 M€ pour la DPU[309]. On peut constater à travers les chiffres du rapport de l'OFGL que le CFL détermine les pourcentages de partage de la croissance de la part péréquatrice de la DGF départementale entre la DFM et la DPU « de telle sorte que les deux dotations de péréquation augmentent de manière assez proche tout en étant légèrement favorable à la DFM »[310]. Toutefois, il convient de noter que ces pourcentages peuvent varier en fonction de la situation financière au cours d'une année et selon les pourcentages des scénarios proposés par la DGCL au CFL.

[309]Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, octobre 2022, p. 204.
[310] GUENGUANT Alain, LE MEUR Yann, *Comprendre les finances publiques locales*, *op.cit.*, p. 60.

Au niveau régional : la part peréquatrice de la DGF des régions était une composante de la DGF des régions, instaurée par loi de finances pour 2004. Jusqu'en 2017, elle était réservée aux régions éligibles et était égale à la différence entre la DGF régionale à répartir et la dotation forfaitaire. Cette part à répartir faisait l'objet d'un prélèvement au profit des régions d'outre-mer en proportion du poids de leur population, multipliée par trois, dans le total métropolitain (ce prélèvement ne pouvait augmenter de plus de 2,5%)[311]. Le solde était réparti par le CFL entre les régions métropolitaines éligibles après prélèvement nécessaire au financement des garanties de « baisse limitée » ou de « sortie dégressive » octroyées[312].

Le CFL dans sa prise de décision est fortement attaché à l'objectif d'égalité des ressources financières entre les collectivités locales et c'est la raison pour laquelle il favorise les campagnes qui ont peu de ressources contrairement aux collectivités locales situées en zones urbaines. Il est vrai qu'en favorisant les départements ruraux, les départements urbains se trouvent en situation d'inégalité, mais il s'agit d'une inégalité créée en vue d'instaurer un équilibre financier au sein des départements. C'est l'objectif d'égalité des ressources financières entre les collectivités locales qui permet une évaluation des richesses entre ces dernières, sur la base d'indicateurs financiers utilisés pour le calcul et la répartition des différentes dotations. La politique d'égalité du CFL consiste à choisir un scénario de majoration des dotations de péréquation en faveur de certaines communes ou départements qui font face à une problématique particulière. Le CFL n'intervenant qu'au niveau de la dotation de péréquation prendra la décision de majorer ou non certaines dotations de péréquation, en fonction de la situation géographique et financière des collectivités territoriales éligibles à la majoration. Ainsi au niveau communal ou départemental, il peut décider d'augmenter le montant des dotations de péréquation verticale au-delà de la progression minimale prévue par le législateur en faveur de la ruralité ou de la situation des collectivités éligibles en zones urbaines. En 2023, la dotation de solidarité rurale (DSR) a augmenté de 200 millions d'euros, mais la loi a encadré assez étroitement l'affectation de cette enveloppe supplémentaire : la part de la progression de la DSR allouée à la fraction « péréquation » – qui bénéficie à quelque 33 000 communes – ne peut être inférieure à 60 %. Cela représente près de 109 millions d'euros après détermination de la quote-part de la DSR revenant aux communes d'outre-mer. Le CFL devait donc décider de la ventilation des 40 % restants entre les trois fractions de la dotation. Il a choisi de donner la

[311] GUENGUANT Alain, LE MEUR Yann, *Comprendre les finances publiques locales*, *op.cit.*, p. 61.
[312] *Ibid*., p. 61.

priorité aux bourgs-centres assurant des fonctions de centralité en milieu rural. Au nombre de 4 177 en 2022, ces communes percevront une fraction de DSR en hausse globale de 54 millions d'euros. Le montant attribué à la DSR « cible » est en 2023 deux fois inférieur à celui de 2022 (+ 37,5 millions d'euros). Les années antérieures, en effet, le CFL attribuait 45 % de la progression de la DSR à sa fraction « cible », qui profite surtout aux 10 000 communes les plus rurales (à égalité avec la fraction « bourg-centre »). Le CFL a laissé inchangée la hausse, programmée par la loi, de la dotation d'intercommunalité (+ 30 millions d'euros en 2023). Il n'a pas, non plus, modifié le choix fait par le Parlement de geler la dotation nationale de péréquation (DNP, un peu inférieure à 800 millions d'euros). Au niveau départemental, en 2023 comme en 2022, le CFL a affecté 75 % de la croissance de la péréquation (10 millions d'euros) aux départements ruraux (dotation de fonctionnement minimale) et le reste (25 %) aux départements urbains (dotation de péréquation urbaine).

§ II- L'absence de monopole du CFL en matière de répartition de la péréquation horizontale

Le pouvoir de décision du CFL en matière de péréquation horizontale est limité parce qu'il décide peu en la matière. Les dispositions de l'article L. 1211-3 alinéa 2 CGCT lui permettent de déterminer les sommes mises en réserve et les abondements correspondant aux DMTO, mais dans le respect des conditions fixées par la loi. C'est aussi la loi qui fixe le montant total du prélèvement à partir duquel le CFL décide ou non de mettre en réserve une somme en prévision des temps difficiles, ou d'abonder les ressources mises en répartition. Les autres fonds de péréquation que sont : le Fonds national de péréquation des ressources des régions, le Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements, abrogé en 2023, le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), le Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation fixés par le législateur et répartis par les collectivités locales selon les seules conditions légales et règlementaires. En ce qui concerne le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) créé en 1991 en réponse au constat des écarts de richesses très importants sur ce territoire, régi par les articles L. 2531-12 à L. 2531-16 CGCT et qui joue au niveau des communes, y compris à l'intérieur de la métropole du grand Paris (MGP), et non des ensembles intercommunaux, le CFL n'est pas non plus compétent pour la répartition.

En matière de péréquation horizontale, le CFL n'est compétent que pour mettre en réserve, dans un fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles, tout ou partie de l'excédent

des prélèvements qui alimentent le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, lorsque le montant annuel de ces prélèvements est supérieur au montant fixé par le législateur (A). Les autres fonds de péréquation sont déterminés par la loi puis répartis par les collectivités locales (B).

A- La fixation des orientations relatives au fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux par le CFL

Selon les dispositions de l'article L. 1211-3 alinéa 2 CGCT précitées, le CFL détermine les sommes mises en réserve et les abondements mentionnés à l'alinéa 3 du I de l'article L. 3335-2 CGCT. Cet article porte précisément sur le Fonds National de Péréquation des Droits de Mutation à titre Onéreux (FNPDMTO) perçus par les départements. Il s'agit d'un dispositif de péréquation horizontale mis en place par l'article 123 de la loi de finances pour 2011 alimenté par deux prélèvements, puis reparti entre les attributaires de reversements, qui a pour fonction de produire une péréquation horizontale des droits de mutation à titre onéreux perçus de manière très inégale par les départements. La création de ce fonds de péréquation s'inscrit précisément dans le contexte général de la réforme de la taxe professionnelle qui a entraîné une baisse du rendement fiscal, creusant les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales[313]. Le CFL détenant un pouvoir de décision dans le pilotage du FNPDMTO, il convient de donner une précision sur le dispositif des DMTO, sur les raisons de l'intervention du CFL en la matière, et de faire lumière sur la place qu'occupe le CFL dans le pilotage de ce dispositif de péréquation.

S'agissant des droits de mutation à titre onéreux, les départements bénéficient depuis longtemps d'une recette particulière : les Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO) sont donc les droits indirects perçus sur les ventes immobilières. Cette recette fiscale, qui a été transférée aux départements lors de l'Acte I de la décentralisation, est aujourd'hui la recette la plus importante de la fiscalité transférée et c'est elle qui bénéficie aux départements pour compenser les transferts de compétences en matière sociale[314]. Il s'agit d'une recette fiscale très sensible à l'activité du marché immobilier : si le marché immobilier est actif, les recettes sont importantes ; au contraire quand le marché immobilier est en berne, les recettes se tarissent ce qui peut poser des problèmes[315]. Ainsi, un département attractif pour des raisons géographiques,

[313] SALLE Ahmed Dan-Djumma, *Le renouveau de la péréquation financière en France,* Thèse de l'école doctorale droit et science politique Pierre Couvrat, 2021, Université de Poitiers, p. 332.
[314] DOUAT Etienne, « Questions et dialogues », *Revue Française des Finances Publiques (RFFP)*, n°161, 01/02/2023, p.63.
[315] *Ibid.,* p.63.

climatiques et touristiques dispose en principe de plus de recettes des DMTO contrairement à un département peu attractif. Avec la suppression de la taxe professionnelle, 17 départements concentraient la moitié de la recette nationale[316]. C'est la raison pour laquelle il existe une péréquation des recettes des DMTO entre les différents départements. Par exemple, le département de Gironde qui est le 3e département le plus attractif de France accueille chaque année 20000 personnes qui décident d'y habiter ; environ le quart des recettes des DMTO du département de la Gironde sont partagées avec les départements plus pauvres qui ont besoin de bénéficier d'une solidarité fiscale[317].

L'intervention du CFL dans le pilotage du FNPDMTO s'explique par l'importance des DMTO pour les collectivités locales et pour l'État. Selon les dispositions des article 1584, 1594A, 1595 et 1647V du code général des impôts (CGI), les DMTO se partagent dans le système financier entre les communes, les départements et l'État. Ces DMTO comprennent une taxe départementale au taux de 3,80% (taux que les départements ont la possibilité de modifier jusqu'à 4,50%), une taxe communale additionnelle aux taux de 1,20%, et une taxe nationale au profit de de l'État s'élevant au taux de 2,37% de la taxe départementale. Les départements et les communes concernées en première ligne par la perception de cette taxe peuvent être confrontés à sa volatilité. L'État n'étant pas à l'abri des effets de cette volatilité devrait codécider avec les collectivités locales concernées, et particulièrement les départements qui font face à un poids considérable de dépenses sociales. S'agissant du poids des dépenses sociales des départements, la loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, a prévu le transfert aux départements des droits sur les mutations à titre onéreux d'immeubles situés sur leur territoire, pour compenser les transferts de compétence en matière sociale. Chaque année, en dehors des ressources que perçoivent les départements de la part de l'État et qui se révèlent être insuffisantes, les DMTO constituent une ressource importante permettant à ces derniers de financer le reste à charge des allocations individuelles de solidarité. Compte tenu de la répartition inégale des DMTO entre les départements, l'association du CFL au pilotage du FNPDMTO mis en place afin d'équilibrer le partage des ressources entre les départements permet la concertation entre l'État, les départements et les communes afin de faire face aux difficultés liées au tarissement de cette recette fiscale en raison de la baisse des ventes

[316] HOUSER Matthieu, *Le droit de la péréquation financière, fondement et pratique, Op.cit.*, p. 224.
[317] *Ibid.*, p.63.

immobilières. Les collectivités locales concernées par la perception des DMTO sont déjà associées à la prise de décision lorsque survient la nécessité de moduler les taux de ces taxes, mais le rôle du CFL dans le pilotage du FNPDMTO est plus important parce que les décisions de ce dernier s'inscrivent dans le contexte d'une politique d'équité territoriale. « Afin de compenser la baisse de recettes des départements liée à la disparition programmée de la taxe d'habitation, le gouvernement, en mai 2018, avait évoqué l'idée d'une hausse à 4,7% des DMTO à compter du 1er janvier 2019. L'Assemblée des départements de France (ADF) proposait quant à elle 4,9%. Cette idée n'avait pas abouti »[318]. Il s'agit d'une consultation des représentants des départements de France par l'État, mais ces derniers n'ont pas obtenu une suite favorable à leur demande. Il arrive que le législateur impose une fourchette de taux aux départements : « en 2014, afin d'aider les départements à financer les différentes allocations de solidarité, le législateur avait prévu et pérennisé la possibilité pour les conseils départementaux, de relever le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement au-delà de 3,80% à 4,50%. La quasi-totalité des départements ont décidé de relever le plafond au maximum autorisé (à l'exception des départements de l'Indre, de l'Isère, du Morbihan et de Mayotte pour lesquels le taux est resté à 3,80%) »[319].

Le Fonds National de Péréquation des Droits de mutation à titre onéreux est alimenté par deux prélèvements selon les dispositions de l'article L.3335-2 I et II CGCT. Le premier prélèvement sur stock, concerne les départements dont le montant de droits de mutation par habitant est supérieur à 75% de la moyenne nationale des DMTO par habitant. Le second prélèvement sur flux, a pour objet les départements dont les recettes fiscales connaissent une progression supérieure à deux fois l'inflation et dont le montant par habitant est supérieur à 75% de la moyenne nationale des DMTO par habitant. C'est après les deux prélèvements que le CFL exerce son pouvoir de décision. Selon les dispositions de l'article L.3335-2 I alinéa 3 CGCT depuis le 1er janvier 2023, « lorsque le montant total annuel des deux prélèvements est supérieur à 1,6 milliard d'euros, le comité des finances locales peut décider de mettre en réserve, dans un fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles, tout ou partie du montant excédant ce niveau. Sur décision de ce comité, tout ou partie des sommes ainsi mises en réserve

[318] Voir : « Une ressource essentielle pour les collectivités : les Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) », sur https://www.lagazettedescommunes.com/634710/une-ressource-essentielle-pour-les-collectivites-les-droits-de-mutation-a-titre-onereux-dmto/ , [en ligne], publié le 02/09/2019, [consulté le 11 avril 2023].
[319] *Ibid.*

vient abonder les ressources mises en répartition au titre des années suivantes »[320]. Les dispositions de cet article depuis 2011 font apparaître deux acteurs dans le pilotage du FNPDMTO : d'une part le législateur et d'autre part le CFL.

Le législateur a pour mission de fixer le montant total du FNPDMTO et donne des indications concernant la mise en réserve de l'excédent du montant qu'il a fixé. Le montant du FNPDMTO peut varier d'une année à une autre en fonction du besoin des départements bénéficiaires. Du 30/12/2011 au 30/12/2019, ce montant s'élevait à 380millions ; du 30/12/2019 au 01/01/2023, ce montant est de 1,6 Md€. Le pouvoir de décision du CFL dans ce dispositif de péréquation horizontale consiste à alimenter le fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles, avec tout ou partie du montant excédant le montant du FNPDMTO fixé par le législateur.

Le pouvoir de décision du CFL en la matière dépend du montant annuel du FNPDMTO. Lorsque ce dernier est supérieur au montant fixé par le législateur, le CFL peut décider de mettre en réserve le montant excédant. Le montant mis en réserve (tout le montant ou une partie) servira alors à abonder le FNPDMTO au cours des années suivantes s'il arrivait que le montant total des deux prélèvements soit inférieur à 1,6 Md€ ou au montant indiqué par le législateur. Lorsque le montant total des deux prélèvements alimentant le FNPDMTO est inférieur à 1,6 Md€ ou au montant indiqué par le législateur, le CFL se retrouve dépourvu de son pouvoir de décision. On en déduit que le CFL détient un faible pouvoir de décision en matière de péréquation horizontale au niveau départemental. Les rapports de l'OFGL donnent une précision de l'exercice du pouvoir de décision du CFL en la matière de 2011 à 2022.

De 2011 à 2019, le montant du FNPDMTO au-delà duquel le CFL pouvait exercer son pouvoir de décision s'élevait à 380 millions d'euros.

En 2012 : Les ressources du fonds national de péréquation des DMTO des départements se sont élevées à 440 M€ en 2011 et à 580 M€ en 2012. Ce niveau de ressources particulièrement élevé s'explique par la reprise du marché de l'immobilier depuis 2010. La volatilité de cette ressource fiscale ne garantit pas que ce niveau de ressources soit assuré de façon pérenne. Aussi a-t-il été prévu en LFI 2012 la possibilité d'une mise en réserve par le CFL d'une partie des ressources prélevées pour permettre un surcroît d'alimentation du fonds lors d'années moins fastes. En

[320] Nous retrouvons les mêmes expressions dans cet article du CGCT depuis 2011 avec pour seule différence les montants.

2012, 120 M€ de ressources ont ainsi été mis en réserve par le CFL lors de sa réunion du 13 mars 2012[321].

En 2013 : Les ressources du fonds national de péréquation des DMTO des départements se sont élevées à 580 M€ en 2012 et à 279 M€ en 2013. Cette forte baisse s'explique par le ralentissement du marché de l'immobilier en 2012. Pour compenser cette perte de recettes, le CFL a décidé lors de sa séance du 19 mars 2013 de recourir à la moitié des crédits mis en réserve en 2012, soit 60 M€ sur 120 M€, afin d'abonder les reversements aux départements. Le recours partiel à cette réserve permet le reversement de 339 M€ au titre du fonds DMTO en 2013[322].

En 2014 : Les ressources du fonds national de péréquation des DMTO des départements se sont élevées à 279 M€ en 2013 et 197 M€ en 2014. Comme en 2013, le CFL a décidé lors de sa séance du 11 mars 2014 de recourir au reliquat des crédits mis en réserve en 2012, soit 60 M€, afin d'abonder les reversements aux départements dans un contexte de baisse des recettes de DMTO[323].

En 2015 : Les ressources du fonds national de péréquation des DMTO des départements se sont élevées à 197 M€ en 2014 et à 279 M€ en 2015[324]. Le CFL n'a pas effectué de mise en réserve.

En 2016 : Les ressources du fonds national de péréquation des DMTO des départements se sont élevées à 279 M€ en 2015 et à 573 M€ en 2016[325]. Le CFL avait la possibilité d'effectuer une mise en réserve, mais le silence du rapport de l'OFGL permet de déduire qu'il ne l'a pas fait.

En 2017 : Les ressources du fonds national de péréquation des DMTO des départements se sont élevées à 573 M€ en 2016 et 632 M€ en 2017[326]. Aucune précision n'a été faite par le rapport de l'OFGL sur la décision du CFL, mais ce dernier avait la possibilité d'effectuer une mise en réserve.

En 2018 : Les ressources du fonds de péréquation des DMTO des départements se sont élevées à 632 M€ en 2017 et à 772 M€ en 2018. Il convient de noter que, en 2018, le comité des finances locales a décidé d'une mise en réserve de 120 M€ sur les 772 M€ prélevés[327].

[321] Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, septembre 2012, p. 200.
[322] Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, septembre 2013, p. 196.
[323] Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, septembre 2014, p. 196.
[324] Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, septembre 2015, p. 187.
[325]Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, septembre 2016, p. 193.
[326] Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, septembre 2017, p. 217.
[327] Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, septembre 2018, p. 226.

En 2019 : Les ressources du fonds national de péréquation des DMTO des départements se sont élevées à 772 M€ en 2018 et 703 M€ en 2019. Il convient de rappeler qu'en 2018, le comité des finances locales avait décidé d'une mise en réserve de 120 M€ sur les 772 M€ prélevés. Cette somme n'a pas été reversée, et en 2019, il n'a pas été procédé à une nouvelle mise en réserve[328].

Depuis 2020, le montant total des deux prélèvements fixés par le législateur s'élève à 1,6 Md€. En référence à la pratique des années précédentes, le CFL peut décider de mettre en réserve l'excédent de ce montant total.

En 2020 : En référence à une note d'information du directeur général des collectivités territoriales du 6 août 2020, relative au fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements pour l'exercice 2020, le montant total des deux prélèvements s'élevait à 1,678 Md€. Le CFL lors de sa séance du 7 juillet 2020 avait décidé de libérer la réserve de 120 M€, ce qui majore d'autant le montant du fonds reversé aux départements. La masse totale pour le reversement s'élevait à 1,798 Md€ en 2020.

En 2021 : La note d'information du directeur général des collectivité locales, relative au fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements pour l'exercice 2021, du 30 juillet 2021 précisait que le montant des deux prélèvements s'élevait à 1,657 Md€. Pour rappel, le CFL, lors de sa séance du 7 juillet 2020 avait décidé de libérer la réserve de 120M€. La réserve était donc vide pour 2021. Il a décidé de mettre en réserve, lors de sa séance du 20 juillet 2021, 57 853 037 €.

En 2022 : Le montant total du FNPDMTO s'élevait à 1,9 Md€, montant en hausse en comparaison à l'année 2021. Cette évolution traduit l'augmentation de près de 25% enregistrée en 2021 par les DMTO. Le CFL au cours de sa réunion du 12 juillet 2022, avait décidé de mettre en réserve 190,9 M€. Selon la presse spécialisée Localtis, le CFL pouvait décider d'affecter la totalité des recettes du fonds de péréquation aux 65 départements qui en bénéficiaient cette année-ci ; il pouvait aussi constituer une réserve conséquente de 226,3 millions d'euros (soit le maximum possible), mais c'est finalement une troisième option que l'instance avait choisie : une mise en réserve partielle, égale aux deux tiers de la réserve maximale pouvant être mobilisée. Il s'agissait d'une prise en compte du caractère

[328] Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, septembre 2019, p. 202.

exceptionnellement dynamique des DMTO en 2021 et des incertitudes pesant sur les finances départementales (inflation)[329].

Le CFL détient un faible pouvoir de décision dans le pilotage du FNPDMTO, parce qu'il ne décide pas du montant total dudit fond. C'est le législateur qui fixe le montant total des prélèvements en-dessous duquel le CFL ne peut pas prendre de décision de mise en réserve. Et lorsqu'il a la possibilité de procéder à une mise en réserve de tout ou partie du montant excédant le montant total annuel du FNPDMTO, le CFL se trouve limité dans ses actions par les réalités économiques, et par ce montant qu'il ne peut pas modifier.

B- Les autres fonds de péréquation répartis par les collectivités locales

Le CFL n'a pas un pouvoir de décision étendu en matière de répartition de la péréquation horizontale. Les collectivités locales sur délibération procèdent aussi à la répartition de certaines péréquations horizontales. Il existe ainsi un dispositif de péréquation horizontale au niveau des communes et des EPCI et au niveau régional.

Au niveau communal, le Fonds national de Péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), créé par l'article 144 de la loi de finances pour 2012, est le premier mécanisme national de péréquation horizontale des ressources des intercommunalités et de leurs communes (article L.2336-1 et s. CGCT). Il se caractérise par le prélèvement d'une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités qui est ensuite reversée à des collectivités plus défavorisées. Le montant total des ressources du fonds a progressivement augmenté depuis 2012 pour atteindre 1 milliard d'euros en 2016, montant reconduit jusqu'en 2022. Les montants à prélever sont définis par la loi de finances, et c'est la loi qui fixe les modalités de répartition des montants prélevés (article L. 2336-5 CGCT). Selon le II des dispositions de l'article L. 2336-5 CGCT, la répartition peut se faire selon une règle générale ou selon deux types de régimes dérogatoires. Selon la règle générale, « l'attribution revenant à chaque ensemble intercommunal est répartie entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres en fonction du coefficient d'intégration fiscale défini au III de l'article L. 5211-29, puis entre les communes membres, à l'exception de celles dont le potentiel financier par habitant est supérieur à deux fois le potentiel

[329] BEUREY Thomas, « Fonds DMTO des départements : 190 millions d'euros mis en réserve du fait des incertitudes », Projets publics pour Localtis, sur https://www.banquedesterritoires.fr/fonds-dmto-des-departements-190-millions-deuros-mis-en-reserve-du-fait-des-incertitudes , [en ligne], publié le 13 juillet 2022, [consulté le 13 avril 2023].

financier moyen par habitant des communes de l'ensemble intercommunal, en fonction de l'insuffisance du potentiel financier par habitant de ces communes, mentionné au IV de l'article L. 2334-4, et de leur population ». L'article L. 2336-5 II 1 et 2 donnent des précisions concernant la répartition dérogatoire. Par dérogation, l'attribution peut être répartie selon les modalités suivantes : « 1° Soit, par délibération de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre prise dans un délai de deux mois à compter de sa notification, à la majorité des deux tiers, entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres, librement, sans pouvoir avoir pour effet de s'écarter de plus de 30 % de la répartition calculée en application du premier alinéa du présent II, puis entre les communes membres en fonction de leur population, de l'écart entre le revenu par habitant de ces communes et le revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et de l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant de ces communes au regard du potentiel fiscal ou financier communal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que, à titre complémentaire, d'autres critères de ressources ou de charges qui peuvent être choisis par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces modalités ne peuvent avoir pour effet de minorer de plus de 30 % l'attribution d'un commun membre par rapport à celle calculée en application du premier alinéa du présent II ; 2° Soit par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre statuant à l'unanimité, prise dans un délai de deux mois à compter de la notification par le représentant de l'État dans le département, ou par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre statuant à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, prise dans un délai de deux mois à compter de sa notification et approuvée par les conseils municipaux des communes membres. Les conseils municipaux disposent d'un délai de deux mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, ils sont réputés l'avoir approuvée ».

Le fonds intra-départemental de péréquation des droits de mutation prévu par l'article L. 1595 bis CGI est aussi réparti par le département entre les communes bénéficiaires et non par le CFL. Ce fonds intra-départemental de péréquation est mêlé aux DMTO pour deux raisons. La première est liée au rattachement de la commune à un territoire départemental selon l'organisation territoriale française. La seconde raison est celle de la répartition inégale des

DMTO au sein des départements, révélant indirectement cette répartition inégale au niveau des communes situées sur le territoire d'un département ; si les communes sont rattachées à des territoires départementaux, ces dernières, situées sur les territoires départementaux qui perçoivent un faible montant des DMTO en raison de leur situation géographique et des faibles richesses dont elle disposent, seront confrontées à l'inégalité de répartition de ces DMTO pour les mêmes raisons. Afin d'instaurer un équilibre dans la répartition de ces DMTO au sein des communes des départements, ce fonds de péréquation intra départemental des DMTO a été mis en place. Sa répartition a été confiée au département qui détient un pouvoir de décision en la matière en application du dernier alinéa de l'article 1595 Bis CGI qui dispose que « les ressources provenant de ce fonds de péréquation seront réparties entre les communes dont la population n'excède pas 5.000 habitants suivant un barème établi par le conseil départemental. Le système de répartition adopté devra tenir compte notamment de l'importance de la population, du montant des dépenses d'équipement brut et de l'effort fiscal fourni par la collectivité bénéficiaire ». La loi instaure un régime de perception des DMTO différent entre les communes de plus de 5000 habitants ou celles qui sont classées comme station de tourisme, et les communes de moins de 5000 habitants qui ne sont pas classées comme station de tourisme. Les communes de plus de 5000 habitants ou classées station de tourisme perçoivent directement les DMTO issus de leur territoire. S'agissant des communes de moins de 5000 habitants, qui ne sont pas classées station de tourisme, les DMTO générées sur leur territoire sont d'abord placés dans le fonds de péréquation départemental ; le montant est ensuite réparti entre elles après une délibération du conseil départemental. Tout comme les autres dispositifs de péréquation, le fonds intra-départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux a pour but de corriger les inégalités entre les communes rattachés aux territoires départementaux en matière de perception des DMTO.

Au niveau régional, il existe un fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse. L'objectif du fond était de faire converger les taux de croissance régionaux des ressources perçues par les régions et issues de la suppression de la taxe professionnelle (Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE), Imposition Forfaitaire des Entreprises de réseaux (IFER), Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP), Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources (FNGIR)) vers la moyenne nationale. Créées par la loi de finances pour 2013, les modalités de répartition de ce fonds sont fixées par un décret en Conseil d'État. Mais la loi de finances pour

2021 a supprimé la part de CVAE perçue par les régions et collectivités assimilées et l'a remplacée par une fraction de TVA. Cette évolution a rendu nécessaire une refonte du dispositif de péréquation régionale, qui était principalement assis sur les écarts de dynamiques de la CVAE entre les régions. Cette refonte s'est effectuée en deux temps. En 2021, la fraction de TVA perçue par les régions a tenu compte du solde 2020 du fond de péréquation régional, qui a donc majoré ou minoré cette fraction. Par ailleurs, le fond de péréquation a été réparti une dernière fois en 2021, mais seul a été prélevé ou reversé un montant correspondant à la « dynamique » du fond entre 2020 et 2021. À compter de 2022, un nouveau fond de solidarité régional est mis en place, incluant le département de Mayotte. Sont prélevées, au prorata de leur population, les régions dont les ressources rapportées à la population sont supérieures à 80 % de la moyenne. Sont bénéficiaires les régions non prélevées, le reversement étant réparti en fonction de la population, de la densité, du revenu par habitant et du nombre d'enfants âgés de 15 à 18 ans[330].

Le CFL n'est pas chargé de la répartition de ce fond, mais il émet chaque année un avis non publié sur l'effet régulateur de ce dispositif, joint au rapport d'évaluation de l'effet régulateur de ce dispositif de péréquation du Gouvernement ; ce rapport est transmis au Parlement depuis 2016 avant le 30 juin.

Section II- Le contrôle par le CFL après la répartition des différentes péréquations

Après le calcul des montants et la répartition de la DGF et des parts de péréquation horizontale par la DGCL, le CFL exerce un double contrôle (I) qui n'exclut pas des contentieux ultérieurs. En effet, les montants attribués aux collectivités locales peuvent, en ce qui concerne la DGF et les dispositifs de péréquation mis en place par le législateur, être contestés devant le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel (II).

§ I- Un double contrôle effectué par le CFL sur la péréquation

Selon l'article L.1211-3 alinéa 1 CGCT, « le comité des finances locales contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement ». En pratique, c'est-à-dire dans la mise en application des dispositions de cet article, le CFL exerce un double contrôle. Chaque année, le CFL procède à un contrôle de la répartition effectuée par les services de la DGCL qu'on peut qualifier de contrôle-vérification (A). En dehors de ce premier contrôle, le CFL exerce au mois de juillet un

[330] Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, octobre 2022, p. 220.

contrôle sur la situation financière des collectivités locales à travers le rapport qu'élabore l'OFGL, sa formation restreinte (B).

A- Un contrôle-vérification sur la péréquation verticale et horizontale après le calcul de la DGCL

Le contrôle du pilotage de la péréquation par le CFL commence chaque année après la répartition de la DGF par la DGCL, à travers un rapport dressé par cette dernière en juin ou en juillet, puis présenté au CFL comme preuve de répartition effective de la DGF. Ce rapport rend aussi compte de la répartition des différentes dotations (DSI et produits des amendes de police) et des fonds de péréquation en matière desquels le CFL a fait usage de son pouvoir de décision. Au cours d'un entretien avec certains membres du CFL en septembre 2021, nous avons noté que c'est ce rapport de la DGCL analysé par le CFL qui constitue le contrôle sur la répartition de la DGF.

La DGCL joue un rôle important dans la répartition de la DGF à travers le calcul et la publication des informations relatives aux différentes dotations à attribuer aux collectivités locales par la centralisation des données. Les montants attribués à chaque collectivité locale sont publiés chaque année avant le 31 mars dans la perspective du vote des budgets locaux. L'ensemble des montants attribués à toutes les collectivités locales sont publiés en ligne au plus tard le 31 mars sur le site suivant : http://www.dotation-dgcl.interieur.gouv.fr.

La fin du calcul des montants à attribuer aux collectivités locales fait place au versement. La DGF est versée sur les comptes de chaque collectivité locale par l'intermédiaire de la direction départementale ou régionale des finances publiques. Les différentes dotations des communes à l'exception de la DSR et de la DNP et de la DSU font l'objet d'un versement mensualisé, chaque versement intervenant autour du 20 de chaque mois. Pour les cinq premiers mois de l'année, et ce avant la notification juridique du montant de la DGF, « les dotations sont versées sous la forme d'acomptes, dont les montants mensuels sont égaux à un douzième de la dotation perçue l'année précédente. Une fois le niveau de la DGF de l'année connu, les douzièmes restants font l'objet d'un ajustement pour que les montants versés correspondent, in fine, bien aux montants auxquels la commune a droit »[331]. Depuis 1993, la DSR fait l'objet d'un versement annuel avant la fin du troisième trimestre de l'exercice au titre duquel elle est versée en application de l'article L. 2334-14 CGCT. Jusqu'en 2017, la DSU faisait également l'objet d'un versement annuel

[331] Informations disponibles sur : guide_dgf_v2.pdf (cohesion-territoires.gouv.fr), Guide pratique, la dotation globale de fonctionnement, p. 12.

avant la fin du troisième trimestre de l'exercice au titre duquel elle est versée en application de l'article L. 2334-14 CGCT. Depuis 2017, en application du même article, la DSU fait l'objet de versements mensuels. Depuis 2005, la DNP fait l'objet d'un versement annuel avant la fin du troisième trimestre de l'exercice au titre duquel elle est versée en application de l'article L. 2334-14 CGCT. Le versement unique de la DSR et de la DNP a pour objet d'éviter d'avoir à demander aux communes de reverser d'éventuels acomptes qui auraient été supérieurs au montant total de la dotation finale.

Le versement de la DGF des départements en métropole et des Outre-mer s'effectue par douzièmes mensuels sous forme d'acomptes pour la dotation forfaitaire, la dotation de péréquation urbaine, la dotation de fonctionnement minimale et la dotation de compensation. « Dès que la répartition annuelle est effectuée par la direction des collectivités locales sur la base des décisions du Comité des Finances Locales et que les fiches de notification sont transmises par la Direction générale des collectivités locales aux préfectures par le biais de l'application « Colbert départemental », les préfets établissent les arrêtés de répartition et transmettent les états récapitulatifs des collectivités bénéficiaires par dotation à la trésorerie »[332].

En ce qui concerne les régions, de 2006 à 2018, le versement de leur dotation forfaitaire se faisait par douzièmes selon les dispositions de l'article L. 4332-4 CGCT ; la dotation de péréquation faisait l'objet d'un versement unique avant le 31 juillet selon les dispositions de l'article L. 4332-4 CGCT. Les notifications individuelles des montants étaient faites par les préfets des régions. La direction régionale des finances publiques est aussi notifiée par voie électronique et sous une version papier des arrêtés de versement et des états financiers correspondants. « Seule la notification officielle par les soins des préfets de régions de la dotation revenant à chaque région fait foi »[333]. Depuis 2018, il n'y a plus de versement de la DGF des régions en raison du remplacement de cette dernière par l'affectation d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), en application de l'article 149 de la loi de finances pour 2017.

[332] OLIVA Éric, « Chapitre 3 (Folio N° 7970) -Ressources locales : dotation globale de fonctionnement des départements et des régions », *AJDA, Encyclopédie des collectivités locales*, (79-88).
[333]OLIVA Éric, « Chapitre 3 (Folio N° 7970) -Ressources locales : dotation globale de fonctionnement des départements et des régions » *AJDA, Encyclopédie des collectivités locales*, (89-121).

En dehors du versement, la publication en ligne des informations relatives à la répartition et la notification sont faites par la DGCL. La mise en ligne des informations se fait au mois de mars. « Depuis 2018, la répartition de la DGF est notifiée aux collectivités par le biais d'un arrêté ministériel unique accompagné de tableaux reprenant le montant de toutes les composantes de DGF attribuées aux collectivités (https://www.journal-officiel.gouv.fr/dae.html), paraissant à la fin du mois de mai ou en juin »[334] avec un détail des modalités de calcul ainsi que les valeurs principales pour une année donnée. C'est la notification qui permet aux collectivités locales d'exercer leur droit au recours contre les montants qui leur sont attribués. Cette dernière publiée au *Journal officiel* « permet ainsi de regrouper en un document unique l'ensemble des informations auparavant contenues dans un grand nombre d'arrêtés préfectoraux »[335]. Ces informations sont aussi disponibles sur le site internet de la DGCL : http:/www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/informationsrepartition.php. Avant 2018, pendant l'été, sous le couvert des préfets, des fiches individuelles reprenant uniquement les informations propres à chaque collectivité locale étaient transmises aux collectivités locales ; si une collectivité avait besoin d'informations complémentaires sur le montant de sa DGF ou sur les raisons de sa variation d'une année sur l'autre, elle devait se rapprocher de sa préfecture, normalement en mesure de lui fournir les informations nécessaires[336].

Le contrôle du pilotage de la péréquation verticale et horizontale par le CFL est un contrôle de vérification de la conformité des calculs effectués par la DGCL par rapport aux orientations qu'il a fixées initialement. Ce contrôle est lié à une quête de transparence en vue d'atteindre l'objectif d'un meilleur pilotage des finances étatiques et des finances locales. Il rend compte de l'effectivité de son pouvoir de décision dans le système financier français et, plus précisément, en matière de péréquation. En pratique, comme il a été précédemment dit, la DGCL dresse chaque année un bilan de répartition de la DGF qui sera présenté en juin ou en juillet à l'ensemble des membres du CFL. Avant la réunion du contrôle de la répartition de la DGF, le bilan est envoyé à l'avance aux membres du CFL en vue de la préparation de la réunion portant sur ledit contrôle, qui s'ouvrira par la présentation des masses réparties par le directeur général de la DGCL. Ce dernier fait une présentation du calcul effectué pour la DGF de chaque niveau de collectivité locale en fonction des critères définis par le législateur et des orientations

[334] *Ibid.*, p. 12.
[335] Informations disponible sur : guide_dgf_v2.pdf (cohesion-territoires.gouv.fr), Guide pratique, la dotation globale de fonctionnement, p. 13.
[336] *Ibid.*, p. 13.

fixées par le CFL. À l'issue de cette présentation, le président du CFL ouvre le débat sur ladite présentation. Les membres du CFL ont ainsi la possibilité d'émettre des observations sur le bilan de la répartition ou de poser des questions sur des points obscurs. Toutes les questions et observations font l'objet d'éclaircissements et d'échanges entre les membres présents à la réunion. Après les échanges entre les membres du CFL sur le bilan de la répartition de la DGF de l'année N, ces derniers procèdent à l'approbation du bilan présenté à la suite d'une question posée par le président du CFL. Cette approbation ne se fait pas par vote, même à main levée : selon les résultats de nos recherches, il s'agit d'un point de vue exprimé oralement. Le législateur n'ayant pas prévu de procédure spécifique, on en déduit que la validation du bilan peut se faire de plusieurs manières : il peut donc s'agir d'une approbation orale, ce qui rend encore une fois compte de la liberté d'organisation dont jouissent les instances consultatives.

Ce contrôle de la répartition de la DGF n'est pas un contrôle préventif dans le sens où il n'a pas vocation à empêcher les erreurs de calcul du montant de la DGF à attribuer aux collectivités locales. En effet, le CFL reçoit le bilan du calcul effectué par la DGCL entre la fin du mois de juin et le début du mois de juillet, période correspondant à la période d'envoi des notifications des montants attribués aux collectivités locales, avec une justification de tout écart constaté. On peut ainsi déduire que les écarts qui seront constatés après le calcul de la DGCL ne seront pas liés aux décisions prises par le CFL mais pourront être liés aux informations fournies par la collectivité locale concernée et qui ont été prises en compte pour le calcul des montants de la DGF ou de la péréquation qui lui a été attribuée.

En dehors de ce contrôle-vérification, le CFL exerce chaque année un second contrôle au mois de juillet à travers le rapport que lui soumet l'OFGL.

B- Un contrôle-constatation sur la péréquation verticale et horizontale à travers le rapport annuel de l'OFGL

Selon l'article L.1211-4 alinéa 2 CGCT, le CFL « établit chaque année sur la base des comptes administratifs un rapport sur la situation financière des collectivités locales ». Selon l'alinéa 6 du même article, il s'agit d'une mission qui peut être exercée par sa formation restreinte, l'OFGL. Le rapport dressé chaque année par ce dernier à destination du CFL est une évaluation de la gestion financière des collectivités locales qu'on peut qualifier de contrôle a posteriori.

Dans le système financier français, il existe en finances publiques des contrôles administratifs « construits au regard de la perspective de régularité »[337], les uns intervenant a priori et les autres a posteriori, effectués par l'inspection générale des finances et d'autres corps de contrôle (l'inspection générale de l'administration, le contrôle général des armées, l'inspection générale des affaires sociales, etc.). Les contrôles a priori sont le contrôle financier, le contrôle des comptables publics sur les ordonnateurs, la certification et l'audit interne. Ils consistent en l'examen « des projets d'actes au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation de la consommation des crédits associés et de leur compatibilité avec la programmation pluriannuelle »[338]. Dans le cas du contrôle a posteriori, « le contrôleur budgétaire établit un programme de contrôle a posteriori et d'analyse de circuits et procédures sur la base d'une analyse de risques constatés par le contrôleur budgétaire dans l'exercice de ses missions ou lors des travaux de contrôle interne budgétaires ou dans les conclusions d'audits »[339]. Au niveau de la gouvernance financière locale, il existe aussi un contrôle de régularité et de légalité des budgets et des comptes qui s'exerce a posteriori et qui s'est substitué au contrôle a priori en application de la loi du 2 mars 1982. Il s'agit d'un contrôle effectué par les chambres régionales et territoriales des comptes qui peuvent « présenter (…) des observations sur la gestion des collectivités locales sous la forme de rapports d'observations »[340]. Dans l'exercice de ses fonctions, le CFL en émettant des observations, des avis et en dressant un rapport annuel en matière financière par l'activité de sa formation restreinte l'OFGL, se révèle être un nouveau corps de contrôle dans le système financier français, lorsqu'on fait un rapprochement avec la Cour des comptes qui exerce une fonction d'audit, ou un corps de contrôle de gestion lorsqu'on mène une réflexion sur les fonctions des chambres régionales et territoriales des comptes. En effet, « la mission d'audit est assurément la plus connue de la Cour des comptes : c'est elle qui donne lieu à la publication annuelle d'un (parfois) croustillant rapport public »[341]. Cette mission n'est pas juridictionnelle, dans la mesure où elle ne donne pas lieu à l'édiction des décisions ayant autorité de la chose jugée, mais à l'élaboration d'un certain nombre de rapports qui visent à donner une appréciation sur la manière dont l'argent public a été bien ou mal géré. En ce qui concerne le contrôle de gestion qu'effectuent les chambres régionales et territoriales des comptes, il se termine aussi par la

[337] BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, *op.cit.*, p. 531.
[338] DAMAREY Stéphanie, *Droit public financier*, *op.cit.*, p. 843.
[339] DAMAREY Stéphanie, *Droit public financier*, *op.cit.*, p. 844.
[340] BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, *op.cit.*, p.946.
[341] COLLET Martin, *Finances publiques*, LGDJ, 2021, p. 70.

publication d'un rapport d'observations. « Plus encore, les assemblées délibérantes sont tenues de mener un débat à partir de ces observations définitives »[342]. Dans ce sens, on peut soutenir que le rapport élaboré chaque année par l'OFGL formation restreinte du CFL est un contrôle a posteriori en raison de son moment d'intervention et de sa méthode d'élaboration. Il s'élabore chaque année à partir du mois d'avril et se termine en juillet avec la publication d'un rapport sur la plateforme électronique de l'OFGL à travers une analyse financière de chaque échelon territorial. Cette dernière est un instrument de mesure et de gestion rétrospective et prospective de l'action locale qui vise à établir un bilan financier de la gestion locale permettant de dégager les points faibles, les potentialités, les erreurs commises pour prévoir, sur la base de ce constat, de nouvelles politiques d'équipement[343].

Certes, il existe une différence entre le contrôle et le rapport. Dans un sens général, le contrôle renvoie à une vérification des résultats à partir des données préalablement posées ; le rapport quant à lui consiste à rendre compte d'une situation à travers une observation des faits, évaluer des faits et proposer si possible des solutions en fonction des situations analysées. Mais on constate dans les faits que l'élaboration d'un rapport passe par un contrôle. Le rapport que dresse chaque année l'OFGL rend compte du pilotage des finances locales dans le système financier français.

Ce rapport est réalisé en grande partie par les équipes de la DGCL et, plus particulièrement, son département des études et des statistiques locales, en lien avec l'équipe de l'OFGL. Chaque année, les administrations telles que la DGFIP, la DGCL et la DGOM fournissent à l'avance des informations à l'INSEE. Le rapport est préparé par les Services Statistiques Ministériels (SSM) puis présenté dans un premier temps à l'OFGL. Il est ensuite présenté au président du CFL, au rapporteur de l'OFGL et au parlementaire (député ou sénateur) membre de l'OFGL. Ces derniers vont ensuite présenter le rapport à l'ensemble des membres du CFL pour une discussion sur le pilotage des finances locales au cours de l'année N-1. Le rapport de l'OFGL dresse plus précisément un état des lieux des finances locales permettant ainsi à l'État et aux collectivités locales représentés au sein du CFL d'échanger sur la situation financière des collectivités locales. L'OFGL va dans ce sens collecter et analyser avec l'aide de la DGCL les informations sur la gestion de chaque collectivité locale. Il s'agit d'un contrôle sur la gestion des collectivités locales au sens où ce rapport donne des précisions sur les causes et les

[342] COLLET Martin, *Finances publiques*, *op.cit.*, p. 77.
[343] BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, *op.cit.*, p. 959.

conséquences d'évolution ou de baisse de recettes et de dépenses par niveau de collectivités locales. Le fait que ce rapport soit présenté à l'ensemble du CFL explique davantage qu'il s'agit d'un contrôle a posteriori fait par l'OFGL sur la gestion financière des collectivités locales ; en effet, la présentation du rapport final élaboré par l'OFGL au CFL permet à ses membres de s'assurer de la bonne gouvernance des finances locales au niveau de chaque échelon territorial. Plus encore, il s'agit d'un contrôle dans le sens où il permet la surveillance du pilotage cohérent recherché par les pouvoirs centraux et les collectivités locales dans les finances locales et les finances publiques. Plus précisément, l'OFGL exerce un contrôle de la gestion des finances locales afin de garantir en permanence une efficacité dans le pilotage des finances locales et permettre le développement des bonnes pratiques.

Le contrôle-vérification effectué par le CFL après la répartition de la DGF et autres fonds, puis le contrôle a posteriori après une période de gestion financière des collectivités locales, se révèlent cependant insuffisants pour éviter l'intervention du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel en cas de contentieux.

§ II- Le contrôle de la juridiction administrative et du Conseil constitutionnel en cas de contentieux lié à la péréquation verticale et horizontale

Le contrôle de la répartition de la DGF et autres sommes émanant des orientations du CFL que nous avons qualifié de contrôle-vérification consiste en la constatation des montants répartis après le calcul de la DGCL par le CFL. Toutefois, il peut arriver qu'une collectivité locale soit insatisfaite du montant de la DGF qu'elle a reçu, notamment en raison de la survenance possible d'irrégularités, entraînant des réclamations devant le juge administratif (A). En ce qui concerne les fonds de péréquation, les contestations pourront être portées le Conseil d'État mais aussi le Conseil constitutionnel. (B).

A- La mise en cause possible du CFL devant le juge administratif après la répartition des montants de la DGF

Le contrôle qu'effectue le CFL après la notification des montants aux collectivités locales, c'est-à-dire le contrôle après le calcul de la DGCL, ne garantit pas une attribution des montants de la DGF attendus par les collectivités locales. Il peut arriver qu'une collectivité locale émette des réclamations relatives au montant de la DGF qui lui est attribuée après une constatation d'erreurs ou une contestation des critères de répartition. En pratique, le CFL n'est pas responsable de ces erreurs puisqu'il n'est chargé que de fixer les orientations concernant le montant de la DGF à attribuer à chaque niveau de collectivité locale. Les réclamations doivent

être adressées au préfet ou à la juridiction administrative. S'agissant de la juridiction administrative compétente en matière d'attribution de la DGF, l'article R 312-17 du code de justice administrative dispose que « les litiges relatifs aux montants notifiés en application de l'article L. 1613-5-1[344], de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2335-1[345] et du dernier alinéa de l'article L. 2335-16[346] du code général des collectivités territoriales à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales relèvent de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel la collectivité territoriale ou le groupement a son siège ». De plus, le décret n°2018-397 du 28 mai 2018 portant délégation de compétence au préfet de département pour représenter l'État devant le tribunal administratif dans les litiges relatifs aux attributions individuelles de dotation globale de fonctionnement a prévu que les contentieux en matière d'attribution de la DGF relèvent toujours de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel la collectivité territoriale ou l'EPCI concerné a son siège. En application des articles R 811-10 et R 432-4 CJA, les préfets des départements ont reçu compétence du ministre pour défendre les contentieux de première instance ; la défense en appel est assurée par le ministre de l'Intérieur. Il peut arriver que le tribunal administratif saisi, s'estime incompétente et décide de transmettre le dossier au Conseil d'État en application de l'article R 351-2 du code de justice administrative ; ce dernier dispose que « lorsqu'une cour administrative d'appel ou un tribunal administratif est saisi de conclusions qu'il estime relever de la compétence du Conseil d'Etat, son président transmet sans délai le dossier au Conseil d'Etat qui poursuit l'instruction de l'affaire. Si l'instruction de l'affaire révèle que celle-ci relève en tout ou partie de la compétence d'une autre juridiction, la chambre d'instruction saisit le président de la section du contentieux qui règle la question de compétence et attribue, le cas échéant, le jugement de tout ou partie des conclusions à la juridiction qu'il déclare compétente ». Tel a été le cas dans l'affaire Communauté de communes de la région La Villedieu-du-Clain,

[344] Article L. 1613-5-1 CGCT : « Les attributions individuelles au titre des composantes de la dotation globale de fonctionnement mentionnées aux articles L. 2334-1 et L. 3334-1 peuvent être constatées par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales publié au Journal officiel. Cette publication vaut notification aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale ».

[345] Article L. 2335-1 avant dernier alinéa CGCT (dotation particulière petites communes rurales) : « Les attributions individuelles au titre de cette dotation peuvent être constatées par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales publié au Journal officiel. Cette publication vaut notification aux collectivités territoriales ».

[346] Article L. 2335-16 dernier alinéa CGCT (dotation annuelle de fonctionnement en faveur des communes équipées d'une ou plusieurs stations d'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité électroniques, appelée " dotation pour les titres sécurisés ") : « Les attributions individuelles au titre de cette dotation peuvent être constatées par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales publié au Journal officiel. Cette publication vaut notification aux collectivités territoriales. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret ».

dont la décision a été rendue par le Conseil d'État le 26 février 2003. En l'espèce, la demande de l'annulation de la décision du CFL ainsi que celle du préfet notifiant le montant de la DGF accordée à la Communauté de communes avait d'abord été enregistrée au tribunal administratif de Poitiers le 20 juin 2006, avant d'être transmise au Conseil d'État par le président dudit TA le 20 décembre 2000 en application de l'article R 351-2 du code de justice administrative.

Les insuffisances constatées par les collectivités locales peuvent être relatives aux différentes données collectées et s'appliquant aux critères de répartition. Dans une situation de contestation par une collectivité locale, cette dernière peut penser que la réclamation doit être soumise au CFL puisque c'est l'instance qui est chargée de fixer les différents taux d'indexations que la DGCL doit prendre en compte dans le calcul de la DGF. C'est ainsi que le CFL avait été mis en cause d'abord devant le tribunal administratif, et ensuite devant le Conseil d'État par la communauté de communes de la région La Villedieu-du-Clain, qui demandait l'annulation de sa décision du 1er février 2000, en tant qu'elle avait fixé au niveau national le montant de la dotation d'intercommunalité et en tant qu'elle avait réparti celle-ci entre les différentes catégories de groupements de communes[347]. En effet, le CFL, en décidant de majorer les dotations de péréquation, est amené à réduire d'autant les dotations forfaitaires et la dotation d'intercommunalité : ce n'est donc pas une simple « erreur » qu'on peut lui reprocher. Selon la communauté de communes, qui invoquait une atteinte au « principe de sécurité juridique », le montant des sommes attribuées pour l'ensemble du territoire par la décision du CFL pour la DGF des groupements de communes a eu pour effet de la priver de façon imprévisible d'une partie de la DGF à laquelle elle avait légalement droit.

Dans l'exercice de ses missions, les critères mis en œuvre par le CFL au moment de la fixation des orientations concernant la répartition de la DGF sont déterminés à partir des données collectées à des fins de statistiques ou d'informations au niveau des collectivités locales et au niveau de l'INSEE[348]. En conséquence, les erreurs peuvent être dues à la fiabilité des données ; même si les données fournies par l'INSEE sont privilégiées en termes de fiabilité, il peut arriver que les données fournies par les différentes structures des collectivités locales contiennent des erreurs : « c'est tout particulièrement le cas s'agissant des logements sociaux qui interviennent dans la répartition de la DSU », les données recensées auprès des bailleurs sociaux étant souvent

[347] Conseil d'État, 26 février 2003, *Communauté de communes de la région La Villedieu-du-Clain*, req. n°228317, Coll.terr. 2003, n° 97, note Moreau.
[348] PHILOT David, CABURET Gwénaëlle, *Guide pratique des dotations de l'État aux collectivités locales*, *op.cit.*, p. 141.

incomplètes ou imprécises[349]. En plus, le législateur en précisant dans l'alinéa premier de l'article L.1211-3 CGCT que « le CFL contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement » désengage le CFL de toute responsabilité après le contrôle qu'il aura à effectuer après le calcul des montants de la DGF par la DGCL ; le CFL va en effet s'assurer du respect de ses orientations fixées par le service technique de la DGCL en charge du calcul. Si le CFL n'est pas responsable après le contrôle de la répartition, il convient d'analyser le rôle du préfet qui est chargé de la notification des attributions aux collectivités locales. Le Conseil d'État a toutefois jugé que la région La Villedieu-du-Clain n'apportait « aucun élément de nature à établir que le faible montant de la dotation globale de fonctionnement, qui lui a été attribuée pour l'année en cause, soit dû au montant des dotations fixées au niveau national par le Comité des finances locales ; que si elle soutient que le montant de la dotation globale de fonctionnement qui lui a été allouée a baissé de façon imprévisible, elle n'est pas fondée à invoquer, en tout état de cause, une prétendue atteinte au "processus de sécurité juridique" ».

En outre, le Conseil d'État dans son arrêt *Communauté de communes de la région La Villedieu-du-Clain* du 26 février 2003 avait ainsi mentionné que les moyens tirés de ce que la communauté de commune aurait perçu une dotation inférieure à 80% de la dotation de l'année précédente avant écrêtement seraient opérants à l'encontre de la décision du préfet de la Vienne. En effet, « la compétence du préfet pour notifier les dotations liées d'une manière générale à son rôle d'ordonnateur secondaire de droit commun, emporte comme conséquence que les collectivités locales doivent adresser leurs éventuels recours gracieux ou contentieux à la préfecture »[350]. Lorsqu'une collectivité locale n'est pas satisfaite du montant de la DGF qui lui est attribuée, elle doit adresser en priorité une demande d'informations à la préfecture, laquelle le cas échéant demandera à la DGCL une expertise dans les cas les plus difficiles. Le Conseil d'État exonère dans ce sens le CFL de toute responsabilité dans la baisse de la DGF — il juge les moyens de la requérante « en revanche insusceptibles d'être utilement invoqués à l'encontre de la décision du Comité des finances locales » — et invite la communauté de communes à soumettre une réclamation au préfet ou à exercer un recours contentieux devant le tribunal administratif.

[349] PHILOT David, CABURET Gwénaëlle, *Guide pratique des dotations de l'État aux collectivités locales, op.cit.,* p. 142.
[350] PHILOT David, CABURET Gwénaëlle, *Guide pratique des dotations de l'État aux collectivités locales, op.cit.,* p. 62.

S'agissant du traitement des contentieux, aujourd'hui, les recours contentieux ne seront plus cependant exercés contre les décisions des préfets, mais contre l'arrêté du ministre de l'Intérieur. En effet, l'article L. 1613-5-1 CGCT dispose que « les attributions individuelles au titre des composantes de la dotation globale de fonctionnement mentionnées aux articles L. 2334-1 et L. 3334-1 peuvent être constatées par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales publié au *Journal officiel*. Cette publication vaut notification aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale ». En revanche, les préfets restent toujours compétents pour représenter l'État auprès des tribunaux administratifs, selon l'article 1er du décret n°2018-397 du 28 mai 2018 portant délégation de compétence au préfet de département pour représenter l'État devant le tribunal administratif dans les litiges relatifs aux attributions individuelles de dotation globale de fonctionnement.

Le juge administratif joue donc un rôle dans les relations financières entre l'État et les collectivités locales. En dehors du contrôle exercé par le CFL sur la répartition de la DGF et des autres montants de péréquation qu'il détermine, le Conseil d'État exerce aussi un contrôle sur la mise en œuvre des critères définis par le législateur pris en compte pour la répartition de la DGF. Lorsqu'il est saisi par une collectivité locale, le Conseil d'État va exercer un contrôle sur les conditions de versement du montant contesté. La publication de l'arrêté ministériel concernant les attributions individuelles de la DGF valant notification de l'attribution individuelle de la DGF à une collectivité territoriale ou à un EPCI, cette notification est une décision qui peut faire l'objet d'un recours devant les juridictions administratives. Toutefois, avant la saisine des juridictions administratives, la collectivité territoriale ou l'EPCI peut exercer un recours gracieux ou hiérarchique. Ce dernier va interrompre le délai de recours contentieux qui commencera à recourir à compter de la notification du rejet explicite du recours ou d'une décision implicite de rejet (article L. 231-4 CRPA). Avant 2018, les collectivités locales avaient la possibilité d'exercer un recours gracieux auprès des préfets avant de saisir le juge administratif dans un délai de 2 mois. Dans le cadre d'un recours gracieux auprès des préfets, lorsqu'une erreur était constatée après vérification, il était procédé à une rectification de la dotation par la préfecture en lien avec la DGCL[351]. Depuis 2018, en application de l'article L. 1613-5-1 CGCT créé par la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, le recours gracieux doit être adressé au ministre de l'Intérieur, autorité ayant pris la décision

[351] PHILOT David, CABURET Gwénaëlle, *Guide pratique des dotations de l'État aux collectivités locales, op.cit.,* p. 143.

d’attribution. Si à la suite de ce recours il est procédé à la rectification d’un montant précédemment notifié, un nouvel arrêté ministériel sera pris et la décision individuelle mentionnée dans cet arrêté rectificatif se substituera à celle figurant dans la liste sous forme de tableau auquel renvoyait l’arrêté initial.

Selon l’article R 421-5 du code de justice administrative, « les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ». En matière de dotations, c’est la notification qui rend compte de l’effectivité de l’attribution des montants et, sans cette notification, la collectivité locale ne pourra soumettre une réclamation devant le juge administratif relative à une erreur dans l’attribution des montants. Ainsi, la publication de l’arrêté ministériel au *Journal officiel* marque le point de départ du délai de recours contentieux, et ce pour une durée de 2 mois en application de l’article R 421-1 CJA. Selon R 312-17 du code de justice administrative, « les litiges relatifs aux montants notifiés en application de l'article L. 1613-5-1 du code général des collectivités territoriales à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales relèvent de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel la collectivité territoriale ou le groupement a son siège ».

Le recours contentieux devant les juridictions administratives par une collectivité territoriale ou par un EPCI peut consister en l’annulation de l’arrêté ministériel fixant les montants des dotations : lorsque les erreurs sont constatées, le juge administratif peut annuler l’arrêté ministériel notifiant l’attribution individuelle des dotations ou ordonner les rectifications des montants attribués. Les services préfectoraux informeront la collectivité intéressée de la nouvelle décision et procèderont au versement ou au reversement des montants dus ou indus. Il peut s’agir d’un recours indemnitaire tendant à la condamnation de l’État à reverser une somme correspondant au montant du préjudice financier que les collectivités estiment avoir subi ; il peut s’agir aussi de recours mixtes par lesquels les collectivités demandent tant l’annulation de l’arrêté ministériel que la condamnation de l’État à leur verser une indemnité. Dans le cas des réclamations indemnitaires, la collectivité territoriale ou l’EPCI devra, en application de l’article R 421-1 alinéa 2 CJA, formuler au préalable une réclamation indemnitaire auprès de la préfecture. Cette réclamation indemnitaire va interrompre le délai de recours contentieux en application de l’article L. 411-2 CRPA, qui recommencera à courir pour 2 mois à compter de la notification de la décision implicite ou explicite de rejet de sa demande.

En matière de répartition des dotations, il a été précédemment dit que le CFL pose des orientations qui sont suivies par la DGCL au moment du calcul. Une procédure doit donc être suivie par la DGCL. Lorsqu'il est saisi, le juge administratif ne va pas remettre en cause les différentes orientations fixées par le CFL, en application de la jurisprudence *La Villedieu-du-Clain*, mais il va procéder à une analyse de la procédure suivie et des critères pris en compte au moment du calcul de ses montants. Le Pr. Xavier CABANNES a ainsi relevé plusieurs exemples : « à titre d'illustration, en fonction du régime juridique des concours applicables au fil des ans, ont pu donner lieu à l'intervention du juge : la population retenue pour le calcul d'une dotation (par ex., CE 3 juill. 2009, n° 300378, Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c/ Commune de Colomiers, Lebon T. 642 ; BJCL 2009. 469, concl. E. Geffray ; CE 29 juin 2011, n° 337138, Commune de la Ville-aux-Dames, Lebon T. 800), le décompte des logements sociaux (par ex., CE 1er mars 1995, n° 138473, Commune de Saint-Martin d'Hères, Lebon ; CE 16 nov. 2009, n° 301762, Commune de Béziers ou, plus proche de nous, CE 26 mars 2014, n° 355690, Commune de Béziers), le calcul du potentiel fiscal ou du potentiel financier (par ex., CE 4 juill. 1997, n° 165155, Commune de Trappes), ou encore, parmi de nombreux exemples, le calcul du coefficient d'intégration (par ex., CE 11 avr. 2012, n° 340444, Communauté d'agglomération de Castres-Mazamet) »[352]. Le CFL n'a jamais été mis en cause dans ces affaires.

B- L'office du juge Constitutionnel et du Conseil d'État dans le contentieux de la péréquation horizontale

Le principe de la péréquation horizontale consiste à prélever une partie des ressources (fiscales, aujourd'hui) de certaines collectivités pour les reverser à des collectivités moins favorisées. Depuis la loi constitutionnelle nº2003-276 du 28 mars 2003 adoptée dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation, son principe a même été inscrit dans la Constitution on l'a dit, à l'alinéa 5 de l'article 72-2 : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». La péréquation est mise en œuvre à travers des critères de ressources (le potentiel fiscal et le potentiel financier, notamment) et des critères de charges. Selon le Conseil constitutionnel, les critères qui permettent de mesurer les inégalités et de

[352] CABANNES Xavier, « Le contentieux des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales », *AJDA*, 28/03/2016, N°11, p. 598.

répartir les différents fonds de péréquation entre les collectivités locales bénéficiaires doivent être objectifs et rationnels[353].

Dans la mise en œuvre de la péréquation, il peut arriver que certaines collectivités bénéficiaires contestent le montant de la péréquation horizontale qui leur est versé ; inversement, les collectivités territoriales dont les ressources fiscales font l'objet d'un prélèvement peuvent souffrir du dispositif mis en place par le législateur et contester sa constitutionnalité ou leur contribution au fonds de péréquation[354]. Que ce soit dans le cas du fond de péréquation déterminé par le CFL, s'agissant des DMTO, ou dans le cas des fonds de péréquation répartis par les collectivités locales, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État sont les autorités compétentes à saisir en cas de contestation.

Le CFL n'ayant pas un pouvoir étendu en matière de péréquation horizontale, puisqu'il n'est chargé que de mettre en réserve et de fixer les abondements du FNPDMTO, nous n'avons pas trouvé d'informations concernant sa mise en cause devant le Conseil constitutionnel ou le Conseil d'État en matière de péréquation. Il s'agit plutôt de contentieux liés à l'atteinte à l'autonomie financière, aux contestations des critères ou à l'atteinte à l'égalité devant les charges publiques.

Le Conseil constitutionnel ou le juge administratif peuvent ainsi être saisis à propos des dispositifs mis en place par le législateur, du choix des catégories de collectivités contributrices, du calcul et la répartition des prélèvements sollicités, du choix des catégories de collectivités bénéficiaires ou du calcul et la répartition des versements. Aujourd'hui, sur le plan médiatique, « la voix des élus qui estiment ne pas bénéficier d'une aide suffisante est moins souvent entendue que celle de ceux qui risquent de perdre le bénéfice de concours financiers ou de dispositifs de redistribution et, surtout, de ceux qui sont mis à contribution et voient leurs efforts financiers renforcés »[355].

Les situations contentieuses peuvent survenir à différentes étapes, selon différentes procédures. D'abord, au moment de l'adoption des lois introduisant des dispositions nouvelles dans le code général des collectivités territoriales, la contestation peut intervenir par l'intermédiaire des

[353] Cons. Const., décision n°2004-511 DC du 29 décembre 2004, *Loi de finances pour 2005*, Rec., p. 236.
[354] MEURANT Cédric, « Le contentieux de la fiscalité locale entre personnes publiques », *Gestion et Finances publiques*, 2020/2, p. 22-28.
[355] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « Les mécanismes de péréquation financière horizontale au regard de la jurisprudence constitutionnelle et administrative », *Revue Française des Finances Publiques*, n°126, 01/05/2014, p. 131.

parlementaires, invitant le Conseil constitutionnel à exercer un contrôle de constitutionnalité. Ce fut le cas à plusieurs reprises depuis la décision n°91-291 DC du 6 mai 1991 du Conseil constitutionnel portant sur la Dotation de solidarité urbaine (DSU) et le FSRIF. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel exerça un contrôle de la péréquation au regard de la libre administration des collectivités territoriales, au sujet à la fois de la modification du régime de la dotation globale des communes et des départements et de l'institution d'un fonds de péréquation propre à l'Ile-de-France. Le Conseil constitutionnel a reconnu la conformité à la Constitution de la loi instituant la dotation de solidarité urbaine au regard des principes de libre administration des collectivités territoriales et d'égalité, indiquant que « le législateur peut à titre exceptionnel décider que le produit d'un impôt communal pourra en partie être attribué à une autre collectivité territoriale ; qu'un prélèvement sur les ressources fiscales d'une collectivité est assimilable par ses effets à une charge obligatoire ». En 2009, le Conseil constitutionnel avait été saisi par les parlementaires dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, à propos du fonds de péréquation des recettes de CVAE. En l'espèce, les requérants estimaient que le législateur n'avait pas, en définissant son assiette, épuisé sa compétence en laissant au décret la possibilité de modifier l'assiette de la CVAE, et avait retenu des critères contraires au principe de libre administration des collectivités territoriales. Ils soutenaient également que le barème, avec le mécanisme de plafonnement, d'abattement et de dégrèvement qui y est associé, méconnaissait le principe d'égalité devant l'impôt. Le Conseil constitutionnel avait rejeté ses griefs dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, considérant que l'article 2 de la loi déférée déterminait précisément l'assiette de la CVAE et le renvoi au décret n'avait pour seul objet que de préciser les modalités pratiques permettant la perception de cette imposition[356]. En 2013, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, saisi par les parlementaires, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution les dispositions de l'article 77 prévu par la loi de finances pour 2014 : les dispositions de cet article portaient sur la faculté de relèvement temporaire des taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) fixé par les départements. Selon le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, l'article ne portait atteinte ni au principe d'égalité devant les charges publiques, ni à la libre administration des collectivités territoriales.

[356] Les Cahiers du Conseil constitutionnel, « Commentaire de la décision n° 2009-599 DC – 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010 », p. 9.

Ensuite, lors de l'édiction des décrets d'application des dispositions législatives relatives à un fonds de péréquation, un recours en annulation peut être introduit devant le Conseil d'État qui va se livrer à un examen détaillé. Cette voie a été empruntée par la commune de Vitry-sur-Seine à l'encontre des dispositions initiales du FPIC sur lesquelles le Conseil constitutionnel n'a finalement pas eu à se prononcer à l'issue de la décision du Conseil d'État du 21 septembre 2012 faute de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Enfin, les arrêtés préfectoraux fixant le montant des participations financières des collectivités contributrices peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant le tribunal administratif. « Cette voie est illustrée par le recours introduit par le Département du Var devant le Tribunal administratif de Toulon ayant conduit le Président de cette juridiction à transmettre une question de conformité à la Constitution au Conseil d'État, puis sur la base de sa décision favorable, à la QPC rendue par le Conseil constitutionnel le 29 juin 2012. Le même cheminement a suivi le recours du Département de la Seine-Saint-Denis, dont il faut rappeler qu'il est déjà à l'origine de plusieurs autres QPC infructueuses[357] tendant à faire valoir les intérêts financiers des départements soumis à de très importantes charges de dépenses sociales, pas intégralement compensées par l'État »[358] . On peut déduire de ces décisions que le Conseil d'État occupe une place importante dans la résolution des contentieux relatifs aux dispositifs de péréquation horizontale. En la matière, le Conseil d'État joue un rôle important dans la transmission des QPC au Conseil constitutionnel. Le Pr. Matthieu HOUSER souligne sur ce point la volonté pour ce dernier d'approfondir le débat sur la péréquation[359]. Le Conseil constitutionnel dans ses décisions sur les dispositifs de péréquation cherche de manière récurrente à concilier la libre administration et le principe d'égalité en application de l'article 72-2 alinéa 5 de la constitution. Au regard de cette conciliation, il a refusé dans sa décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010 *(Commune de Besançon et autres, instruction CNI et passeports*) qu'une faible péréquation soit invoquée à l'appui d'une prétendue violation de l'article 72-2 alinéa 5 de la constitution lors d'une QPC ; il a jugé que cet article n'était pas un droit invocable au titre de l'article 61-1 de la Constitution. Malgré la position tenue par le Conseil constitutionnel, le

[357] Cons. const., n°2013-685 DC, 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014, cons. 53 à 68 et 131 à 138.
[358] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « Les mécanismes de péréquation financière horizontale au regard de la jurisprudence constitutionnelle et administrative », *Revue Française des Finances Publiques*, n°126, 01/05/2014, p. 131.
[359] HOUSER Matthieu, « Le contrôle par le juge administratif des créances de l'État aux collectivités territoriales » [en ligne], *In Revue Le Lamy collectivités territoriales* n° 102, 1er juin 2014, p.6

Conseil d'État abordera le problème différemment[360]. Il n'a pas hésité à saisir le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une QPC relative au fonds de péréquation des Droits de Mutation à Titre Onéreux[361], estimant qu'il y a une atteinte potentielle au principe d'égalité présentant un caractère sérieux sans plus de précision[362]. « Cette volonté du Conseil d'État de ne pas se laisser enfermer dans un raisonnement juridique se limitant à constater la présence ou non de critères objectifs et rationnels s'illustre à nouveau avec la décision du 21 septembre 2012 *Commune de Vitry*, qui aboutira à l'absence de saisine »[363]. Dans cette décision, rappelons-le, la Haute juridiction se livre à un examen détaillé. Elle indique ainsi que « si la définition des contributeurs au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales est fondée sur le seul critère du potentiel financier par habitant, d'une part, ce critère est pondéré, de manière plus que proportionnelle, en vertu de l'application d'un coefficient logarithmique, par le nombre d'habitants, d'autre part, la répartition des ressources du fonds est opérée, en vertu de l'article L. 2336-5 du code, sur la base d'un indice synthétique de ressources et de charges »[364].

Les contestations soulevées devant le Conseil constitutionnel peuvent porter sur les critères mesurant les inégalités dans le cadre de la répartition des sommes en matière de péréquation. Nous avons précédemment mentionné que le Conseil constitutionnel va vérifier le caractère objectif et rationnel des critères de ressources et de charges. Toutefois, il peut arriver que le législateur se focalise uniquement sur le critère de ressources ou uniquement sur le critère de charges dans la mise en œuvre d'un dispositif de péréquation. Le Conseil constitutionnel en a ainsi jugé dans sa décision n°2004-511 DC du 29 décembre 2004, sur la loi de finances pour 2005[365], à propos de la DGF des départements qui pouvait contenir en son sein une part pour

[360] *Ibid.* n° 102, 1er juin 2014, p.6
[361] CE, 4 avril 2012, nº 356633, Département de la Seine-Saint Denis, AJDA 2012, p. 793 ; CE, 21 mai 2012, nº 358261, Département du Var, AJDA 2012, p. 1038.
[362] CE, 4 avril 2012, précité.
[363] HOUSER Matthieu, « Le contrôle par le juge administratif des créances de l'État aux collectivités territoriales » [en ligne], *Op.cit.*, n° 102, 1er juin 2014, p.6
[364] Conseil d'État, 21 septembre 2012, nº 360602.
[365] Décision n°2004-511 DC du 29 décembre 2004, Loi de finances pour 2005 : « Considérant, en troisième lieu, que, pour répartir la dotation de fonctionnement minimale entre les départements non urbains, le législateur a conservé le critère lié à la longueur de la voirie et remplacé la notion de potentiel fiscal par la notion plus large de potentiel financier ; que, pour la répartition de la dotation de péréquation urbaine, il a retenu un indice synthétique de ressources et de charges déterminé par la combinaison de plusieurs critères qu'il a énumérés, à savoir, outre le potentiel financier, le nombre des bénéficiaires d'aides au logement, celui des allocataires du revenu minimum d'insertion, ainsi que le revenu moyen par habitant ; 31. Considérant qu'en tenant spécialement compte des charges supportées par les départements ruraux au titre de la gestion de l'espace, et de celles pesant sur les départements urbains au titre des difficultés sociales, le législateur n'a pas entaché son appréciation d'une erreur manifeste ».

les départements urbains fondée sur les critères d'écart dans le nombre de bénéficiaires d'aides au logement, sur les revenus moyens par habitant, le nombre de personnes bénéficiaires du RMI et une part pour les départements ruraux fondée principalement sur le potentiel fiscal ou la longueur de voirie. Dans sa décision du 29 décembre 2009, sur la loi de finances pour 2010, il a confirmé la liberté dont jouit le législateur : il est loisible à ce dernier de mettre en œuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels ; que cette péréquation peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges ; qu'elle peut également être mise en œuvre par une dotation de l'État ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales »[366]. Dans sa décision n°2012-255/265 QPC, à propos du Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, le législateur avait prévu, comme seul critère de prélèvement et de reversement, un critère de ressources (le potentiel fiscal) alors même que certains départements, tels que celui du Nord, sont confrontés à de fortes charges en matière sociale et se sont trouvés dans une situation financière difficile : le Conseil constitutionnel a jugé que le dispositif de péréquation contesté reposait sur des critères objectifs et rationnels en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur, et qu'il ne créait pas une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. « Dans cette décision, deux éléments apparaissent majeurs : le seul critère de ressources masque parfois des inégalités importantes de charges ; ainsi en est-il du département du Nord qui était contributeur au fonds de péréquation des droits de mutation malgré des dépenses en matière sociale bien plus importantes que la plupart des départements ; le Conseil constitutionnel n'apprécie pas globalement les inégalités dans le cadre d'un mécanisme de correction de ces dernières, il vérifie simplement que les critères soient objectifs et rationnels »[367]. S'agissant du respect du principe d'égalité devant les charges publiques en matière de péréquation, « à la lumière de la jurisprudence constitutionnelle, la rupture d'égalité devant les charges publiques se produit lorsqu'une différence soit de participation à un fonds de financement, soit en matière de ressources perçues, provient d'une application de critères non objectifs et rationnels en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur »[368]. En revanche, la péréquation ne doit pas souffrir de distinction en raison de critères étrangers à la péréquation. Le dispositif de plafonnement de la croissance du prélèvement sur les ressources

[366] Décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, voir le considérant 67.
[367] HOUSER Matthieu, *Le droit de la péréquation financière, fondement et pratique*, *op.cit.*, p. 132.
[368] *Ibid.*, p.132.

des communes qui était contesté dans sa décision n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014 (Commune de Guyancourt Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France), bien qu'évolutif de 2012 à 2015, n'était donc pas limité dans le temps et créait une différence de traitement substantielle et pérenne entre les communes contributrices. Le Conseil constitutionnel a jugé « que, s'il était loisible au législateur de prévoir, à titre transitoire, dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles règles de plafonnement des contributions des communes, un dispositif spécifique réservé aux seules communes contributrices en 2009, il ne pouvait, compte tenu de l'objet de ce fonds, laisser subsister de façon pérenne une telle différence de traitement sans porter une atteinte caractérisée à l'égalité devant les charges publiques entre les communes contributrices au fonds »[369]. Le Conseil constitutionnel a ainsi fait droit à l'argumentation de la commune requérante, qui faisait valoir que la différence de traitement instaurée par le législateur entre les communes selon qu'elles contribuaient ou non déjà au fonds en 2009 n'était pas que transitoire. Indépendamment de la possibilité pour le législateur de faire le choix, pour les années à venir, de l'évolution des ressources globales du FSRIF qu'il souhaite, les dispositions contestées demeurent applicables, et leur application crée une rupture d'égalité devant les charges publiques entre les communes contributrices, même dans l'hypothèse où les ressources globales du FSRIF cesseraient de croître[370].

[369] Décision n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014, Commune de Guyancourt Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France.

[370] Commentaire du Conseil constitutionnel, Décision n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014 Commune de Guyancourt Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, p.10-11, consultable sur https://www.conseil-constitutionnel.fr/ .

Conclusion du Chapitre IV :

Dans ce chapitre, la démonstration a porté sur l'exercice du pouvoir de décision du CFL en matière de péréquation. Dans le code général des collectivités territoriales, le législateur ne donne pas assez de précisions sur l'exercice de ce pouvoir par le CFL : l'article L.1211-3 CGCT dispose que « le Comité des Finances Locales contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement ». Dans les faits, avant l'exercice du contrôle de la répartition de la DGF, le CFL exerce un pouvoir de décision dans le processus d'attribution de la DGF à chaque type de collectivité locale. Dans ce sens, il va d'abord participer à la détermination du montant de la DGF après sa consultation par le Gouvernement, en donnant son avis sur le montant prévisionnel de la DGF arrêté par le Gouvernement. Ensuite, après l'arrêt du montant définitif de la DGF par les pouvoirs centraux et sa mention dans la loi de finances après le vote des parlementaires, le CFL va exercer son pouvoir de décision en fixant les orientations qui doivent être prises en compte par la DGCL au moment du calcul des différents montants de la DGF et des parts de péréquation des départements à verser aux différentes collectivités locales. Il va précisément fixer les taux de majoration des parts péréquatrices des dotations de péréquation communales et départementales. Jusqu'en 2017, il fixait aussi les taux de majoration de la DGF des régions instaurées par la loi de finances pour 2004. Depuis 2018 rappelons-le, la DGF des régions est en application de l'article 149 de la loi de finances pour 2017 remplacée par l'affectation d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée TVA dont la répartition est faite par la loi. En matière de péréquation horizontale, le CFL est chargé de fixer les orientations relatives à la détermination du fonds des DMTO : plus précisément, le CFL est compétent pour mettre en réserve, dans un fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles, tout ou partie de l'excédent des prélèvements qui alimentent le Fonds National de Péréquation des Droits de Mutation à Titre Onéreux (FNDMTO), lorsque le montant annuel de ces prélèvements est supérieur au montant fixé par le législateur. Enfin, le CFL va exercer un double contrôle sur la répartition effectuée après le calcul de la DGF : il va d'une part constater et vérifier le calcul des montants effectué par la DGCL par un rapport que lui soumet cette dernière à cet effet, et d'autre part effectuer un contrôle sur la gestion globale des collectivités locales au cours de l'année N-1 à travers le rapport annuel que va dresser l'OFGL, sa formation restreinte. Toutefois, le premier contrôle qu'effectue le CFL sur le calcul effectué par la DGCL en vue d'attribuer les montants de la DGF à chaque type de collectivité locale n'est pas préventif en raison de l'existence possible d'erreurs dans le calcul du montant de certaines collectivités locales. Ces dernières peuvent parfois mettre en cause le CFL en raison du pouvoir de décision

qu'il détient, mais en cas d'irrégularités constatées, la collectivité locale concernée peut adresser des réclamations au préfet. En cas de litiges relatifs aux montants notifiés de la DGF, aux critères de répartition de la DGF ou aux dispositifs de péréquation, le juge administratif et le Conseil constitutionnel sont les juges compétents.

Conclusion du Titre II :

La recherche dans ce titre a porté sur les compétences du CFL. Ce dernier détient une fonction consultative et un pouvoir de décision plus ou moins étendu en matière de péréquation selon les textes législatifs et réglementaires. Le rôle consultatif du CFL en intégrant les collectivités locales au processus décisionnel en matière financière, constitue une réponse aux exigences du droit européen en ce qui concerne l'autonomie locale. Son rôle décisionnel est variable en pratique. Au niveau de la péréquation verticale, il est plus étendu en matière de dotation de péréquation qu'en matière de dotation forfaitaire dont le montant est fixé par le législateur. S'agissant de la péréquation horizontale, le pouvoir de décision du CFL se limite au champ du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux. Que ce soit en matière de péréquation verticale comme en matière de péréquation horizontale, il ne détient qu'un faible pouvoir de décision parce qu'il est encadré par la loi.

Conclusion de la Première Partie :

Cette première partie a porté sur les objectifs visés par le législateur au moment de la création du CFL. Ces derniers nous ont permis de définir le rôle du CFL dans le système financier français en partant d'une analyse de sa composition et de son cadre d'activité.

Composé des différents acteurs des couches territoriales françaises, la composition du CFL n'est que la représentation de l'État, des collectivités locales et de l'administration nationale et locale au sein d'une seule institution créée par le législateur. Le CFL, exposé aux incidences de la conjoncture politique, est placé sous le contrôle du Conseil d'État qui intervient en cas de contentieux lié à la désignation de ses membres, l'idée étant de garantir un fonctionnement régulier de l'institution. Ces acteurs, installés puis remplacés de 1979 à ce jour dans un cadre d'activité polyvalent, avec une organisation institutionnelle particulière qu'on peut qualifier de comitologie, entretiennent la relation financière entre l'État et les collectivités locales.

La composition du CFL nous a permis de donner des précisions sur sa nature juridique au regard des intentions du législateur en 1979. Majoritairement constitué d'élus locaux, présidé par un élu local et ayant pour champ d'action principal les finances locales, le CFL est perçu par certains élus locaux, une partie de la doctrine et certaines plateformes d'informations publiques comme le représentant — au sens de l'action au nom d'une structure — des collectivités locales auprès de l'État. Mais en pratique, c'est-à-dire en référence à l'exercice concret de ses activités, le CFL est une instance collégiale chargée d'éclairer les pouvoirs centraux dans le pilotage des finances locales. Son organisation à la fois politique et technique rend compte des intentions de l'État vis-à-vis des collectivités locales. Ces dernières, majoritairement représentées par les élus de chaque niveau territorial participent à la prise de décision en matière de finances locales avec les pouvoirs centraux et mènent par moment des actions en vue de défendre les intérêts financiers des collectivités locales une fois les intentions de l'État décelées et, ce, par le biais de l'activité consultative du CFL. Outre cette dernière, le CFL détient un pouvoir de décision et de contrôle en matière de péréquation à travers la fixation des orientations concernant les taux de majoration ou de minoration des dotations forfaitaires au moment de la répartition de la DGF que l'État attribue aux collectivités locales, et la mise en réserve de certaines sommes en vue de l'abondement du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Au regard de cette analyse, le CFL est un organisme consultatif en matière financière mis en place par le législateur. Toutefois, ces actions du CFL, contribuant au meilleur pilotage des finances locales et par conséquent à l'équilibre des finances publiques, suscitent une réflexion sur la place qu'il occupe dans le système financier en pratique et sur sa nature juridique à l'avenir au regard de la finalité de ses actions à l'endroit des collectivités locales.

SECONDE PARTIE :
UN COMITÉ CONSULTATIF
À RENFORCER STRUCTURELLEMENT EN TANT QU'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE

La dénomination « Comité des Finances Locales » fait logiquement penser à une institution qui a pour domaine de compétence les finances des collectivités locales. On pourrait implicitement déduire que le CFL représente les collectivités locales en matière financière. C'est ainsi qu'est envisagé le CFL dans le système financier français par la majorité des élus locaux. Le rapport d'information n°642 (2015-2016) de M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE, fait au nom de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales, déposé le 26 mai 2016, mentionne que les élus locaux auditionnés par la délégation des sénateurs dans le cadre de l'élaboration dudit rapport ont affirmé que le CFL est un lieu privilégié pour formuler leurs doléances auprès des services de l'État[371]. Mais au regard de la pratique institutionnelle, le CFL représente-t-il les collectivités locales auprès de l'État ? Qu'en est-il de son avenir dans le système financier français ?

La nature juridique du CFL prévue par le législateur est variable lorsqu'on observe son rôle dans la pratique institutionnelle. Selon les textes législatifs, il s'agit d'un comité consultatif qui aide à la prise de décision en matière financière[372]. Dans les faits, le rôle joué par le CFL à l'endroit des collectivités locales à travers ses missions ne permet pas de se limiter à cette nature consultative. Il défend parfois les intérêts financiers des collectivités locales, mais l'on ne pourrait néanmoins affirmer sans réserve qu'il est le représentant de ces dernières auprès de l'État en raison de sa composition. En effet, dans l'exercice de ses missions, le CFL n'est pas une réunion d'élus locaux ; l'exécutif est représenté en son sein. De plus, il est soumis aux décisions des pouvoirs centraux, en raison de la nature consultative de ses avis qui ne s'imposent pas aux pouvoirs centraux. Toutefois, il arrive qu'il se mette en position de défenseur d'intérêts des collectivités locales vis-à-vis des projets financiers de l'État à l'endroit

[371] Rapport d'information n°642 (2015-2016) au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, GROSDIDIER François et TOCQUEVILLE Nelly (sénateurs), p. 10.
[372] Voir dans ce sens la première partie de la thèse.

de ces dernières, par la voix des élus locaux qui y sont membres. Même s'il est détenteur d'un certain pouvoir de décision en matière de péréquation[373], ce dernier, limité à la fixation de majorations des dotations et fonds de péréquation, ne permet pas d'affirmer qu'il est le représentant des collectivités locales auprès de l'État.

En pratique, le CFL assure partiellement la représentation des collectivités locales auprès de l'État selon les circonstances (Titre III). Toutefois, il s'agit d'un Comité dont l'utilité dans le contexte du pilotage des finances locales révèle le besoin de la transformation de son statut juridique en vue d'une meilleure représentation des collectivités locales (Titre IV).

[373] Cf. *supra*, p. 159 et s.

Titre III : Une représentation seulement partielle des collectivités locales

La composition juridique du CFL définie par le législateur ne permet pas a priori de l'envisager comme le représentant des collectivités locales auprès de l'État en raison de son cadre d'activité faisant intervenir plusieurs acteurs du système institutionnel. Si l'on s'en tient à ses fonctions précisées par le législateur en application des articles L. 1211-3, L. 1211-4, L. 1211-4-1 CGCT, ces dernières ne révèlent pas explicitement ce rôle.

Dans le contexte du pilotage des finances locales, la prépondérance des pouvoirs centraux dans le système financier constitue une limite aux actions du CFL à l'endroit des collectivités locales. (Chapitre V). Cette prépondérance des pouvoirs centraux qui s'étend au pilotage de la DGF, place en conséquence le CFL dans une position secondaire malgré son champ d'action large (Chapitre VI).

Chapitre V : Des actions à l'impact limité

Le CFL a été créé dans un contexte de quête d'amélioration des relations entre l'État et les collectivités locales et dans le but d'associer ces dernières au processus d'élaboration des normes financières applicables aux collectivités locales. Les compétences de cette institution consultative, dont certaines étaient mentionnées dans le code des communes à l'article L.234-21 et qui ont été reprises dans la partie législative du code général des collectivités territoriales (CGCT) promulgué en 1996, peuvent être résumées en une triple action : une action relative à la prise de décision et au contrôle en ce qui concerne la répartition de la DGF que l'État attribue aux collectivités locales ; une action consultative, la consultation portant sur les projets de loi de finances ou sur tous les décrets à caractère financier intéressant les collectivités locales ; et une action de concertation et de proposition sur toutes les thématiques financières concernant les collectivités locales. S'agissant de l'action consultative du CFL, le législateur ne précise pas que ce dernier doit être consulté sur les projets de loi relatifs aux résultats de la gestion et, dans nos recherches, nous n'avons pas trouvé de comptes-rendus du CFL traitant de ces projets. Ayant une compétence en matière de pilotage de la DGF, il est consulté sur le projet de loi de finances de l'année N+1 en ce qui concerne le montant de la DGF. Toutefois, il pourra être consulté par le Gouvernement sur tout autre projet de loi concernant les collectivités locales si ce dernier juge nécessaire de recueillir son avis, puisque l'article L. 1211-3 alinéa 3 CGCT dispose que « le Gouvernement peut le consulter sur tout projet de loi ». Tel est le cas, lorsqu'il est associé aux différents projets de réformes susceptibles d'impacter financièrement les collectivités locales.

En pratique, les différentes fonctions exercées par le CFL portent sur les finances des collectivités locales. Peut-on soutenir que ses différentes actions dans le domaine des finances locales produisent des conséquences positives concrètes en faveur des collectivités locales ?

À la lumière de ses différentes missions, on déduit que le cadre d'activité du CFL prévu par le législateur est très large et fait une ouverture à la défense des intérêts financiers des collectivités locales (Section I). Pour autant, toute l'activité du CFL dans le système financier français à l'endroit des collectivités locales a un impact limité, en raison de son encadrement par divers facteurs institutionnels. (Section II).

Section I : Un champ d'action ouvert à la défense des intérêts financiers des collectivités locales

Les missions du CFL mentionnées à l'article L.1211-4 CGCT manquent de précision et révèlent qu'il lui est réservé un cadre d'activité large. Les dispositions de cet article rendent compte d'un comité qui facilite le dialogue entre l'État et les collectivités locales et qui agit pour un meilleur pilotage des finances locales. Par ces missions, le CFL contribue à l'équilibre des finances publiques. Veillant à l'équilibre du système financier local et contribuant à celui de l'État, ces missions peuvent ainsi être qualifiées de missions de conciliation (I). Les textes du Code ne mentionnent pas que le CFL est le défenseur des intérêts financiers des collectivités locales, mais l'exercice de ses missions de conciliation prévues par le législateur constituent une ouverture à l'action de défense des intérêts financiers des collectivités locales (II).

§ I- Des missions de conciliation du CFL précisées par le législateur

Dans le système financier, le CFL détient des missions de conciliation en raison des moyens au travers desquelles elles s'exercent. Elles s'exercent précisément par la voie du dialogue entre l'État et les collectivités locales, le CFL étant l'organe intermédiaire entre les deux acteurs (A) et par la présence du CFL sur presque tous les chantiers en matière de finances locales (B).

A- Le CFL, canal de dialogue entre l'État et les collectivités locales

Le CFL est une instance de dialogue entre l'État et les collectivités locales en matière de finances locales. Il s'agit d'un dialogue financier et politique qui était entretenu par le comité de gestion du FAL et qui est maintenu aujourd'hui par le CFL.

Dans le fonctionnement des institutions françaises, le renforcement du dialogue entre l'État et les collectivités locales est l'une des grandes raisons de la création du CFL. En effet, l'exposé des motifs de l'article L. 234-20 du code des communes, dans le projet de loi de 1978 relatif à la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités locales, mentionne clairement que le projet de loi proposait de faire du CFL, indépendamment de son rôle en matière de contrôle des répartitions des ressources de la dotation globale de fonctionnement, un organe de concertation et d'information sur les différents aspects de la situation des finances locales. Ces motifs ont un contenu assez vague mais, dans le cadre de cette concertation, ils mettent en avant un cadre de dialogue entre deux principaux acteurs que sont l'État et les collectivités territoriales. On comprend dès lors que l'installation du CFL en

1979 dans le système des finances publiques en France, permet aujourd'hui d'affirmer qu'il existe une relation à la fois financière et politique entre l'État et les collectivités locales.

Avant l'adoption de l'appellation « Comité des Finances Locales », l'article 39 de loi n°66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires et diverses dispositions d'ordre financier faisait déjà mention d'un « comité de gestion du fonds d'action locale » qui était « majoritairement »[374] constitué d'élus des départements, des communes et de leurs groupements. Les comptes-rendus des débats parlementaires à l'Assemblée nationale relatifs à la création de ce comité de gestion du fonds d'action locale, en juin 1965, faisaient mention en général d'une réforme fiscale importante, qui avait pour finalité l'unification, la généralisation et la simplification du régime de la taxe sur la valeur ajoutée de manière à en faire un impôt moderne et unique sur la dépense[375]. Le CFL a été créé en remplacement du comité de gestion du FAL avec l'instauration de la DGF et son organisation institutionnelle et fonctionnelle s'inscrit dans la continuité de l'ancien comité : en effet, on peut constater aujourd'hui que le CFL est majoritairement composé d'élus locaux et détient un pouvoir de décision en matière de péréquation[376]. C'est ce qui traduit l'absence de nouveauté mentionnée plus haut : le CFL est une version améliorée du comité de gestion du fonds d'action locale. En se référant aux comptes-rendus des débats du Sénat en 1978 sur la création de la DGF et du CFL, on en déduit que le dialogue institutionnel constitue la base de l'efficacité décisionnelle en matière de finances publiques et finances locales et ce pour des raisons de proximité des élus locaux avec leur échelon territorial[377]. Christian BONNET, alors Ministre de l'intérieur, avait précisé au cours de la discussion du 8 novembre 1978 qu'avait été exprimée au Sénat « la volonté très nette d'introduire plus de clarté dans les rapports entre l'État et les collectivités locales, d'alléger les procédures et d'assurer, au niveau le plus convenable, la solution de certains problèmes par le transfert d'un certain nombre de compétences »[378] ; le sénateur Joseph RAYBAUD, en considérant l'instauration du système de la DGF comme un « compromis », mentionna implicitement l'objectif de pilotage efficient des finances locales poursuivi par l'État et les

[374] S'agissant du nombre des membres composant ce comité, l'article 39 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires et diverses dispositions d'ordre financier ne donne aucune précision : il est clairement mentionné dans cet article que le comité de gestion du fonds d'action locale comprend « en majorité les représentants des élus des départements, des communes et de leurs groupements ».

[375] V. dans ce sens, les comptes-rendus des travaux parlementaires sur la réforme des taxes sur le chiffre d'affaires, 2eme séance, 23 juin 1965.

[376] Cf. *préc. supra*, p. 159 et s.

[377] Débats parlementaires Sénat, compte rendu intégral 18e séance, séance du mercredi 8 novembre 1978.

[378] Débats parlementaires Sénat, compte rendu intégral 18e séance, séance du mercredi 8 novembre 1978, p. 3059.

collectivités locales [379]; Roger QUILLIOT (à l'époque sénateur) fit aussi mention du dialogue dans le processus décisionnel en qualifiant le CFL comme « un organisme de concertation et d'information sur l'évolution des finances locales »[380]. L'idée de concertation dans ces propos rend compte de la nécessité d'un dialogue entre l'État et les collectivités locales en matière financière et révèle, implicitement, une divergence d'intérêts entre les deux acteurs du système financiers. C'est ce rapport d'intérêts divergents que le CFL cherche à rendre harmonieux à travers ses différentes actions à l'endroit des collectivités locales. En partant de la création du précédent comité de gestion du fonds d'action locale en 1966 jusqu'à la création du CFL en 1979, on peut noter qu'il a existé une réelle volonté de la part des pouvoirs centraux de maintenir le dialogue avec les collectivités locales. Aujourd'hui, les missions dévolues au CFL s'inscrivent dans la continuité du maintien de ce dialogue et dans la responsabilisation des collectivités locales en ce qui concerne la gestion des finances locales. Dans le but « de garantir des politiques publiques locales efficientes mais également une gestion optimale des services publics locaux »[381], le dialogue semble ainsi nécessaire et c'est dans ce sens que le secrétaire d' État auprès du Premier Ministre Jean de BROGLIE soulignait déjà, au cours des discussions au Sénat en 1966, que l'un des aspects importants de la réforme de 1966 instaurant le comité de gestion du FAL « est l'autonomie plus grande qu'elle donne aux collectivités locales pour fixer les moyens d'actions financiers qu'elles estiment nécessaires à la réalisation de leur programme »[382]. Jean de BROGLIE parlait d'une « autonomie », mais il s'agissait d'une prétendue autonomie parce que le comité de gestion du FAL, qui agissait dans le but de permettre aux collectivités locales d'en jouir, n'était qu'un comité de dialogue entre l'État et les collectivités locales. Aujourd'hui, le CFL se trouve encore au cœur de ce dialogue entre l'État et les collectivités locales et entretient en permanence les relations financières et politiques entre les deux acteurs. Il faut noter que ces relations financières sont liées à l'octroi des dotations aux collectivités locales par l'État et à la compensation des transferts de compétences. En ce qui concerne les relations politiques, elles ont pour fondement les

[379] Débats parlementaires Sénat, compte rendu intégral 18e séance, séance du mercredi 8 novembre 1978, *op.cit.*, p. 3063.
[380] Débats parlementaires Sénat, compte rendu intégral 18e séance, séance du mercredi 8 novembre 1978, *op.cit.*, p. 3099.
[381] V. Rapport d'information n° 272 (2010-2011) de Mme Jacqueline GOURAULT et M. Didier GUILLAUME, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales, déposé le 1er février 2011 : « Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée ».
[382] V. Compte rendu intégral sénat, première session ordinaire de 1965-1966, 2eme séance du mardi 19 octobre 1965, Titre 4, « réforme des taxes sur le chiffre d'affaires, discussion d'un projet de loi d'urgence » p. 1041.

interactions entre les élus locaux et les pouvoirs centraux et sont liées à l'exercice des compétences déléguées par l'État aux collectivités locales.

En observant le système financier public qui lie l'État aux collectivités locales par le biais du CFL, on pourrait apprécier l'importance de ce dernier sur le plan politique et financier et, sans l'existence de ce dernier, la décentralisation financière serait fragilisée. Sur le plan politique, la position du CFL permet aux élus locaux et à leurs différentes associations d'échanger directement avec les pouvoirs centraux sur les politiques publiques. Sur le plan financier, l'existence du CFL permet d'associer en permanence les collectivités locales au processus d'élaboration des normes financières.

Le CFL occupe ainsi une place importante au sein des institutions en France en ce que son activité depuis 1979 rend compte de la complexité du domaine des finances publiques, ce qui permet de justifier sa présence sur plusieurs thématiques en matière financière intéressant les collectivités locales.

B- L'association au CFL au pilotage de plusieurs thématiques financières intéressant les collectivités locales

Le législateur a pris le soin de préciser les missions du CFL en matière financière en des termes très larges dans les articles du code des communes dès sa création en 1979, puis dans le CGCT à partir de 1996. Aujourd'hui, la version en vigueur du Code dispose dans l'article L. 1211-3 alinéa 3 que le Gouvernement peut consulter le CFL sur tout projet de loi, tout projet d'amendement gouvernemental ou sur toute disposition réglementaire à caractère financier concernant les collectivités locales, cette consultation étant obligatoire pour tous les décrets. L'article L. 1211-4, alinéas 3, 4 et 5, CGCT dispose que le CFL « est chargé d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ses travaux, afin de favoriser le développement des bonnes pratiques (…). Il peut réaliser des évaluations de politiques publiques locales (…). Dans un cadre pluriannuel, il a la charge de la réalisation d'étude sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Les résultats de ces études font l'objet d'un rapport au Gouvernement ». Aujourd'hui, dans le système financier français, le CFL est associé à tous les projets intéressant les finances des collectivités locales, qu'il s'agisse des projets de loi ou des réformes sur les finances locales dès lors qu'ils sont formalisés ; il joue un rôle de conciliateur des intérêts financiers de l'État et des collectivités locales.

S'agissant des projets de loi de finances, chaque année, le Gouvernement présente devant le CFL les dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement (DGF) avant le dépôt à l'Assemblée nationale. En ce qui concerne les réformes, le CFL a été associé en 2004 au projet de réforme de la DGF des régions. À la suite de ses travaux, il a dressé un rapport dans lequel il proposait de remplacer le potentiel fiscal, principal critère des dotations de péréquation communales et départementales, par le potentiel financier[383]. Il s'agit d'une réforme qui devait être intégrée au projet de loi de finances pour 2005, mais cette dernière n'a pas pu aboutir en raison de l'opposition de plusieurs régions. En 2008, et toujours dans le cadre de la péréquation régionale, un groupe de travail a été mis en place au CFL avec, à sa tête, Jean-Yves LE DRIAN, président de la région Bretagne, représentant les régions au CFL. Il s'agissait d'un groupe de travail qui, appuyé par la direction générale des collectivités locales (DGCL), devait identifier des pistes de réforme consensuelles concernant la part péréquation de la DGF des régions et, tout particulièrement, ses modalités de répartition. Au cœur de ce groupe de travail se trouvait l'association des régions de France. Une fois de plus, les réunions du groupe de travail du CFL n'ont pas pu conduire à des pistes de réforme consensuelles en raison des incertitudes sur l'avenir des ressources des régions. Selon le rapport d'information n°556 (2008-2009) de M. Pierre JARLIER, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 15 juillet 2009, il s'agissait d'une situation qui traduisait l'existence de profondes divergences d'intérêts entre les régions : « en effet, en mai 2004, un rapport du CFL sur la réforme des dotations de l'État proposait déjà de remplacer le potentiel fiscal, principal critère des dotations de péréquation communales et départementales, par le potentiel financier. L'opposition de plusieurs régions avait provoqué l'ajournement de la réforme »[384]. Le CFL a aussi été associé aux travaux de la réforme de la taxe professionnelle lancée le 5 février 2009 par le Président de la République Nicolas SARKOZY en vue, disait-il, d'une conservation des usines en France. Dans le cadre de cette réforme, le CFL a été associé à la concertation engagée par le Gouvernement afin de présenter un scénario de mise en œuvre qui réponde aux objectifs de maintien des recettes des collectivités locales, de quête d'une solution avantageuse pour les entreprises délocalisables sur le secteur industriel et de limiter au maximum le coût pour l'État. Le CFL fut précisément associé à un groupe de travail composé de parlementaires sous la conduite des ministres de

[383] V. Rapport d'information n°556 (2008-2009) de M. Pierre JARLIER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 juillet 2009, « Pour une péréquation plus juste », disponible sur le site du sénat, https://www.senat.fr/rap/r08-556/r08-556_mono.html#toc82 .

[384] JARLIER Pierre, Rapport d'information, fait au nom de la commission des finances sur le bilan de la péréquation régionale, n°556, Sénat, session extraordinaire de 2008-2009, 15/07/2009, p. 38.

l'économie et de l'intérieur, tous réunis autour de trois principales thématiques : « la simplification de l'architecture des impositions, redevances et taxes locales, l'éventuelle refonte des systèmes d'exonérations et de dégrèvements et les ajustements nécessaires à la suite de la réforme de la taxe professionnelle de 2011 ». Dans le cadre de cette réforme, le président du CFL, Gilles CARREZ, a été auditionné dès le 10 juin 2009 par la commission des finances du Sénat. Au cours des échanges, certains membres de la commission des finances du Sénat ont donné leur point de vue en mentionnant l'action du CFL dans le domaine fiscal et en matière de péréquation : M. Charles GUENÉ, sénateur de la Haute-Marne, a fait mention de l'essoufflement de la fiscalité locale que le CFL n'était plus en mesure de réformer ; le sénateur Philippe DALLIER en regrettant le corporatisme des associations nationales d'élus locaux, a aussi souligné la grande dépendance du CFL à l'égard du Gouvernement en insistant sur la prise en compte de la péréquation afin de mettre en place un partage équitable des ressources entre les collectivités locales. Le sénateur Edmond HERVÉ a regretté les remises en cause des décisions du CFL par certains parlementaires en matière de péréquation : en effet, il avait constaté que seul un nombre réduit de parlementaires s'investissaient véritablement dans le domaine des finances locales et déploré le caractère abscons des amendements parlementaires touchant à cette matière. Il avait de plus attiré l'attention sur l'adoption de postures majoritaires ou de postures d'opposition qui devraient être prohibées car elles fragiliseraient le caractère consensuel des travaux. Toutes ces situations rendent compte du rôle joué par le CFL dans le pilotage des finances locales. Le président Gilles CARREZ, qui était alors également rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, a été auditionné en tant que président du CFL au cours de ces travaux afin d'informer la commission des résultats des travaux conduits dans le domaine de la péréquation par le CFL, dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2010[385]. Au nom du CFL, Gilles CARREZ présenta le bilan du rôle du CFL en ce qui concerne la péréquation et les marges de manœuvres. Il a dans ce sens souligné que, dans le cadre d'une réforme globale, il était difficile de combiner les objectifs de compensation et de péréquation[386]. Sur les liens entre l'autonomie financière et la péréquation, il a considéré qu'il était impossible d'imaginer un pouvoir fiscal accordé au niveau d'administration le plus bas compte tenu de l'éclatement des structures communales en France. Selon lui, la réforme de la taxe professionnelle allait remettre en cause les mécanismes de péréquation horizontale et aussi

[385] ARTHUIS Jean, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle, Sénat, session extraordinaire de 2008-2009, n°579, p. 60.
[386] ARTHUIS Jean, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle, Sénat, session extraordinaire de 2008-2009, *op.cit.*, p. 62.

les mécanismes de répartition verticale fondés sur la notion de potentiel financier, qui perdrait sa signification avec la quasi-suppression de la taxe professionnelle ; il a donc estimé que la question de la péréquation devait être abordée en même temps que la réforme de la taxe professionnelle[387]. Le rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle par le sénateur Jean ARTHUIS avait aussi précisé le point de vue de plusieurs membres du CFL : on pense à titre d'exemple à Marie-France BEAUFILS, alors maire de Saint-Pierre-des-Corps, qui avait « regretté que les charges réellement supportées par les collectivités territoriales qui résultent du nombre d'habitants et de la composition des populations, ne soient pas d'avantage prises en compte dans les dispositifs de péréquation et s'est interrogée sur les initiatives du CFL sur cette question. Elle a proposé la création d'un fonds national de péréquation alimenté par un impôt national »[388].

Le CFL a également été associé au projet de réforme présenté en 2015 sur la réforme de la DGF afin d'émettre des propositions sur ce projet. Ce dernier avait pour finalité de « simplifier et rendre lisible l'architecture de la DGF ; réduire les écarts de dotations ; mettre fin aux « rentes » héritées de l'histoire à savoir à la fois le complément de garantie et la dotation de compensation des EPCI ; mieux tenir compte des charges : centralité, spécificités rurales ; mieux cibler la péréquation et en rénover les indicateurs ; amorcer une gestion territoriale de la DGF sans remettre en cause l'autonomie communale »[389].

Le CFL a aussi été associé à la réforme de la fiscalité locale intégrée à la loi de finances pour 2020. Dans le cadre de cette réforme prenant en compte la suppression de la taxe d'habitation, le CFL a eu des échanges avec le pouvoir exécutif. En juillet 2019, la majorité des membres du CFL avait voté pour qu'en remplacement de la taxe d'habitation l'État accorde un dégrèvement de cet impôt aux communes et à leurs groupements afin que les collectivités locales soient intégralement compensées dans la durée. Selon le président du CFL, André LAIGNEL, les prises de position exprimées par le Président Emmanuel MACRON, lors des rencontres organisées avec les maires dans le cadre du grand débat national, en défaveur des souhaits

[387] ARTHUIS Jean, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle, Sénat, session extraordinaire de 2008-2009, n°579, *op.cit.*, p. 63.
[388] ARTHUIS Jean, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle, Sénat, session extraordinaire de 2008-2009, n° 579, *op.cit.*, p. 65.
[389] KLOPFER Michel, « Collectivités locales : faut-il réformer la dotation globale de fonctionnement (DGF) ? », *Gestion & Finances Publiques* 2017/1 (N° 1), pages 29 à 35.

exprimés par le CFL, ne valaient pas réponse : selon lui, « tout refus du dégrèvement sera l'aveu que l'État ne veut pas compenser intégralement la suppression de la taxe d'habitation »[390].

Cette présence du CFL sur les différents projets de réforme est encore une fois révélatrice de l'association des collectivités locales au processus décisionnel en matière financière. Dans ce sens, si l'on ne peut pas soutenir que le CFL ait été créé uniquement pour la représentation des collectivités locales, il constitue une interface d'échange entre l'État et ces dernières.

L'association du CFL aux projets de réformes et aux projets de lois en matière financière intéressant les collectivités locales constitue ainsi une réponse à la cohérence décisionnelle recherchée par les pouvoirs centraux en vue d'un meilleur pilotage des finances locales. Cependant, les missions du CFL, qui ont pour finalité la conciliation des points de vue de l'État et des collectivités locales sur le pilotage des finances locales, engendrent des conséquences en pratique au sein du système financier : la naissance de situations de défense des intérêts financiers des collectivités locales.

§ II- La défense des intérêts financiers des collectivités locales par le CFL issue de la pratique institutionnelle

La mission de défense du CFL en faveur des collectivités locales n'est pas précisée par les textes du code général des collectivités territoriales, mais l'exercice de ces missions laissent apparaître semblables actions. En effet, ce sont les élus locaux, majoritaires au sein du CFL, qui à travers leur rôle de représentants des collectivités locales affirment eux-mêmes défendre en priorité les intérêts financiers de ces dernières auprès de l'État dans le système institutionnel. Ces actions de défense, portées en priorité par les élus locaux du CFL se manifestent par le biais de son activité consultative (A) comme par celui de ses avis contenant des propositions ou recommandations (B).

[390] BEUREY Thomas, « Réforme de la fiscalité locale : malgré les critiques, pas d'inflexion du CFL », projet public pour Localtis, sur https://www.banquedesterritoires.fr/reforme-de-la-fiscalite-locale-malgre-les-critiques-pas-dinflexion-du-comite-des-finances-locales , [en ligne], publié le 16 avril 2019, [consulté le 14 avril 2023].

A- Les différentes situations engendrant l'action de défense par le CFL au cours des consultations

L'activité de défense des intérêts financiers des collectivités locales menée par la majorité des élus locaux du CFL peut être perçue comme une activité « quasi syndicale ». Même si le législateur n'a pas donné de précision sur cette action, l'activité consultative du CFL la crée, parce que c'est dans le cadre de cette dernière que se déroulent les échanges entre le Gouvernement et les élus locaux. Ces échanges entre les pouvoirs centraux et le CFL réaffirment l'existence d'un interventionnisme étatique en matière financière auquel la réponse des élus locaux du CFL est, en corps, la défense des intérêts financiers des collectivités locales. La consultation est importante et elle n'est pas sans conséquences selon les thématiques abordées, que ce soit au cours de l'activité consultative ou à travers les conclusions des consultations.

L'activité consultative créatrice des actions de défense des intérêts financiers des collectivités locales par le CFL nous renvoie ainsi à l'historique de l'activité consultative, vers la fin des 19e et 20e siècle, avec la nécessité pour l'État de maintenir son interventionnisme et d'accroître son rôle régulateur, tout en prenant en considération la représentativité des forces économiques et sociales organisées dont l'expertise lui était indispensable pour la prise des décisions permanentes, les représentants politiques n'ayant pas les connaissances suffisantes pour agir seuls[391]. C'est dans ce contexte que les bases de l'activité consultative ont été enracinées en France dès le début de la Troisième République avec l'instauration des instances de consultation et de réflexion aux côtés des décideurs publics dans des domaines techniques : on pense ainsi au Conseil supérieur des Beaux-Arts (1875), au Conseil supérieur de l'assistance publique (1886), au Conseil supérieur du travail (1891) etc.[392]. Aujourd'hui, la particularité des instances consultatives est qu'elles détiennent un cadre d'action très large susceptible d'entraîner selon les questions à traiter une représentation d'intérêts. C'est dans cette logique que se trouve le CFL dans le domaine des finances locales, chargé d'éclairer les pouvoirs centraux dans le processus d'élaboration des dispositions du projet de loi de finances et d'émettre aussi des avis sur toutes les thématiques financières intéressant les collectivités locales. À travers la définition large de ses différentes missions dans le système financier français, le législateur a mis en place une instance représentative des intérêts des différents acteurs représentés au sein du CFL et même de toute la comitologie. Avant que le CFL n'émette des avis ou des propositions à l'issue

[391] POIRMEUR Yves, *Lobbying et stratégies d'influences en France XVIIIe-XXIe siècles*, LGDJ, 2018, pp.54-55
[392] *Ibid.*, pp. 54-55.

d'une consultation, il y a une phase d'échanges entre les différentes institutions représentées au sein du CFL. Certains résumés de comptes-rendus des séances du CFL publiées par la presse spécialisée révèlent un point de vue positif ou négatif des élus locaux face aux pouvoirs centraux sur des questions financières intéressant les collectivités locales. Cette diffusion d'information, fait notable, mentionne rarement la position des représentants de l'État et celle des parlementaires. À titre d'exemple, en avril 2010, dans le contexte du gel des dotations de l'État aux collectivités locales, Gilles CARREZ, président du CFL, avait préconisé que les dotations de l'État aux collectivités locales dont le montant s'élevait à 50,8 milliards d'euros en 2010, restent stables en valeur. Selon lui, l'État ne pouvant plus assurer l'indexation sur l'inflation des dotations dans les prochaines années, il appartenait aux collectivités locales de s'adapter. Il ne s'agissait pas d'une mesure imposée par l'ancien président du CFL, mais d'une solution de compromis après des séances de réflexion au sein du CFL, en vue d'assurer un équilibre dans le pilotage des finances locales. En 2014, dans le cadre de la baisse triennale des dotations, le CFL, réuni en juillet pour proposer à l'exécutif un schéma de la répartition de la baisse globale de 11 milliards d'euros de dotations sur la période 2015-2017, avait reporté la réunion au mois de septembre de la même année sans décider des modalités de répartition, afin d'obtenir un aménagement de ces 11 milliards d'euros. Il s'agissait d'un moyen de pression utilisé par les membres du CFL, majoritairement élus locaux, soutenus par le président André LAIGNEL, afin d'obtenir des négociations avec le Gouvernement. Le CFL entendait obtenir du Gouvernement AYRAULT que l'effort demandé aux collectivités locales sur la période triennale soit moins important, qu'il soit progressif et qu'une partie (à un niveau territorial non précisé) soit utilisée pour un fonds de soutien à l'investissement local. Au cours d'une séance du CFL d'avril 2019, dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation, le président du CFL avait plaidé, on l'a vu, pour qu'en remplacement de la taxe d'habitation l'État accorde un dégrèvement de cet impôt aux communes et à leur groupement. Cette solution, qui a ensuite été votée très largement en juillet 2019 par les membres du CFL, a été rejetée par l'exécutif. Il s'agit de faits rendant compte des échanges qui existent entre le CFL et les pouvoirs centraux ; en pratique, les points de vue positifs ou négatifs teintés de réclamations sont exprimés par les élus locaux majoritairement représentés au sein de l'institution et, ce, au cours des réunions consultatives.

Au cours de ses missions consultatives, les conclusions du CFL sur les thématiques qu'il traite constituent des ouvertures pour la défense des intérêts financiers des collectivités locales. À

titre d'exemple, en juillet 2014, le Comité des Finances Locales avait adopté à l'unanimité les conclusions de son groupe de travail sur la réforme de la fiscalité locale qui comportait plusieurs propositions : sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), le CFL avait proposé des séries d'ajustements en faveur des collectivités locales. Il était notamment demandé, « a minima », de réaliser un diagnostic sur l'incidence des règles de territorialisation du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de permettre aux collectivités de « faire varier, dans une fourchette limitée et encadrée, le taux national » de cette dernière. Les membres du CFL voulaient également des « bilans précis » des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) ; s'agissant des départements et des régions, la création d'une nouvelle taxe locale sur le numérique était proposée afin de financer les départements (dépenses de solidarité) ou les régions (dans le cadre de l'extension de leurs compétences). Pour ces dernières, le CFL avait retenu l'idée d'un versement transport interstitiel (institution d'un versement transport dans les territoires situés hors du périmètre du transport urbain). Enfin, il était suggéré de faire bénéficier les départements d'une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) et du prélèvement sur les jeux de cercle en ligne et les paris sportifs perçus par l'État, tout en supprimant l'exonération partielle de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) applicable aux biocarburants ; deux propositions concernaient enfin la fiscalité du bloc communal : la première proposait une réforme de la cotisation foncière des entreprises (CFE), tandis que la seconde plaidait pour « ne pas aller plus loin » dans la prise en compte du revenu dans l'imposition des contribuables physiques. Toutes ces propositions s'inscrivent en pratique dans la défense des intérêts financiers des collectivités locales, soit dans l'immédiat, soit sur le long terme. À l'issue de ladite réunion de 2014, André LAIGNEL avait confié à la presse spécialisée *La Gazette des communes*[393] qu'il avait peu d'espoir de voir toutes ses propositions reprises dans la loi de finances pour 2015, mais qu'elles « peuvent valoir pendant plusieurs années ». Le discours d'André LAIGNEL rend compte de la défense d'intérêts financiers des collectivités locales de manière implicite à travers les propositions du CFL, les élus locaux de ce dernier espérant qu'elles soient prises en comptes soit directement, soit plus tard par les pouvoirs centraux. Certes, la décision est prise par l'ensemble des membres

[393] CHEMINADE Pierre, « Les 19 propositions du CFL pour réformer la fiscalité locale », sur https://www.lagazettedescommunes.com/244556/les-19-propositions-du-cfl-pour-reformer-la-fiscalite-locale/, [en ligne], publié le 21 juillet 2014, [consulté le 14 avril 2023].

du CFL, mais ce sont les représentants des collectivités locales au CFL qui défendent les intérêts financiers des collectivités locales et qui souhaitent vivement que leurs propositions soient prises en compte par les pouvoirs centraux. Ceci ne signifie pas que les représentants de l'État et les parlementaires ont toujours un point de vue contraire à celui des élus locaux mais, en pratique, ce sont les élus locaux du CFL soutenus par son président qui s'expriment au nom du CFL en faveur des collectivités locales dans le système institutionnel. Cette action de défense des intérêts financiers des collectivités locales a pour cause l'interventionnisme étatique dans le domaine des finances locales, mais il s'agit d'une situation qui est tout à fait justifiée en raison de l'organisation territoriale décentralisée de la France. Sur ce point, la décentralisation étant le modèle d'aménagement du territoire adopté par la France, l'État et les collectivités locales sont liés, ces dernières étant perçues comme des « partenaires de l'État »[394] par certains hommes politiques : André LAIGNEL soutient que « la décentralisation, c'est un État fort sur ses compétences et des collectivités libres pour les leurs »[395]. Mais, en pratique, la liberté des collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences est peu observable en raison de l'interventionnisme de l'État dans les affaires locales. Ce fait a été constaté au cours des années 1970 ; en 1976, le rapport *Vivre ensemble* de la Commission dirigée par Olivier GUICHARD faisait mention de la limitation de cet interventionnisme de l'État dans le domaine des finances locales suggérant un partage moins léonin des assiettes fiscales, une mise en place des dotations libres et un accord d'une grande liberté aux collectivités locales qui pourront fonctionner sans solliciter des concours de l'État, ce qui limiterait l'intervention permanente de ce dernier dans la vie des collectivités locales[396]. Les actions de défense des intérêts financiers des collectivités locales par la majorité des membres du CFL, par la consultation ou les conclusions issues de cette dernière, constituent ainsi un témoignage de l'intervention permanente de l'État dans la vie des collectivités locales. L'activité consultative du CFL étant créatrice de l'action de défense du CFL, l'on pourrait alors déduire qu'une force se cache derrière ses avis, même si ces derniers ne sont pas conformes.

[394] Propos recueillis par Philippe FOUSSIER, entretien avec André LAIGNEL, « un État fort et des collectivités locales libres », *Humanisme*, 2014/1 n°302, pp. 52-56.
[395] *Ibid.*, p. 52-56.
[396] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble*, élaboré sous la présidence de Olivier GUICHARD, *op.cit.*, p. 109-110.

B- Les avis du CFL contenant des propositions ou recommandations : une arme pour la défense des intérêts financiers des collectivités locales

L'acte émanant de la consultation du CFL par les pouvoirs centraux dépendra des objectifs poursuivis par l'administration. Il s'agira généralement d'un avis, dans lequel le CFL pourra insérer des propositions ou des recommandations[397]. L'activité consultative du CFL étant créatrice de l'action de défense des intérêts financiers des collectivités locales dans le système financier nous conduit ainsi à analyser le régime juridique des avis du CFL et à faire lumière sur la force que peuvent cacher ces avis.

En référence aux dispositions des articles L. 1211-3 et L. 1211-4 CGCT, les avis du CFL sont soit facultatifs, pour les consultations relatives aux projets de loi, aux projets d'amendements ou à toutes les dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales ; soit obligatoires, par exception à ce dernier cas, lorsqu'il s'agit d'une consultation relative aux décrets (art. L. 1211-3, al. 3). Rappelons que ces avis du CFL ne sont jamais conformes et ne lient pas l'autorité consultante. Sur la forme de l'avis, dans un contexte général, « l'avis émis par la commission consultative n'est pas soumis à des formes déterminées et il lui suffit d'exprimer d'une manière quelconque l'opinion manifestée par la commission »[398]. Le législateur n'exige pas une forme particulière pour les avis du CFL. Qu'ils soient facultatifs ou obligatoires, ils sont souvent constitués de visas, de motifs de la décision, de propositions et de vœux pour les avis sur les projets de lois et, en ce qui concerne les décrets, ils sont souvent constitués de visas et du dispositif dans lequel l'on retrouve parfois des vœux. Bien que ces avis soient porteurs de vœux et de propositions susceptibles de déboucher sur des projets de réformes, on ne peut évidemment pas les assimiler à des projets ou propositions de lois en raison de leur auteur, même si celui-ci est parlementaire. De plus, ils ne sont pas émis par une assemblée strictement politique en raison de la participation de l'administration et de personnes extérieures aux activités du CFL. En ce qui concerne la motivation de ces derniers, « l'avis de l'organe consultatif n'a pas besoin d'être motivé. Si les textes exigent sa motivation, celle-ci doit présenter un caractère suffisant qui est apprécié par le juge »[399]. Le législateur ne fait pas mention de dispositions concernant la motivation des avis du CFL. En général, les avis du CFL relatifs aux décrets ne sont pas motivés, même quand ils sont défavorables. Toutefois, lorsque

[397] Cf. *supra*, p.151 et s.

[398] AUBY Jean-Marie, « Le régime juridique des avis dans la procédure administrative », *AJDA*, 20 septembre 1956, p. 60.

[399] *Ibid.*, p. 60 ; voir pour la motivation des avis, CE, 3 mai 1950, Paon, Rec. p. 432 (en ce qui concerne la motivation des avis) ; CE, 21 juillet 1932, Hayer, Rec., p. 757 (sur l'exigence de la motivation par les textes).

le projet de décret à caractère financier soumis au CFL paraît obscur, ce dernier a la possibilité de ne pas se prononcer sur ledit projet en donnant les raisons de son refus d'émettre un avis et en soumettant une demande d'explication des points incompréhensibles du projet de décret que lui a soumis l'autorité consultante[400]. En revanche, les avis relatifs aux projets de lois à caractère financier contiennent une motivation qui s'accompagne de propositions ou d'une expression de vœux. Aussi peut-on soutenir que « la motivation a alors pour objet de faire connaître aux intéressés les considérations de droit et de fait qui servent de fondement à la proposition formulée »[401]. Dans les avis du CFL relatifs aux projets de lois à caractère financier, le CFL fait habituellement mention des motifs de son avis avant le dispositif. Ces motifs résultent très souvent des travaux de simulation effectués par le CFL dans le cadre d'une réforme ou dans le cadre du projet de loi qui lui a été transmis pour avis.

Il convient alors de faire une analyse de l'effet de ces avis sur la décision finale des pouvoirs centraux.

En pratique, les avis du CFL ne sont pas conformes et ils sont donc dépourvus de force exécutoire. Mais on peut prêter plusieurs significations au terme « avis » sous lequel peut se cacher parfois la notification ou la publication d'une véritable décision : Marcel WALINE[402] citait ainsi le cas des avis aux importateurs ou aux exportateurs de l'office des changes publiés au *Journal officiel*. Dans le cas général cependant, l'avis n'est que l'expression de l'opinion d'une personne ou d'un groupe de personnes, à l'exemple des avis du CFL. Qu'il s'agisse d'un avis donné spontanément ou demandé sans aucune obligation de consultation par la loi ou par le règlement, ou d'un avis issu d'une consultation imposée par une loi ou un règlement, ou bien d'un avis émis par les collectivités locales afin de participer à une prise de décision, ou encore d'un avis émis avec une finalité de coordination, les avis ont ce caractère commun de ne constituer qu'un élément dans une procédure d'ensemble. Si les avis du CFL, obligatoires ou facultatifs, comportant parfois des vœux ou des propositions, sont des actes préparatoires qui ne lient pas l'autorité consultante, ils sont susceptibles d'influencer la décision finale des pouvoirs centraux. Sur ce point, le contenu de l'article L.1211-4 alinéa 1 CGCT peut être éclairant : cet article dispose que le CFL a pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement « les analyses nécessaires » à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales. Outre ces dispositions, le CFL a des missions très

[400] Information recueillie à la suite d'un entretien avec certains membres du CFL.
[401] HELLER Charles, *La fonction consultative dans le droit administratif français*, *op.cit.*, p. 286-287.
[402] WALINE Marcel, « Les avis peuvent-ils faire grief ? », note sous Conseil d'État, 24 mai 1957, *Chougny*, *Revue du Droit Public*, 1958-I, p.290 et s.

étendues dans le domaine des finances locales qui laissent apparaître une certaine auto-saisine. L'expression « analyses nécessaires » constitue une forme de pouvoir d'auto-saisine du CFL sur des thématiques en matière financière. Il s'agit d'une expression très large dont l'acte final peut être un avis sous diverses formes. En conséquence, les « analyses nécessaires » mentionnées dans les avis du CFL peuvent à tout moment influencer la décision des pouvoirs centraux en faveur des collectivités locales. Les pouvoirs centraux ne sont pas liés par ces avis qui peuvent être protéiformes, mais, en les consultant, ils peuvent procéder à l'ajustement de leurs décisions initiales, puisque ces avis sont émis pour éclairer l'administration.

L'action de défense qui se dissimule dans les avis du CFL peut aussi dépendre du moment de la consultation. « Lorsque le consulté est chargé d'émettre un avis sur un projet tout élaboré, son intervention tend à être purement formelle et à servir de caution à l'administration ; en revanche, lorsque la consultation est opérée au niveau de la préparation du projet, les consultés ont la possibilité de définir le cadre de la discussion et donc d'influer sur la nature des choix »[403]. Dans ce sens, on peut noter qu'il existe une différence entre les avis émis par le CFL portant sur les décrets et ceux portant sur les projets de lois : les premiers relatifs aux décrets à caractère financiers entrent dans la catégorie des projets tout élaborés, et les avis émis par le CFL sur ces projets de décret sont très courts et sans motivation ; les avis relatifs aux projets de loi de finances entrent dans la catégorie de la consultation opérée au stade de la préparation en raison de l'association du CFL à la prise de décision par les pouvoirs centraux au stade de la préparation du projet de loi de finances. Ces avis dans ce dernier cas sont plus longs et contiennent très souvent des informations, des propositions ou des vœux. C'est par le biais de ces derniers que le CFL peut exercer une influence sur la décision des pouvoirs centraux à travers la pertinence de leur contenu.

Les articles du Code faisant mention des missions du CFL permettent ainsi de constater que le CFL a un champ d'action très étendu. De 1979 jusqu'à ce jour, le CFL présente les caractéristiques d'une instance consultative très active agissant en faveur des collectivités locales, mais les effets de ses différentes actions sont limités par des facteurs institutionnels.

[403] CHEVALIER Jacques, LOSCHAK Danièle, *Science administrative, l'administration comme organisation et système d'action*, LGDJ, 1978, p. 207.

Section II : Un comité encadré dans toutes ses actions

Le législateur, en étendant les pouvoirs du CFL dès sa création en 1979 par rapport au comité de gestion du Fonds d'Action Locale de 1966, avait pour objectif d'accroître la liberté des collectivités locales dans la gestion de leurs finances. Mais cette liberté n'était pas illimitée malgré l'octroi d'un pouvoir de décision au CFL en matière de péréquation depuis 2011[404]. La portée des actions de ce dernier a été ainsi limitée depuis son installation en 1979 à ce jour par plusieurs facteurs. Elle est d'une part causée par des facteurs institutionnels qu'on peut qualifier de principaux, relatifs à la prépondérance des pouvoirs centraux dans le processus d'élaboration des normes financières (I) et, d'autre part, par des facteurs institutionnels qu'on dira secondaires, relatifs à un risque de redondance institutionnelle ou à la position de certains membres importants dudit comité (II).

§ I- L'impact négatif des facteurs institutionnels principaux : la prépondérance des pouvoirs centraux

La prépondérance des pouvoirs centraux dans le processus d'élaboration des normes financières est un facteur limitant l'effet positif des actions du CFL en faveur des collectivités locales. Cette situation s'explique par la dépendance du CFL vis-à-vis de l'administration française et sa soumission aux pouvoirs centraux (A) et par la place importante qu'occupent ces derniers dans la prise de décision en matière financière (B).

A- Un comité dépendant de l'administration française et soumis au pouvoir central

« La constitution d'organes consultatifs doit d'abord être regardée comme un procédé moderne d'organisation du travail administratif »[405]. D'une part, la création du CFL s'inscrit dans un processus de bonne gestion administrative et, d'autre part, répond à l'objectif d'atteinte d'une efficacité décisionnelle dans le pilotage des finances locales. À l'observation de ses activités dans le système financier français, un lien peut être établi entre l'administration et le pouvoir politique, la première étant soumise au second. En conséquence, le CFL, malgré les élus en son sein, exerce son activité sous le contrôle du pouvoir central, ce qui constitue une limite à l'impact positif de ses actions en faveur des intérêts financiers des collectivités locales.

En effet, « par la consultation, l'administration cherche à réduire l'incertitude qui pèse sur son action et à améliorer la qualité de ses décisions sollicitant l'avis de porte-parole représentatifs

[404] *Cf. préc. supra,* p. 159 et s.
[405] HELLER Charles, *La fonction consultative dans le droit administratif français*, *op.cit.*, p. 13.

du milieu social »[406]. Cette organisation administrative revêt en réalité un caractère unilatéral, dans le sens où c'est l'administration qui prend l'initiative et révèle un rapport de force entre l'autorité consultante et l'organe consultatif consulté[407]. En effet, la place qu'occupe le CFL au sein de l'administration française constitue un témoignage de l'existence des relations hiérarchiques entre l'administration et le pouvoir politique en France. L'administration renvoie à la sphère à laquelle se rattache le CFL au sein des institutions, tandis que le pouvoir politique est relatif au Gouvernement et au Parlement. Max WEBER dans son ouvrage *Le Savant et le Politique* avait déjà fait mention du principe de subordination de l'administration au pouvoir politique[408]. Dans le cas de notre étude, la subordination renvoie à la soumission de l'administration aux différents ministères concernés par le pilotage des finances publiques et locales. Ce principe de subordination de l'administration au pouvoir politique pris au sens de la soumission trouve son fondement dans l'article 20 de la Constitution de 1958 : le Gouvernement dispose de l'administration et de la force armée[409]. C'est ce schéma de subordination qui est maintenu aujourd'hui dans l'administration française à travers plusieurs structures individuelles ou collégiales au sein desquelles on peut classer le CFL comme organe consultatif. Dans ce sens, on peut soutenir que le Gouvernement « dispose » du CFL : son règlement intérieur est d'ailleurs soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur, en application de l'article R. 1211-16 alinéa 1 CGCT. En conclusion, les actions du CFL à l'endroit des collectivités locales révélant une défense des intérêts financiers de ces dernières n'ont pas un fort impact en raison de sa soumission à l'administration centrale.

En dehors de cette subordination administrative du CFL au pouvoir politique, il y a un autre facteur de subordination lié à l'organisation territoriale française. Il s'agit précisément de la centralisation qu'on peut évoquer en mettant l'accent sur la hiérarchie qui existe entre les pouvoirs centraux et le CFL. On est en présence de deux administrations différentes : une administration centrale qui renvoie à toute la structure étatique et une administration consultative agissant spécifiquement pour une thématique financière à l'endroit des collectivités locales et dont la finalité consiste à éclairer cette administration première. En revanche, ces deux administrations relèvent toutes deux de l'appareil administratif de l'État.

[406] CHEVALIER Jacques, LOSCHAK Danièle, *Science administrative, l'administration comme organisation et système d'action, op.cit.,* p. 204.
[407] *Ibid.,* p. 204.
[408] TIMSIT Gérard, *Théorie de l'administration*, Economica, 1986 p. 275.
[409] TIMSIT Gérard, *Théorie de l'administration*, *op.cit.*, p. 276.

Schématiquement, dans ce dernier, il existe une hiérarchie, au sens de prépondérance, entre l'administration centrale qui dispose de moyens d'action plus étendus et cette administration consultative, dont le rôle des différentes institutions est limité à une thématique précisée par le législateur et dont les avis sont dépourvus de force exécutoire. Le législateur a fait du CFL un intermédiaire entre l'État et les collectivités locales et un collaborateur des pouvoirs centraux, mais ces qualités ont peu d'effets en pratique. En réalité, au sein de l'appareil administratif, le CFL reste soumis aux pouvoirs centraux qui sont représentés en son sein. En conséquence, les collectivités locales dont les intérêts financiers sont défendus en priorité par les élus locaux du CFL occupent au sein de ce dernier une place inférieure face à l'État, dont les représentants sont pourtant en plus petit nombre parce que, en dehors du CFL, dans l'ensemble du système financier national, « l'État dispose en général des pouvoirs de contrainte qui lui permettent d'interdire ou d'imposer l'accomplissement d'un acte donné (…) et les difficultés financières auxquelles les collectivités locales font face renforcent l'emprise de l'État sur elles »[410]. Certes, le législateur s'est inspiré des travaux du rapport *Vivre ensemble* de 1976 au moment de la création du CFL, mais l'idée du développement des responsabilités locales et de la codécision entre l'État et les collectivités locales est peu effective. L'appellation « comité des finances locales » retenue par le législateur place les collectivités locales au cœur de toutes les activités du CFL ; le fait qu'il soit majoritairement composé d'élus locaux crée en pratique des actions de défense des intérêts financiers des collectivités locales ; le fait qu'il soit présidé par un élu local accentue l'idée de défense des intérêts financiers des collectivités locales dans le système financier français et rend compte de leur représentation au niveau national. Mais cette représentation est très encadrée parce que les élus locaux du CFL et ce dernier lui-même sont soumis aux décisions des pouvoirs centraux.

En dehors de la soumission du CFL au pouvoir central, le fait que les compétences financières des collectivités locales soient sous le contrôle de l'État limite au demeurant l'impact positif des actions du CFL dans le système financier français.

[410] CHEVALIER Jacques, LOSCHAK Danièle, *Science administrative, l'administration comme organisation et système d'action, op.cit.*, p. 43.

B- Les compétences financières des collectivités locales sous le contrôle de l'État

En France, la décentralisation territoriale s'est accompagnée d'une décentralisation financière, mais celle-ci n'était que formelle dans le sens où les collectivités locales en matière financière sont toujours soumises aux décisions de l'État. Aujourd'hui, les collectivités locales prétendent souvent faire face à un phénomène de recentralisation en matière financière qui révèle combien elles sont inférieures à l'État aux vues des différentes actions de leurs instances représentatives. Selon le Pr. Jean-Marie PONTIER, le terme « recentralisation résonne de manière inquiétante comme l'expression d'une reprise par l'État de compétences qu'il avait transférées aux collectivités territoriales »[411]. Le phénomène de recentralisation s'entend ici comme une insuffisante liberté des collectivités locales dans la gestion de leurs dépenses. Le rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation définit lui cette « recentralisation » comme un contrôle accru de l'État sur les ressources des collectivités locales, contrôle rendu possible par la transformation d'impôt locaux en dotations dont l'État maîtrise le montant et le taux d'évolution[412].

Si la décentralisation financière est constatable en France, elle est limitée. Marie-Christine STECKEL-ASSOUERE parle dans ce sens d'une « émancipation relative des collectivités locales en matière financière » et de « la constitutionnalisation relative des prérogatives financières des collectivités territoriales »[413]. Sur l'émancipation relative des collectivités territoriales en matière financière, à partir de 1982, les collectivités locales ont commencé à jouir d'une liberté dans la gestion de leurs finances. En effet, avant la loi du 2 mars 1982, les actes budgétaires des collectivités locales étaient soumis au contrôle de l'État qui s'exerçait par le pouvoir de tutelle du préfet. Avec la loi n°82-213 du 2 mars 1982, un contrôle a posteriori a été instauré en remplacement du contrôle a priori supprimé ; le contrôle a posteriori est exercé sur avis des chambres régionales des comptes. En 2003, les collectivités locales ont certes bénéficié d'une protection constitutionnelle par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 consacrant leur autonomie financière à travers l'article 72-2 de la Constitution qui dispose que « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer

[411] PONTIER Jean-Marie, « Fantasmagorie : décentralisation, recentralisation », *AJDA*, n° 16, 2016, p. 873.
[412] Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, par Michel MERCIER, Doc. Sénat n°447, session ordinaire de 1999-2000, tome I, p. 321.
[413] STECKEL-ASSOUERE Marie-Christine, « La décentralisation financière dans les 40e rugissants », *in 40 regards sur 40 ans de décentralisation(s)*, sous la direction de F. CROUZATIER-DURAND et M. TOUZEIL-DIVINA, JDA, Editions l'Epitoge, 2022, p. 206-207.

librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. Tout transfert de compétences entre l'État 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. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Mais, dans les faits, on constate que les pouvoirs centraux restent prépondérants dans le processus d'élaboration des normes financières dans le sens où tout se fait sous leur contrôle. Cette émancipation relative des collectivités locales en matière financière constitue aujourd'hui la preuve du retour de la « recentralisation », suscitant la défense permanente des intérêts financiers des collectivités locales par les instances au sein desquelles elles sont représentées. En ce qui concerne les limites de la constitutionnalisation des prérogatives financières, Marie-Christine STECKEL-ASSOUERE souligne que l'article 72-2 de la Constitution a fait l'objet d'une interprétation restrictive par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009, décision dans laquelle il constate que les collectivités territoriales sont privées d'autonomie fiscale[414]. De plus, la portée des principes de libre disposition des ressources locales, de compensation et de péréquation financière est neutralisée par le caractère unitaire de l'État français, sachant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution le Parlement est toujours habilité à fixer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

Dans le contexte du développement des libertés et des responsabilités locales, et s'agissant de la protection constitutionnelle des prérogatives financières des collectivités locales, ces limites rendent compte d'un phénomène de recentralisation auquel les élus locaux du CFL, agissant pour la défense des intérêts financiers des collectivités locales sont aussi soumis.

[414] STECKEL-ASSOUERE Marie-Christine, « La décentralisation financière dans les 40e rugissants », *in 40 regards sur 40 ans de décentralisation(s)*, sous la direction de F. CROUZATIER-DURAND et M. TOUZEIL-DIVINA, JDA, Editions l'Epitoge, 2022, p. 208.

Le président André LAIGNEL a fait mention du thème de la « recentralisation » dans une interview accordée à la presse spécialisée Localtis à l'approche du congrès des maires de France en novembre 2021. En exposant son point de vue sur les conséquences de la crise sanitaire sur les finances des collectivités locales, il a argué d'une recentralisation massive entraînant aujourd'hui un besoin de redéfinition de la décentralisation, en raison de l'entrave à la liberté et aux responsabilités locales. S'il ne s'est pas prononcé au nom du CFL, il le mentionne fréquemment dans ses discours. Le phénomène de recentralisation dénoncé par le président du CFL est un fait constatable au regard de la place des collectivités locales dans le processus décisionnel en matière financière. Il s'agit de ce fait d'un obstacle de taille que rencontrent les élus locaux du CFL dans leurs actions en vue de défendre les intérêts financiers des collectivités locales.

Il existe aussi des facteurs secondaires liés à l'organisation du système institutionnel français limitant en pratique la défense des intérêts financiers des collectivités locales par le CFL.

§ II- L'impact négatif de facteurs institutionnels secondaires sur les actions du CFL en faveur des collectivités locales

Les facteurs institutionnels limitant l'impact positif des actions du CFL en faveur des collectivités locales qualifiés ici de secondaires s'entendent comme des facteurs de moindre importance en comparaison des effets de la prépondérance des pouvoirs centraux dans le processus d'élaboration des normes financières précédemment mentionnés. Si ces facteurs passent ainsi au second plan, ils constituent dans les faits des limites supplémentaires aux actions de défense des intérêts financiers des collectivités locales par le CFL. Il s'agit, d'une part, du risque de redondance que peut créer l'existence de plusieurs instances représentatives des collectivités locales (A) et, d'autre part, de l'impact négatif d'une position trop engagée du président CFL, selon les circonstances, sur la scène politique (B).

A- Le risque de redondance d'instances représentatives des collectivités locales

En 2016, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat sur « l'association des collectivités locales aux décisions de l'État qui les concernent » avait dressé en annexe de son rapport une liste de plus de 200 instances nationales où sont appelés à siéger

les élus locaux parmi lesquelles figure le CFL[415]. La multitude de ces instances révélait que le dialogue entre l'État et les collectivités locales est protéiforme et institutionnalisé, mais les élus locaux ont souvent l'impression que tout est décidé à l'avance et que ces comités ne sont que de simples chambres d'enregistrement[416]. En France, il a existé et il existe encore au niveau national et local plusieurs instances consultatives[417] en dehors du CFL, au sein desquelles siègent les élus locaux, qui interagissent avec les pouvoirs centraux au moment de la prise de décision à l'endroit des collectivités locales. On note en conséquence, au niveau national et au niveau local, les conséquences négatives de l'existence de ces nombreuses instances consultatives sur les actions que mène le CFL en faveur des collectivités locales.

Au niveau national, et plus précisément en matière financière, la comitologie au sein de laquelle agit le CFL est une preuve de l'ampleur de la représentation des collectivités locales par plusieurs structures consultatives. En effet, les instances de la comitologie créées par le législateur que sont le CFL, le CNEN, la CCEC et l'OFGL servent de cadre de dialogue entre l'État et les collectivités locales sur différentes thématiques « afin de garantir des politiques publiques locales efficientes, mais également une gestion optimale des services publics locaux »[418]. Dans un contexte de consultation des collectivités locales, le Gouvernement FILLON avait aussi mis en place dans le cadre d'un dialogue, en 2007, la Conférence Nationale des Exécutifs (CNE)[419]. On peut constater que les pouvoirs centraux ont cette volonté d'assurer la représentation des collectivités locales dans le processus décisionnel en matière de finances publiques, de finances locales et de décentralisation, mais au même moment les collectivités locales peuvent paraître trop représentées, au point que l'action des différentes instances représentatives laissent parfois indifférents les pouvoirs centraux.

---

[415] Rapport d'information n° 642 (2015-2016) au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, GROSDIDIER François et TOCQUEVILLE Nelly (sénateurs), p. 71-76.

[416] Rapport d'information n° 642 (2015-2016) au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, GROSDIDIER François et TOCQUEVILLE Nelly (sénateurs), p. 29.

[417] Le rapport d'information (GROSDIDIER François et TOCQUEVILLE Nelly) (sénateurs) dresse une liste de 400 instances nationales où sont appelés à siéger les élus locaux : Rapport d'information n° 642 (2015-2016) au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, GROSDIDIER François et TOCQUEVILLE Nelly (sénateurs), p. 72 et s.

[418] Rapport d'information fait par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Didier GUILLAUME au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, Sénat, session ordinaire de 2010-2011, (01/02/2011) n° 272, p. 9.

[419] Cf. *infra*, p. 311-312.

Au niveau local, l'idée de représentation des collectivités locales auprès de l'État a existé depuis le début de la décentralisation avec la création par le législateur de plusieurs instances d'échanges entre les collectivités locales : la conférence d'harmonisation des investissements a été créée en 1972 avec l'objectif de partage d'informations sur les programmes d'investissement de l'État et de la région ; la conférence départementale d'harmonisation des investissements créée en 1982 qui avait également pour objectif le partage d'informations sur les programmes d'investissements de l'État et des départements ; la conférence de coordination des collectivités territoriales de Corse crée en 2002 dont l'objectif portait en priorité sur la coordination de l'exercice des compétences des collectivités territoriales notamment en matière d'investissement mais qui est tombée en désuétude à partir de 2005[420]. En Bretagne, la conférence territoriale « Breizh 15 » ou « B 15 » est une instance de concertation créée en 2004 associant autour du président du Conseil régional de Bretagne les présidents des quatre départements composant la région et des dix communautés d'agglomérations bretonnes. Son expérience a montré que les conférences des exécutifs régionaux constituent des lieux de négociation efficaces sur l'action publique locale ayant un enjeu financier[421]. Les collectivités locales ont toujours été représentées dans tous les domaines du système institutionnel, mais les instances représentatives ne décident pas assez dans ces domaines y compris le domaine financier, ce qui limite la portée des actions de ces instances représentatives agissant pour la défense des intérêts des collectivités locales. La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat sur l'association des collectivités locales aux décisions de l'État qui les concernent, précédemment citée, avait remarqué que la multiplication des structures et des réunions dispersait la réflexion. Elle qualifiait le CFL d'« organe efficace » en raison de ses actions à l'endroit des collectivités locales, mais l'existence de plusieurs instances de concertation intervenant sur les mêmes thématiques inhibe l'efficacité de ses actions. Le sénateur François DELUGA déplorait la situation en précisant qu'« on voudrait tuer la concertation qu'on ne s'y prendrait pas autrement »[422]. Dans ses rapports avec les pouvoirs centraux, le CFL se trouve mêlé à toutes ces instances, ce qui rend moins pertinent ses actions

[420] Rapport d'information fait par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Didier GUILLAUME au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, Sénat, session ordinaire de 2010-2011, (01/02/2011) n° 272, *op.cit.,* p. 26.

[421] Rapport d'information fait par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Didier GUILLAUME au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, Sénat, session ordinaire de 2010-2011, (01/02/2011) n° 272, *op.cit.,* p. 28.

[422] Rapport d'information n° 642 (2015-2016) au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, GROSDIDIER François et TOCQUEVILLE Nelly (sénateurs), p. 20.

en faveur des collectivités locales, parce qu'il n'est pas seul à agir dans le domaine financier. Parmi les instances de concertation, on note aussi la présence des associations d'élus locaux, qui à travers leurs actions dans le système financier[423] contribuent à reléguer en pratique au second plan le rôle de « représentant des collectivités locales » joué parfois par le CFL. Cette situation s'explique par plusieurs raisons : d'abord parce que la majorité des membres du CFL représentant les collectivités locales sont désignés par les associations d'élus locaux ; ensuite parce que ces associations d'élus locaux sont intégrées aux travaux du CFL ; enfin, ces associations d'élus locaux, sans même être associées aux travaux du CFL, contribuent sur la scène nationale au maintien du dialogue entre l'État et les collectivités locales et sont aussi consultées sur des projets de réformes en matière financière par les pouvoirs centraux. En conséquence, en raison du rôle technique joué par les associations d'élus locaux dans le système financier, il existe un risque permanent que les élus locaux du CFL qui défendent les intérêts financiers des collectivités locales auprès de l'État soient perçus par les pouvoirs centraux comme une mini-association d'élus locaux, réunie en vue de défendre les intérêts financiers des différents échelons territoriaux. De plus, l'influence des associations d'élus locaux sur les pouvoirs centraux est soumise à des variations conjoncturelles tenant à la nature des enjeux d'action publique débattus[424]. Cette situation accentue la portée minime des actions du CFL en faveur des collectivités locales et révèle encore une fois que le CFL pris dans son ensemble ne représente pas seulement les collectivités locales, mais ce sont les élus locaux y siégeant qui représentent en priorité les collectivités locales auprès de l'État par son biais. Toutefois, on ne saurait nier l'importance du CFL et de toute la comitologie, et même l'efficacité de ses missions liées à ses méthodes de travail qui se font au sein de plusieurs groupes de travail, réunissant les différents acteurs du CFL avec l'assistance de la DGCL et de la DGFIP. La représentation des collectivités locales au CFL n'étant pas une nouveauté dans le système institutionnel français, révèle l'existence d'un risque de redondance dans la représentation des collectivités locales, susceptible de reléguer en permanence au second plan l'action du CFL en faveur des collectivités locales. En revanche, la majorité des membres du CFL a réussi jusqu'ici à marquer une différence entre leur rôle de représentation des collectivités locales et celui joué par les autres instituions : en effet, le CFL est une instance qui agit en permanence depuis 1979, l'activité du CNEN en faveur des collectivités locales est une continuité des activités

[423] Voir le chapitre 2 de la première partie.
[424] LE LIDECK Patrick, « Associations d'élus », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2020 p. 50-55.

normatives de l'ancienne formation restreinte du CFL (la CCEN) ; l'action des élus locaux du CFL en faveur des collectivités locales est permanente, contrairement par exemple au rôle joué par le CNE qui est tombé en désuétude à partir de 2008.

En dehors du risque de redondance institutionnelle, la place qu'occupe le Président du CFL au sein des institutions peut aussi entraîner des conséquences négatives sur l'efficacité des missions du CFL dans le système financier.

B- L'impact négatif de la position parfois engagée du président du CFL sur les actions menées par le CFL

Le président du CFL occupe une place très importante tant au niveau institutionnel national qu'au niveau local. Etant homme politique, sa position ou sa notoriété au sein des institutions peuvent entraîner des conséquences négatives sur la portée des différentes actions du CFL en faveur des collectivités locales.

En général, les personnalités se retrouvant à la tête d'instances consultatives nationales ou locales doivent posséder un certain nombre de compétences pour diriger l'institution : on pense à l'ancienne CNE créée en 2007, présidée par le Premier ministre ; la CCEC est présidée par Jean-René LECERF qui est président du conseil départemental du Nord ; le CNEN est présidé par Alain LAMBERT, considéré comme l'un des pères de la loi organique relative aux lois de finances. Le président d'une instance consultative est la personnalité qui porte son image dans un système institutionnel. En conséquence, il peut arriver que la position du président de l'instance consultative puisse varier au point d'impacter soit positivement, soit négativement la finalité des actions de cette dernière sur le plan institutionnel et politique. L'aboutissement des projets portés par l'ensemble des élus locaux du CFL en faveur des collectivités locales, pourra ainsi dépendre de la position engagée ou non de son président dans le système institutionnel et politique et, aussi, des relations qui peuvent exister entre ce dernier et les autres membres du CFL appartenant à plusieurs partis politiques.

La position engagée des présidents du CFL à partir de 1980 a pour fondement la soumission du CFL aux tendances politiques et au cumul des mandats qui était encore autorisé au moment de leur élection à la tête du CFL. Sur la question des tendances politiques, il s'agit précisément des tensions droite-gauche qui peuvent avoir des conséquences sur la désignation d'un membre pour diriger le CFL. En effet, la stabilité des relations entre le CFL et les pouvoirs centraux peut dépendre de la conjoncture politique. Au cours d'un mandat des membres élus pour siéger au CFL, la majorité au CFL peut changer de couleur politique en raison d'un tel changement au

sein du Parlement. C'est la raison qui avait entraîné la démission volontaire de la présidence du CFL en 2012 de Gilles CARREZ, membre de l'UMP, la gauche étant victorieuse à l'issue des élections sénatoriales et législatives. Il s'agissait d'une démission qu'il avait annoncée avant le résultat de ces élections en ces termes : « lorsque j'ai été réélu à ce poste en 2011, nous étions majorité-opposition à égalité stricte. J'avais dit alors que si une échéance électorale modifiait cet équilibre, je remettrais ma démission avant l'échéance du mandat qui est de trois ans (…) ; depuis il y a eu des élections sénatoriales puis législatives qui ont vu la victoire de la gauche »[425]. On comprend que la conjoncture politique puisse rendre difficile l'exercice du mandat d'un président à la tête du CFL dont le parti est minoritaire au Parlement pour deux raisons : d'une part, ce dernier du fait de la place minoritaire de son parti sur la scène politique au niveau national sera aussi en position de minorité au sein du CFL et ne pourra pas facilement obtenir assez de votes pour certains projets financiers ; d'autre part, ses relations au niveau national avec les pouvoirs centraux majoritaires peuvent être tendues en raison de la différence de vision politique entre les partis politiques auxquels ils appartiennent, les pouvoirs centraux de la majorité ayant une vision politique différente de celle des partis politiques minoritaires. Les élus locaux du CFL ne changent pas au cours d'un mandat, mais leur mandat est de trois ans, renouvelable, tant qu'ils sont encore élus locaux. En conséquence, ce changement de couleur politique peut intervenir vers la fin d'un nouveau mandat de trois ans (avant l'échéance d'un deuxième mandat de trois ans). Le rôle du président du CFL n'est pas celui de défendre des intérêts personnels, ni des intérêts en faveur d'une collectivité locale donnée, ou la doctrine de son parti politique. Mais la polyvalence du président du CFL peut créer une situation similaire en pratique. En conséquence, l'engagement politique du président du CFL naît parce qu'au-delà de ses multiples compétences administratives, il est un homme politique. Ainsi, Jean-Pierre FOURCADE qui a été ministre de l'économie et des finances (1974-1976), puis ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1976-1977), et qui a été le premier président du CFL en 1979, cumulait plusieurs responsabilités politiques : maire de Saint-Cloud (1971-1992) puis de Boulogne-Billancourt (1995-2007), président de la communauté d'agglomération du Val-de-seine (2004-2008), sénateur des Hauts-de-Seine (1977-2011), membre (1980) puis vice-président du conseil régional d'Ile-de-France (1986-1995), président des affaires sociales (1983-1998) puis membre de la commission des affaires étrangères du

[425] AFP Infos Françaises, « CARREZ (UMP) démissionne de la présidence du comité des finances locales », sur https://nouveau-europresse-com.proxy.scd.univ-tours.fr/Search/ResultMobile/6 , [en ligne], publié le 03/07/2012, [consulté le 12 avril 2023].

Sénat (2004). Il était également vice-président de l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF) (1995-2007). Didier MIGAUD a été le successeur de Jean-Pierre FOURCADE en 2004, mais son élection a été annulée en raison du non-respect de la procédure élective. Il était au moment de son élection député (1988-2010), maire de Seyssins (1995-2010), président de Grenoble-alpes Métropole (1995-2010), questeur de l'Assemblée nationale (2002-2007) et membre du parti socialiste. Gilles CARREZ qui a été le successeur de Didier MIGAUD après l'annulation de l'élection de ce dernier, fut député français de1993 à 2022, maire du Perreux-sur-Marne (1992-2016), puis rapporteur de l'Assemblée nationale (2002-2012). André LAIGNEL, actuel président du CFL est une personnalité politique membre du parti socialiste. Il s'agit d'un élu local, maire d'Issoudun depuis 1977. Outre cette qualité d'élu, il a été président de la communauté de communes du Pays d'Issoudun en 1994, puis de 2001 à 2012 secrétaire général de l'Association des maires de France (AMF), dont il devint alors premier vice-président délégué, poste nouvellement doté de pouvoirs élargis afin d'assurer au mieux la codirection paritaire de l'association. Du 27 septembre 2012 jusqu'à aujourd'hui, il est président du CFL, après en avoir été le vice-président. On peut clairement constater que tous les anciens présidents du CFL ainsi que l'actuel président sont des personnalités ayant une bonne connaissance du domaine des collectivités locales et des finances de ces dernières. Tous ces présidents ont été en situation de cumul de mandat local et parlementaire.

En ce qui concerne l'exercice des fonctions de ces présidents à la tête du CFL, elle allie la représentation de l'institution toute entière sur la scène nationale à l'engagement d'un président qui soutient les actions de lobbying des élus locaux du CFL en faveur des collectivités locales. Jean-Pierre FOURCARDE était un président actif sur la scène politique qui prenait des décisions en faveur de l'ensemble des collectivités locales. Il était un président engagé agissant pour la défense des intérêts de l'ensemble des collectivités locales. Dans l'exercice de ses fonctions, il imposait ses décisions au nom du CFL malgré les réclamations de certaines collectivités locales. Ainsi, en 1993, des groupements de communes qui s'estimaient lésées de la répartition de la DGF par le CFL avaient sollicité l'aide du Gouvernement en vue d'obtenir une révision de la décision du CFL en saisissant par écrit Jean-Pierre SUEUR, alors secrétaire d'État aux collectivités locales[426]. Elles avaient obtenu l'autorisation du Premier ministre de demander au CFL une révision de sa décision, mais le Premier ministre n'avait pas manqué de

[426] CORNUDET Cécile, « Finances locales, après la répartition de la DGF, les groupements de villes demandent une révision de la dotation de l'État », sur https://nouveau-europresse-com.proxy.scd.univ-tours.fr/Search/ResultMobile , [en ligne], *Presse journaux, les Echos*, 3 février 1993, [consulté le 02 mai 2023].

préciser qu'en matière de répartition de la DGF, le CFL décide juridiquement en dernier lieu. Face à ces réclamations, le président du CFL Jean-Pierre FOURCADE a maintenu la décision du CFL au motif qu'elle avait été prise à l'unanimité moins une voix par ses membres. Il s'agit de l'action d'un président engagé sur la scène nationale, qui représente les collectivités locales tout en respectant les principes portés par l'ensemble du CFL : un bon pilotage des finances locales et l'équilibre des finances publiques. Toutefois, sous la présidence de Jean-Pierre FOURCADE, on pouvait observer des actions du CFL en vue de faire pression sur le Gouvernement dans le but d'obtenir une suite favorable à une demande relative à une thématique financière. En mars 1995, Jean-Pierre FOURCADE avait ainsi annoncé une « grève du CFL » en attendant les conclusions du groupe de travail mis en place par le Gouvernement JUPPÉ, pourtant de même sensibilité partisane, sur la Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales (CNRACL)[427]. À la suite de cette **«** grève de deux mois, le ministre de la réforme de l'État Claude GOASGUEN a déclaré devant le CFL que l'État devrait "s'interdire" de prendre des mesures comme l'augmentation de 3,8% de la cotisation employeur de la CNRACL (Caisse Nationale de Retraite des agents des collectivités Locales) »[428] ; cette déclaration du Ministre avait à l'époque entraîné la reprise des activités du CFL au mois de mai 1995.

Gilles CARREZ député UMP a été élu après l'annulation de l'élection de Didier MIGAUD par 24 voix contre 15 pour Didier MIGAUD qui s'était à nouveau porté candidat à la présidence du CFL. Dès cette élection, Didier MIGAUD, ainsi évincé, a précisé dans une interview que Gilles CARREZ avait été élu grâce aux voix de dix fonctionnaires représentants de l'État, alors que ces derniers sont au nombre de onze au CFL[429]. Didier MIGAUD soulignait ainsi un coup de force du Gouvernement remettant en cause l'indépendance du CFL. Il s'est précisément exprimé en ces termes : « désormais le risque est de voir le CFL devenir une instance assujettie au Gouvernement et subordonnée à une majorité politique, ce qu'il n'a jamais été depuis sa création » ; en outre, selon lui, « cette subordination est aggravée » par les fonctions de

[427] VALLETOUX Frédéric, « CNRACL : le Comité des finances locales décide de se mettre en veilleuse », Collectivités locales, sur Les Echos : CNRACL: le Comité des finances locales décide de se mettre en veilleuse | Les Echos , [en ligne], publié le vendredi 3 mars 1995, [consulté le 02 mai 2023].

[428] VALLETOUX Frédéric, « Claude Goasguen précise le pacte de stabilité financière avec les collectivités locales », sur Les Echos : Claude Goasguen précise « le pacte de stabilité financière » avec les collectivités locales | Les Echos , [en ligne], publié le mercredi 31 mai 1995, [consulté le 02 mai 2023].

[429] Cf. *supra*, p. 63.

rapporteur général du budget de Gilles CARREZ[430]. L'élection de Gilles CARREZ était également contestée au sein de l'UDF ; membre de ce parti, Charles-Amédée DE COURSON (Marne) s'exprimait en ces termes : « on sait bien que l'autonomie du rapporteur vis-à-vis du Gouvernement n'est pas considérable (…). Quand on est minoritaire, on passe des alliances, on ne va pas chercher des fonctionnaires pour se faire des élus »[431]. Dans l'exercice de ses fonctions, Gilles CARREZ a cependant pu remplir ses fonctions en recherchant l'harmonie entre le point de vue de l'État et celui des collectivités locales. En 2008, dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, il a précisé qu'il fallait protéger les recettes fiscales[432]. En 2010, en revendiquant le soutien du Gouvernement, Gilles CARREZ avait proposé une augmentation des amendes de stationnement de 11 à 20 euros afin d'inciter les automobilistes à avoir un comportement plus vertueux et de permettre aux collectivités locales de profiter de l'argent collecté[433], alors que le président de l'Assemblée nationale Bernard ACCOYER trouvait ce montant excessif[434]. Finalement, le CFL avait donné un avis favorable au projet de décret fixant à partir du 1er août 2011 à 17 euros le montant de cette amende, inchangé depuis 1986. Selon Gilles CARREZ, la dépénalisation de ces amendes profiterait mieux aux communes parce qu'elle leur permettrait de fixer elles-mêmes le montant de l'amende : elle sera faite avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014. L'engagement de Gilles CARREZ en faveur des collectivités locales témoignait d'un président du CFL considérant ce dernier comme « le défenseur des collectivités locales ». À travers son mandat, on a pu déduire que le CFL est sous l'effet négatif de la conjoncture politique ; sa démission volontaire de la présidence du CFL en 2012 en raison de la victoire de la gauche à la suite des élections législatives et sénatoriales en est une preuve.

S'agissant de la position engagée ou non du président André LAIGNEL, certains élus locaux avaient donné leur point de vue sur la question en 2016 dans un article publié dans *La Gazette*

[430] AFP Infos Economiques, Economie et finances, « Gilles CARREZ (UMP) élus président du comité des finances locales », Presse, sur https://nouveau-europresse-com.proxy.scd.univ-tours.fr/Search/ResultMobile/7 , [en ligne], publié le mardi 7 décembre 2004, [consulté le 02 mai 2023].

[431] VAN EECKOUT Laetitia, « Le PS dénonce les conditions de l'élection de Gilles CARREZ (UMP) au comité des finances des locales », Journal Le Monde, sur https://nouveau-europresse-com.proxy.scd.univ-tours.fr/Search/ResultMobile/1 , [en ligne], publié le jeudi, 9 décembre 2004, [consulté le 02 mai 2021].

[432] V. « Réforme de la taxe professionnelle : les élus locaux inquiets », sur *La Tribune*, www.latribune.fr , [en ligne], publié le 2 juillet 2008, [consulté le 02 mai 2023].

[433] DECOTTIGNIES LIONEL, « L'UMP veut doubler la prune », sur *L'Humanité* : L'UMP veut doubler la prune | L'Humanité (humanite.fr) , (presse journaux) [en ligne], publié le 3 juin 2010, [consulté le 2 mai 2023].

[434] V. « Les amendes vont doubler, le comité des finances locales propose de passer les amendes de 11 à 20 euros, « excessif » et « recette de poche » », critiquent les élus », sur *La nouvelle République du Centre-Ouest*, www.lanouvellerepublique.fr [en ligne], publié le 3 juin 2011, [consulté le 14 avril 2023].

des communes. Ils jugeaient la position du président André LAIGNEL trop engagée. Sur ce point, dans une interview, André LAIGNEL a assuré essayer « d'être à la fois engagé et arbitre : les décisions sont prises à l'unanimité autant que possible et sont le reflet fidèle des positions de tous les membres du CFL, je n'impose mes vues à personne »[435]. Le code général des collectivités locales donne une précision sur le rôle du président du CFL en son article R.1211-16 du CGCT[436] et, s'il n'est évidemment pas mentionné que le président du CFL sera à la fois « engagé et arbitre », c'est la pratique institutionnelle et les missions attribuées au CFL qui créent une telle situation. Cette situation d'engagement propre à André LAIGNEL est constatable sur le plan institutionnel et sur le plan de la défense ses intérêts financiers des collectivités locales. Dans ce sens, le CFL subissant les effets négatifs de la conjoncture politique, la couleur politique du président du CFL peut rendre difficile par moment la validation des souhaits portés par les élus locaux du CFL en faveur des collectivités locales par l'État. Sur le plan institutionnel, le fait que le législateur ne donne pas de précision sur la nature des « analyses » que le CFL doit fournir au Gouvernement et au Parlement à l'issue de ses différentes consultations sur les thématiques financières en est une cause : en effet, l'absence de format imposé pour les avis du CFL laisse la possibilité à l'ensemble des membres de s'exprimer librement sur toutes les questions financières, ce qui peut entraîner une finalité multiple en ce qui concerne la nature des avis du CFL. En conséquence, le président du CFL

[435] CHEMINADE Pierre, « Le comité des finances locales joue-t-il son rôle ? », sur *La Gazette des communes*, www.lagazettedescommunes.com [en ligne], publié le 25/01/2016, [consulté le 02 mai 2023].

[436] Article R. 1211-16 CGCT : « Le comité établit son règlement intérieur. Celui-ci est approuvé par le ministre de l'Intérieur.
Il est convoqué toutes les fois qu'il est nécessaire par son président soit d'office, soit à la demande de la moitié au moins des membres ; en outre, il peut être convoqué par décision du ministre de l'Intérieur.
Toutefois, le comité ne peut délibérer valablement que si la moitié au moins de ses membres titulaires, le cas échéant suppléés ou à défaut remplacés dans les conditions fixées à l'article L. 1211-2, sont présents ou prennent part aux débats au moyen d'une conférence audiovisuelle ou téléphonique. Dans le cas où le quorum n'est pas atteint, il est aussitôt procédé à une nouvelle convocation et le comité peut délibérer quel que soit le nombre des membres présents ou prenant part aux débats au moyen d'une conférence audiovisuelle ou téléphonique.
En ce qui concerne les membres élus, prend seul part au vote :
-le membre titulaire ;
-à défaut, le suppléant du membre titulaire mentionné au dixième alinéa de l'article L. 1211-2 ;
-à défaut, le remplaçant du membre titulaire désigné dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 1211-2 ;
-à défaut, le remplaçant du suppléant désigné dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 1211-2.
Les décisions sont prises à la majorité absolue des membres titulaires, le cas échéant suppléés ou remplacés dans les conditions prévues à l'article L. 1211-2, présents ou prenant part aux débats au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle ; en cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante.

qui incarne l'image de l'institution sur le plan administratif et politique se retrouve à travers l'expression de ses idées dans une situation d'un président engagé, même si cet engagement peut être parfois perçu comme excessif par certains membres de l'instance consultative. Outre la liberté d'expression dont jouissent les membres du CFL, les échanges au cours des travaux de ce dernier entre les membres eux-mêmes, ainsi que les échanges qui existent entre le CFL et les pouvoirs centraux sont susceptibles de créer un climat de tension politique en plus de la finalité administrative qui est poursuivie. Il arrive que le président André LAIGNEL se réfère à la position des pouvoirs centraux au cours d'une réunion concernant l'Association des maires de France (AMF) pour donner son avis sur une thématique en cours de discussion devant le CFL. Tel a été le cas par exemple de ses propos recueillis dans une interview publiée le 16 avril 2019 sur la réforme de la fiscalité locale par la presse spécialisée Localtis. En effet, au cours du grand débat national avec les maires de France, le chef de l'État Emmanuel MACRON s'était prononcé en défaveur du schéma de dégrèvement proposé par le CFL en vue de la compensation de la suppression de la taxe d'habitation : selon le président André LAIGNEL, la position du Président de République ne constituait pas une réponse à la demande du CFL, ce dernier espérant la réalisation de ses souhaits à propos de cette réforme[437].

La position engagée du président du CFL n'est pas sans conséquences sur le fonctionnement du CFL ; elle peut impacter négativement l'unanimité au sein du CFL et faire échec aux doléances et propositions que le CFL adresse aux pouvoirs centraux.

Des inégalités peuvent aussi survenir dans la défense des intérêts des collectivités locales et la couleur politique du président du CFL peut à l'avenir fragiliser l'action des élus locaux membres du CFL à l'endroit des collectivités locales. Sur les inégalités portant sur la défense des intérêts financiers des collectivités locales, le président du CFL pourrait, un jour, notamment par sa voix prépondérante, s'engager dans la défense des intérêts financiers de tel ou tel niveau de collectivités locales ; on pourrait qualifier cette prise de position d'excès d'engagement de la part du président. Dans nos recherches, nous n'avons recensé aucun cas similaire à cette situation susceptible de naître de la pratique institutionnelle, ce qui est révélateur. Il convient toutefois d'apporter une nuance à cette idée : il existe déjà une inégalité entre les territoires et cette inégalité territoriale peut justifier l'adoption de certaines mesures ou la soumission de certaines propositions au Gouvernement en fonction des besoins d'un niveau de collectivité territoriale donné. L'apparition de cette forme de défense spécifique concernant

[437] Cf. *supra*, p. 222-223.

les intérêts d'une catégorie de collectivité locale pourrait créer un conflit politique au sein du CFL puisque le CFL est un lieu de représentation de plusieurs niveaux de collectivités locales et institutions nationales, chaque membre pris individuellement appartenant à un groupe politique donné et à une administration donnée.

En ce qui concerne la conséquence que peut créer la couleur politique du président du CFL sur le fonctionnement du CFL au sein des institutions françaises, Marie-France BEAUFILS, ancienne membre du CFL, estimait en 2016 que la couleur politique du président du CFL n'avait pas d'importance dans l'exercice de ses fonctions[438]. Mais il est important de se questionner sur la position que peuvent adopter certains membres des pouvoirs centraux vis-à-vis du président qui incarne l'image du CFL et qui peut ne pas appartenir à la même couleur politique que le parti majoritaire au cours d'un mandat. Sur ce point, à la suite d'un entretien avec certains membres de l'OFGL, ces derniers ont pu mentionner que le CFL reste un lieu d'échange entre l'État et les collectivités locales, mais au-delà de ses échanges tendant à l'atteinte d'une efficacité décisionnelle, les membres du CFL sont des hommes politiques : on peut déduire cette réponse que la couleur politique du président de l'institution pourrait avoir une importance dans l'exercice de ses fonctions. L'idée de l'engagement des présidents du CFL se trouve ainsi justifiée parce que la politique doit se vivre et se pratiquer et, avant même d'être un membre du CFL, le président est un élu engagé. Il convient dès lors de préciser qu'il s'agit d'un engagement qui peut prendre de l'ampleur en raison de l'organisation institutionnelle du CFL, de la discussion autour d'une thématique financière intéressant les collectivités locales et de l'exercice de ses fonctions.

[438] Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE (sénateurs), 2016, p. 10.

Conclusion du chapitre V:

Dans la pratique institutionnelle, on peut constater que les différentes missions dévolues au CFL par le législateur constituent une ouverture pour la défense des intérêts financiers des collectivités locales. Cette action de défense en faveur des collectivités locales est constatable à travers les avis, les propositions et les recommandations du CFL. En revanche, l'effet positif de ses actions en faveur des collectivités locales est limité par la place prépondérante qu'occupent les pouvoirs centraux dans le processus d'élaboration des normes financières. Aussi, le risque de redondance d'instances au sein desquelles siègent les collectivités locales, tout comme la position que peut adopter le président du CFL, tant au sein de l'institution qu'au niveau de la scène nationale, constituent des facteurs limitant l'impact positif des actions du CFL en faveur des collectivités locales.

Chapitre VI : Une place secondaire face aux pouvoirs centraux

Pour un meilleur pilotage des dotations, le CFL a été créé en 1979 afin de coordonner les échanges financiers entre l'État et les collectivités locales, tout en prenant part au processus de répartition de ces dotations. S'il est détenteur d'un pouvoir de décision en matière de péréquation, la place qu'il occupe dans le système financier face aux pouvoirs centraux que sont l'exécutif et le législatif suscite une réflexion.

Le CFL participe au pilotage des finances locales avec les pouvoirs centraux que sont précisément le Gouvernement et le Parlement, deux acteurs importants du système financier. Il a été précédemment démontré que le CFL en application de l'article L. 1211-3 alinéas 1 et 2 CGCT contrôle la répartition de la DGF et détient un pouvoir de décision en matière de péréquation[439]. À la lecture de ces dispositions, on pourrait implicitement déduire que le CFL contrôle tout le système de la DGF. Mais, en pratique, ce fait n'est pas observable. En effet, le CFL est consulté avant le vote du projet de loi de finances de l'année N+1 sur le montant prévisionnel de la DGF. Il exerce son pouvoir de décision et de contrôle à travers la fixation des orientations de la répartition de la DGF selon les critères définis par le législateur.

Le pouvoir de décision et de contrôle du CFL en matière de répartition de la DGF lui garantit-il une place prépondérante face aux pouvoirs centraux ? Peut-on au regard de cette place le considérer comme le représentant des collectivités locales dans le système financier ?

La détermination du montant de la DGF relève de la compétence du législateur et il en est de même pour les dispositifs de péréquation horizontale. En conséquence, le CFL passe au second plan dans le pilotage de la DGF en raison de la prépondérance des pouvoirs centraux dans le processus décisionnel (Section I). Cette place secondaire révèle son rôle variable en tant que représentant des collectivités locales. (Section II)

[439] Cf. *préc. supra*, p. 159 et s.

Section I : Le rôle secondaire du CFL dans la gestion de la DGF

La gestion de la DGF dans le système financier français met en action plusieurs acteurs parmi lesquels figurent les pouvoirs centraux et le CFL. Le terme « gestion » s'entend comme une manière de gérer ou d'administrer. Cette gestion comporte deux phases importantes pour les deux acteurs mentionnés : une phase de détermination du montant de la DGF à attribuer à l'ensemble des collectivités locales et une phase de répartition de la DGF (entre les différentes catégories de collectivités locales) et de contrôle des sommes réparties. Au stade de la détermination du montant de la DGF prévisionnelle, le CFL est partiellement associé à la tâche (I). Au stade de la répartition de la DGF, il détient en pratique un pouvoir de décision, mais sa place est aussi secondaire dans le processus de prise de décision (II).

§ I- L'association partielle du CFL à la définition du montant prévisionnel de la DGF

S'agissant d'association « partielle » du CFL, l'accent sera mis ici sur la consultation du CFL qui est effectuée par les pouvoirs centraux au cours de l'élaboration du projet de loi de finances et qui s'assimile parfois à une action sans finalité concrète (A), en raison de la prépondérance des pouvoirs centraux dans la définition du schéma de la DGF (B).

A- La consultation du CFL par les pouvoirs centraux : une consultation sans finalité concrète

Le CFL est en pratique consulté par les pouvoirs centraux au moment de la détermination du montant prévisionnel de la DGF, mais cette consultation peut parfois s'assimiler à une formalité, au sens courant du terme. En conséquence, les conséquences positives des différentes actions que peut mener le CFL en vue de défendre les intérêts financiers des collectivités locales à ce stade de la gestion de la DGF se trouve encore une fois limité.

Selon l'article L. 1211-3 alinéa 3 CGCT, le Gouvernement peut consulter le CFL sur « tout projet de loi, tout projet d'amendement du Gouvernement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales ». L'article L. 1211-4 alinéa 1 CGCT dispose que « le comité des finances locales a pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales ». L'article L.1613-3 CGCT fait mention de la consultation du CFL avant l'arrêt définitif du montant prévisionnel de la DGF qui sera inscrit dans le projet de loi de finances : « le montant prévisionnel de la dotation globale de fonctionnement est arrêté, pour être inscrit dans le projet de loi de finances, après avis du comité

des finances locales institué par l'article L. 1211-1 qui est saisi des éléments d'évaluation fournis par le ministre chargé du budget ». À travers ces trois textes, le législateur pose l'obligation pour le Gouvernement de consulter le CFL au moment de la détermination du montant de la DGF à inscrire dans le projet de loi de finances (article L. 1211-4 alinéa 1 et article L.1613-3 CGCT), mais il marque aussi la prépondérance des pouvoirs centraux dans tout le système financier en n'accordant qu'un caractère facultatif à la consultation du CFL par les pouvoirs centraux (article L. 1211-3 CGCT).

Dans la pratique institutionnelle, la consultation du CFL peut parfois prendre l'aspect d'une simple formalité pour plusieurs raisons. En effet, le CFL est une instance de concertation qui aide les pouvoirs centraux dans leur prise de décision en matière financière et non une instance de codécision. Lorsque le CFL est consulté par les pouvoirs centraux, il espère que ses avis seront pris en compte par les pouvoirs centraux, sachant qu'il insère dans ces derniers toutes les analyses nécessaires à l'élaboration du projet de loi de finances. On en déduit qu'en application de l'article L.1211-3 CGCT le Gouvernement peut ne pas le consulter, d'une part, parce que le législateur a prévu une telle situation et, d'autre part, parce que le CFL a un pouvoir de décision restreint dans la gestion de la DGF. Ainsi, il est consulté avant la détermination du montant prévisionnel de la DGF à insérer dans le projet de loi de finances, mais il n'impose pas le montant de cette DGF aux pouvoirs centraux. Il peut suggérer un montant relatif à la situation financière des collectivités locales au cours des échanges avec les pouvoirs centraux, mais il n'a pas le pouvoir d'imposer le montant de l'enveloppe financière de la DGF. Si le CFL est consulté et entendu par les pouvoirs centraux alors qu'au niveau national les collectivités locales expriment toujours une insatisfaction à propos du soutien financier de l'État et d'une dégradation globale de leurs ressources financières, le CFL n'est pas suffisamment intégré au processus décisionnel en matière financière et il s'agit d'une situation impactant négativement toutes ses actions à l'endroit des collectivités locales.

En effet, l'insuffisante association du CFL au processus décisionnel est voulue par le législateur au regard des dispositions des articles du Code précédemment mentionnés et ce fait est confirmé par la pratique. Le législateur en prévoyant une représentation majoritaire des élus locaux au sein du CFL a voulu assurer la représentation de tous les niveaux de collectivités locales et une association de l'ensemble des collectivités locales au processus décisionnel en matière financière. Mais considérant qu'avec la représentation majoritaire des élus locaux au CFL ce dernier risquerait de se transformer en un groupe de pression dans le système financier français,

il a pris le soin de limiter le pouvoir du CFL dans la gestion de la DGF. Le rapport *Vivre ensemble* de 1976 de la Commission de développement des responsabilités locales dont s'est inspiré le législateur pour l'instauration de la DGF et la création du CFL avait fait mention de cette crainte. La Commission GUICHARD avait en effet déjà constaté que, dans tous les domaines de la vie nationale, il existait une institution régulière servant de dialogue cohérent et de suivi entre l'État et les collectivités locales, sauf en matière financière : « c'est parce que l'État a l'impression que ce domaine lui est le plus proche, le plus sensible ; qu'il est presque intérieur à lui-même. Cette absence est le signe même de la centralisation du système. Il y a comme une crainte que, organisées sur le plan national, les collectivités décentralisées ne deviennent une sorte de contre-État »[440]. Si le législateur s'est inspiré des travaux de cette Commission au moment de la création du CFL, on en déduit qu'il a fixé les compétences du CFL dans le système financier en prenant en compte ses craintes. Quoi qu'il en soit, la Constitution en ses articles 34 et 72, alinéa 3, interdit au législateur de déléguer sa compétence, qu'il s'agisse de la loi de finances ou de la libre administration des collectivités territoriales.

Nos entretiens avec certains membres du CFL révèlent que, dans la pratique institutionnelle, le Gouvernement suit en grande partie les propositions et les recommandations mentionnées dans l'avis du CFL que la consultation soit obligatoire ou non, mais le caractère non obligatoire de la consultation du CFL sur tout projet de loi peut constituer un frein partiel à l'importance de ses propositions. Les collectivités locales subissant en permanence le reproche d'être trop dépensières par l'État, ce dernier se présente sous l'image d'un décideur principal en matière de finances locales en général, en matière de péréquation en particulier, et ces dernières années les différentes solutions imposées aux collectivités locales en vue de la maîtrise de leurs dépenses constituent la preuve de l'effet positif limité des missions du CFL en matière financière en faveur de ces dernières. C'est l'exemple de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques 2018-2022 qui visait à réduire la dépense publique locale de 13 milliards d'euros avec un mécanisme de contractualisation entre l'État et les collectivités locales. La primauté des pouvoirs centraux en matière de décision financière se trouve ainsi confortée par les textes du Code, lesquels limitent eux-mêmes l'action du CFL. Emilie MOYSAN parle dans ce sens de l'absence de précision des pouvoirs centraux dans la fixation du champ de compétences des instances de concertation et de leur statut juridique[441].

[440] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble*, élaboré sous la présidence de Olivier GUICHARD, *op.cit.*, p. 121.
[441] MOYSAN Emilie, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op.cit.*, p. 393

Selon elle, les instances de concertation doivent être pensées comme des « institutions indispensables au bon fonctionnement d'un régime démocratique »[442]. Parmi ces instances de concertation figure le CFL dont les compétences sont définies de façon vague qu'il s'agisse de sa fonction consultative ou de l'exercice de son pouvoir de décision relatif à la gestion de la DGF.

En dehors de cette consultation facultative qui prend parfois l'aspect d'une formalité, la gestion des normes relatives aux dotations versées par l'État aux collectivités locales relève de la compétence du législateur, ce qui limite encore une fois le pouvoir de décision du CFL dans la gestion des dotations.

B- Le législateur, décideur des normes relatives aux dotations

Le CFL est détenteur d'un pouvoir de décision dans la répartition de la DGF, mais cette dernière est instituée et encadrée par le législateur. Il s'agit d'une situation explicable par l'organisation territoriale de la France, mais elle ne facilite pas l'action du CFL en faveur des collectivités locales.

La DGF fait partie des dotations et subventions de fonctionnement que l'État accorde aux collectivités locales afin de compenser des coûts supportés par ces dernières, réduire les inégalités de ressources entre elles et orienter leurs actions en faveur de certaines politiques sectorielles (politique de l'environnement, de la ville, du tourisme, etc.). La gestion normative du système de ces dotations « relève de prérogatives unilatérales et exclusives de l'État sans pouvoir financier délégué aux collectivités locales »[443]. A priori, l'appropriation par l'État du système des concours financiers aux collectivités locales incluant la DGF n'est pas contestable dans le sens où le système financier local fait partie du système financier national[444]. Dans ce sens, Michel BOUVIER soutient qu'« il paraît normal voire nécessaire que l'État, et par là le contribuable national, participe au financement de la vie locale sans qu'il faille y voir une manifestation d'un quelconque dirigisme mais plutôt un facteur de cohérence du système financier public »[445]. Toutefois, le fait que l'État s'approprie presque totalement la gestion de

[442] *Ibid.,* p. 393.
[443] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « Dotations et autonomie financière locales : pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », in *L'autonomie financière des collectivités territoriales* sous la direction de Marc LEROY, Economica, 2017, p. 180.
[444] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « Dotations et autonomie financière locales : pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales* sous la direction de Marc LEROY, *op.cit.,* p. 181.
[445] *Ibid.,* p. 181.

ces dotations constitue une limite à l'autonomie financière locale et au développement des responsabilités des collectivités locales. Il est vrai qu'avec la globalisation des aides accordées par l'État aux collectivités locales à partir de 1979 ainsi que les systèmes de compensation mis en place par l'État, l'objectif était de garantir l'autonomie financière des collectivités locales et d'instaurer un équilibre dans les relations financières entre l'État et les collectivités locales. « Ce système, édifié parallèlement à l'octroi d'une plus grande liberté fiscale (loi du 10 janvier 1980), a largement profité à la liberté financière des collectivités, même si les dotations de compensation accompagnant les transferts de compétences se révélaient insuffisantes pour une prise en charge normale, du point de vue local, des compétences décentralisées »[446]. Mais il faut noter que l'État s'est attribué la maîtrise volontariste de ces dotations à partir des années 1990[447] après une succession de plusieurs réformes dans le domaine des dotations étatiques face à l'accroissement des transferts de compétences aux collectivités locales et devant la nécessité de contrôler ses dépenses. Ce mouvement de maîtrise volontariste des dotations s'est renforcé sur deux périodes distinctes. La première période correspond à l'adoption des enveloppes normées, un mécanisme permettant d'encadrer l'évolution d'un ensemble regroupé des dotations avec un seul indice prévisionnel d'indexation (chaque dotation continuait à être revalorisée selon son propre module de calcul, par exemple au regard de l'indice des prix à la consommation). Les règles étaient établies en loi de finances, avec un souci d'habillage politique sous la forme d'un « pacte de stabilité financière » de 1996 à 1999, puis d'un « contrat de croissance et de solidarité » de 1999 à 2007, enfin d'un « contrat de stabilité » de 2008 à 2010, plus proche de la première formule, avec l'idée de modifier les indices de référence et parfois la liste des concours financiers mis sous enveloppe[448]. « La seconde période, dans laquelle nous nous situons toujours, traduit des exigences croissantes de maîtrise par l'État de son effort financier, d'abord avec le gel de nombreux concours financiers inauguré par la loi de programmation des finances publiques pour 2011 à 2014, puis avec la diminution de la DGF provoquant depuis 2015 la « première réduction d'ensemble des transferts financiers de l'État » (- 1,8 % en 2015, - 2 % en 2016) »[449]. « Ces exigences ont été intégrées aux démarches de soutenabilité financière

[446] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « Dotations et autonomie financière locales : pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales* sous la direction de Marc LEROY, *op.cit.*, p. 182.
[447] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « Dotations et autonomie financière locales : pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales* sous la direction de Marc LEROY, *op.cit.*, p. 183.
[448] *Ibid.*, p. 183.
[449] *Ibid.*, p. 183.

nationale (association explicite des collectivités à l'effort national de maîtrise des finances publiques par la loi de programmation pour les années 2012 à 2017), puis au programme national annoncé en 2014 de réduction des dépenses publiques (économie de 50 milliards d'euros de 2015 à 2017) associant les collectivités à hauteur de 11 Md€, ce que recouvre intégralement la baisse historique annoncée pour la DGF d'environ 3,7 Md€ chaque année »[450]. Cette baisse des dotations crée une forte incidence sur le système financier local et rend compte de la place prépondérante qu'occupe l'État financeur et législateur dans le système de gestion de la DGF.

Toutefois, on ne peut pas soutenir que les collectivités locales sont totalement mises à l'écart de la gestion de ces dotations et plus précisément de celle de la DGF, en raison du pouvoir de décision que le législateur a accordé au CFL sur la répartition de la DGF. En effet, le rôle attribué au CFL par le législateur dans sa gestion révèle qu'il existe un lien entre les dotations que l'État attribue aux collectivités locales et l'autonomie financière locale, mais la place prépondérante qu'occupe l'État législateur dans le système de ces dotations constitue un frein à la jouissance de cette autonomie financière par les collectivités locales. Le Professeur Éric OLIVA affirme que cette autonomie financière locale suppose une autonomie formelle, la capacité juridique des collectivités locales de prendre des décisions financières, et une autonomie réelle, qui est la capacité des collectivités locales à prendre en charge les dépenses non obligatoires traduisant une réelle volonté politique[451]. On comprend dès lors qu'il ne suffit pas de créer un cadre de consultation rassemblant représentants de l'État et des collectivités locales, à l'image du CFL, mais il faut faire en sorte que les collectivités locales soient associées à la prise de décisions engageant des responsabilités. Le CFL aurait pu permettre aux collectivités locales d'être co-décisionnaires tant au niveau de la détermination du montant de la DGF qu'au niveau de la répartition de cette dernière. Or, le législateur n'a accordé au CFL qu'un faible pouvoir de décision : il ne décide ni du montant de la DGF, ni des règles régissant son fonctionnement. Son pouvoir de décision se limite à la répartition de la DGF dont les critères d'attribution sont aussi fixés par le législateur.

[450] *Ibid.*, p. 183.
[451] OLIVA Éric, « La conception de l'autonomie financière locale, quel contenu ? quelle effectivité ? », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales* sous la direction de Marc LEROY, *op.cit.*, p. 91 et s.

§ II- La place secondaire du CFL au moment de la répartition de la DGF et du contrôle des sommes réparties

La place du CFL dans la répartition de la DGF est secondaire d'une part parce que les critères de répartition de la DGF sont définis par le financeur (A) et, d'autre part, parce que le CFL exerce son pouvoir de contrôle après la répartition de la DGF sous le contrôle de l'État (B).

A- Les critères de répartition de la DGF définis par l'État législateur et financeur

Chaque année, le CFL fixe les orientations quant à la répartition de l'enveloppe de la DGF au sein des différentes catégories de collectivités locales en prenant en compte plusieurs critères fixés par la loi que sont la population, les groupes démographiques, le potentiel fiscal et le potentiel financier, le coefficient d'intégration fiscal, l'effort fiscal ou le produit des impôts. Les critères de répartition de la DGF utilisés par le CFL ne sont pas définis par ce dernier mais par le législateur. Le CFL reste ainsi soumis aux mesures adoptées par le législateur qui a la possibilité de corriger certaines mesures ou d'instaurer d'autres critères en prenant en compte les conséquences issues des mesures précédentes, y compris sur proposition du CFL lui-même. À cet effet, « la modulation des dotations nationales repose sur la combinaison de deux séries de critères physiques ou financiers : un critère de "richesse" avec le potentiel fiscal, des critères de "charges" avec notamment le nombre d'habitants, de résidences secondaires, de logements sociaux, d'aides personnalisées au logement, d'élèves ou encore le revenu par habitant, la longueur de la voirie et la superficie du territoire local »[452]. On constate que même au niveau de la répartition de la DGF le pouvoir de décision du CFL est encadré par le législateur. Dans nos recherches, nous n'avons pas trouvé d'informations sur l'application de critères contraires à ceux définis par le législateur par le CFL au moment de la répartition de la DGF, car on imagine mal le CFL s'écarter de la légalité. Le CFL détient ainsi un pouvoir de décision au moment de la répartition de la DGF, mais il l'exerce en prenant en compte les critères définis par le législateur.

[452] GUENGANT Alain, JOSSELIN Jean-Michel, « Réforme constitutionnelle des finances locales : quels sens donner aux principes d'égalité ? », *Revue d'économie régionale et urbaine* 2006/5, pp. 667-682.

B- Le pouvoir de contrôle partagé entre le CFL et les pouvoirs centraux

Le CFL est doté d'un pouvoir de contrôle mais il partage ce dernier avec les pouvoirs centraux. On note en conséquence une intervention de l'État législateur ou administrateur dans ce processus de contrôle, mais ce partage présente un avantage : celui de la préparation des échanges entre l'État et le CFL sur les finances locales. Toutefois, ce contrôle effectué par le CFL est partiel parce que limité à la répartition de la DGF.

Chaque année, au mois de juillet, l'OFGL, formation restreinte du CFL, dresse un rapport annuel retraçant la situation financière de chaque échelon territorial au cours de l'année N-1. Ce rapport annuel est élaboré par l'ensemble des acteurs du CFL réunis en formation restreinte[453]. À la suite d'un entretien avec des membres du CFL, nous avons pu noter que ce rapport — qui est préparé par le Service Statistique Ministériel des collectivités locales (SSM) — est également destiné aux parlementaires et au gouvernement au mois de juillet. Le contrôle qui est effectué par les parlementaires et le gouvernement peut être qualifié de constatation des résultats de la répartition puisqu'ils reçoivent un rapport définitif après sa présentation aux membres du CFL. Après l'analyse du rapport soumis à ces derniers, toute erreur constatée peut faire l'objet de modification par l'OFGL. Qu'il s'agisse du contrôle effectué par le CFL ou de la constatation des sommes réparties après le calcul de la DGCL, le rapport annuel de l'OFGL fait lumière sur la répartition annuelle de la DGF au sein des différentes catégories de collectivités locales sous le regard de l'État législateur.

L'intervention de l'État législateur est constatable dans cette mission de contrôle dévolue au CFL. Le transfert du rapport aux Assemblées permet aux parlementaires de suivre de près la situation financière des collectivités locales et de prendre connaissance de la prise en compte des critères de répartition fixés par le législateur par le CFL. En effet, ce contrôle partagé est révélateur du suivi de l'objectif de cohérence dans le pilotage des finances locales par les pouvoirs centraux, mais il rend compte aussi de l'encadrement des compétences du CFL dans le système de gestion de la DGF.

En pratique, ce contrôle partagé entre le gouvernement, le Parlement et le CFL n'est pas exempt d'avantages. Sur le plan technique, en vue d'atteindre l'objectif de cohérence dans le pilotage des finances locales que se sont fixés l'État et les collectivités locales, ce contrôle partagé est efficace pour la concertation entre les deux acteurs. L'intérêt du contrôle effectué par le CFL

[453] Cf. *supra*, p. 84.

après le calcul des montants de la DGF effectué par la DGCL, à travers le rapport de l'OFGL, c'est la facilitation du dialogue entre l'État et les collectivités locales et la préservation de l'harmonie du système de la DGF mis en place depuis 1979. Sur le premier point, le CFL, à travers le contrôle qui est effectué, a la possibilité de préparer toutes les propositions nécessaires pour éclairer le gouvernement dans l'élaboration du projet de loi de finances. Cette facilitation est déjà constatable au regard du fonctionnement du CFL car elle « repose sur la fréquence des échanges, l'organisation des ordres du jour, la présence de l'ensemble des acteurs concernés par les thématiques abordées »[454], la réunion-consultation du CFL rassemblant les membres élus du CFL et les pouvoirs centraux. Mais, puisque l'on parle de facilitation du dialogue entre l'État et les collectivités locales, ceci implique que les collectivités ont du mal à se faire entendre. Il ne s'agit pas d'une nouveauté, dès lors que l'action du CFL remonte à 1979, et ce pouvoir de contrôle du CFL ne constitue pas une garantie d'une stabilité financière au profit des collectivités locales pour la raison suivante : l'absence d'autonomie fiscale des collectivités locales, qui place l'État au premier plan en matière d'élaboration de la décision financière. En conséquence, les collectivités locales sont parfois confrontées à des difficultés financières liées aux réformes émanant des pouvoirs centraux, le cas le plus récent étant la suppression de la taxe d'habitation, même si elle a fait l'objet d'une compensation, dont les modalités sont prévues par l'article 5 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Le CFL à travers son pouvoir de contrôle veille aussi à l'harmonisation du système de péréquation. Avec la révision constitutionnelle de 2003, cette péréquation a formellement acquis une valeur constitutionnelle en application de l'article 72-2 alinéa 5 de la Constitution disposant que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Le rôle du CFL en ce qui concerne le maintien de l'harmonie au sein de ce système de péréquation est lié au fait que « d'une part, comme dans d'autres pays, les impôts locaux attribués aux collectivités locales génèrent des différentiels de recettes fiscales qui sont le résultat de disparités géographiques de bases fiscales, les contribuables locaux étant inégalement répartis sur le territoire. D'autre part, tout particulièrement à l'échelon communal, l'émiettement de la carte administrative exacerbe les inégalités de richesse fiscale, mais également celles des charges, c'est-à-dire de dépenses communales subies en raison d'une situation défavorable du territoire ou de la population, par exemple »[455]. Le pouvoir de contrôle

[454] TARTOUR Laurence, *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, op.cit.*, p. 368.
[455] LEPRINCE Matthieu, POURIEUX Matthieu, « L'impact des dotations de péréquation sur les dépenses locales : une évaluation sur les données communales en France », *Revue d'économie financière*, 2018/4, N° 132, p. 107.

du CFL vise ainsi à assurer l'effectivité de l'objectif de réduction d'inégalités de richesses et de charges poursuivies par la péréquation. Finalement, c'est ce pouvoir de contrôle qui permet au CFL d'apprécier les résultats des fonds de solidarité et de soutien mis en place pour un équilibre financier au niveau local.

Toutefois, ce contrôle effectué par le CFL n'est encore une fois que partiel, dès lors qu'il n'exerce pas le contrôle sur toute l'architecture de la DGF ni sur tous les dispositifs de péréquation : d'une part, en raison du partage de ce pouvoir de contrôle avec les pouvoirs centraux et, d'autre part, en raison de la présence de l'État dans le système de gestion des dotations. Le CFL n'a pas la possibilité d'imposer une décision en vue d'améliorer la situation financière des collectivités locales après la constatation d'une dégradation de cette dernière ; il ne peut qu'émettre des propositions pouvant ne pas être prises en compte par les pouvoirs centraux. Sur ce dernier point, c'est l'État qui attribue la DGF aux collectivités locales et il a la possibilité de réduire le montant de cette enveloppe compte tenu de la situation financière publique à un moment donné. Tel a été le cas avec la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, qui a prévu une importante baisse des concours financiers de l'État aux collectivités locales. Cette loi de programmation consistait en une réduction des concours financiers des collectivités locales de 11 milliards d'euros à l'horizon 2017 avec une première baisse de 1,5 Md€ en 2014 et une baisse de 3,67 Md€ chaque année de 2015-2017. Outre cette baisse possible de dotation imposée aux collectivités locales, ces dernières n'étant pas en mesure de créer un impôt, le contrôle effectué par le CFL apparaît comme une action qui a pour but le maintien du peu de responsabilités accordées aux collectivités locales.

La place secondaire qu'occupe le CFL dans la gestion de la DGF fait finalement lumière sur son rôle de représentant des collectivités locales ou de négociateur faible auprès de l'État.

Section II : Le CFL représentant des collectivités locales ou négociateur faible en finances locales

La place qu'occupe le CFL dans le processus de détermination du montant de la DGF et de sa répartition fait de lui le représentant des collectivités locales, lorsque la majorité de ses membres opte pour une décision en faveur des collectivités locales au cours de ses réunions (I). Mais, au moment de la prise de décisions définitives applicables aux collectivités locales par les pouvoirs centraux, le CFL occupe une place de négociateur affaibli face à ces derniers (II).

§ I- Le CFL représentant des collectivités locales selon les choix de la majorité de ses membres

Dans le système financier français, le CFL n'est en principe ni le représentant des collectivités locales, ni le défenseur de leurs intérêts financiers (A). Mais compte tenu de sa nature collégiale il peut arriver qu'il soit perçu comme le représentant des collectivités locales et le défenseur de leurs intérêts financiers au niveau national en raison de la règle de la majorité qui s'applique à ses prises de décision, la règle de la majorité étant ici assimilée à la volonté de tous (B).

A- Le CFL, ni représentant des collectivités locales, ni défenseur de leurs intérêts financiers auprès de l'État

Lorsqu'on se réfère à la composition du CFL, à son cadre d'activité et à l'exercice de ses différentes missions dans le système institutionnel et financier français, on constate clairement que le CFL n'est en théorie ni le représentant des collectivités locales auprès de l'État ni le défenseur de leurs intérêts financiers.

En effet, le CFL est un lieu où siègent des élus locaux de chaque échelon territorial. Dans ce sens, le CFL est un lieu où sont représentées les collectivités locales. Mais on y trouve également les représentants de l'État et les parlementaires : on en déduit que le CFL est un lieu où siègent les pouvoirs qui représentent dans un sens large « l'État ». Les associations d'élus locaux faisant partie de la formation restreinte du CFL qu'est l'OFGL, il convient de préciser que le CFL est aussi un lieu où siègent les associations d'élus locaux. Tous ces acteurs « État-collectivités locales-associations d'élus locaux » poursuivent dans le système financier français les mêmes objectifs que sont le pilotage des finances locales et la simplification des normes financières régissant le pilotage des politiques publiques par l'État et les collectivités locales.

En référence à la volonté du législateur, qualifier le CFL comme le représentant des collectivités locales et le défenseur de leurs intérêts financiers auprès de l'État, c'est considérer les

représentants de l'État et les parlementaires, à l'exception des associations d'élus locaux[456] comme les « représentants des collectivités locales et les défenseurs de leurs intérêts financiers auprès de l'État » alors que le législateur ne l'a évidemment pas précisé. De plus, l'intervention des associations d'élus locaux n'est pas à elle seule suffisante pour soutenir une telle idée, parce que ces associations d'élus locaux sont associées aux travaux du CFL en qualité d'éclaireurs dans le processus décisionnel et non comme des membres participants aux votes au sein du CFL. Au regard de cette analyse, le CFL est en pratique un comité au sein duquel siègent les élus locaux, les associations d'élus locaux, l'État et les parlementaires en vue de parvenir à l'élaboration cohérente de normes en matière de finances locales et à la construction de décision pour un meilleur pilotage des finances locales.

Toutefois, les décisions au sein du CFL étant prises à la majorité absolue des membres, et non à l'unanimité, l'idée selon laquelle le CFL est le représentant des collectivités locales et le défenseur de leurs intérêts financiers auprès de l'État est soutenable par rapport aux choix faits par une simple majorité des membres au moment de la prise des décisions au sein de l'instance.

B- Le choix de la majorité des membres du CFL, synonyme du choix de l'instance

La règle de la majorité occupe une place importante dans le processus décisionnel du CFL et peut permettre de considérer le CFL comme « le représentant des collectivités locales et le défenseur de leurs intérêts financiers auprès de l'État ».

Selon l'article R. 1211-16 alinéa 5 CGCT portant sur le fonctionnement du CFL, « les décisions sont prises à la majorité absolue des membres titulaires, le cas échéant suppléés ou remplacés dans les conditions prévues à l'article L. 1211-2, présents ou prenant part aux débats au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle ; en cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante ». La règle de la majorité dans la prise de décision au sein des assemblées délibérantes est un élément essentiel de la démocratie en ce qu'elle rend compte de l'expression de la volonté générale. En conséquence, avec la règle de la majorité, la pluralité vaut unanimité. Dans le cas du CFL, la règle de la majorité permet à l'autorité consultante d'avoir une idée du point de vue des membres du CFL sur une thématique donnée après un échange entre les différents acteurs représentés au cours d'une consultation. Cette règle de la majorité absolue s'applique au cours des différentes séances de travail organisées par le CFL sur une thématique

[456] Les associations d'élus locaux participent aux activités du CFL, mais elles ne prennent pas part au vote ; sur la scène nationale, elles représentent les collectivités locales.

relative aux finances locales. Si la pluralité vaut unanimité, alors on peut soutenir selon la position adoptée par la majorité des membres du CFL que ce dernier est le représentant des collectivités locales et le défenseur de leurs intérêts financiers auprès de l'État au niveau national. Dans ce sens, l'adoption de la décision à la majorité absolue rend compte du fait que le CFL, malgré son organisation interne plurielle, forme une unité au niveau national. En pratique, au regard de la composition du CFL, on pourrait déduire que la majorité des voix à l'issue d'un vote sur une proposition principale au sein de l'institution est par avance connue en raison du grand nombre d'élus locaux. Toutefois, il convient de préciser que la recherche de la conciliation entre le point de vue de l'État et celui des collectivités locales domine dans les débats. En conséquence, il peut arriver qu'il y ait un partage de voix à l'issue d'un vote. Cependant, la voix du président du CFL étant prépondérante en cas de partage de voix en application de l'article R.1211-16 alinéa 5 CGCT, il fera a priori un choix en faveur des collectivités locales en raison de son statut d'élu local. Dans une interview publiée par la presse spécialisée *La Gazette des communes* en 2016 sur le rôle du CFL, Marie-France BEAUFILS, ancienne sénatrice communiste et ancienne membre du CFL, précisait à propos du président du CFL que, « quel que soit le président, il doit d'abord défendre l'intérêt financier des collectivités ». Une telle phrase suppose non seulement un front uni des élus locaux, mais encore une convergence d'intérêts des différentes catégories de collectivités laquelle semble ainsi aller de soi.

Mais, dans le fonctionnement du CFL, cette convergence d'intérêts n'existe pas toujours. En effet, les comptes-rendus des séances du CFL publiés par la presse spécialisée rendent très souvent compte du point de vue commun ou non des élus locaux sur certaines décisions du CFL. En 2006, à la fin de la XII^{e} Législature, à propos des termes du « contrat de croissance et de solidarité », le site Maire.info avait ainsi publié un article intitulé « le CFL fait de la résistance, la balle est dans le camp du Gouvernement ». En effet, sur cette thématique qui avait fait l'objet de discussions au CFL, les élus, toutes tendances politiques confondues, s'étaient prononcés pour le maintien de l'indexation sur la croissance du contrat de croissance et de solidarité, en réponse aux propositions du Gouvernement qui consistaient à abandonner progressivement (sur deux ou trois ans) l'indexation des dotations de l'État qui était fixée à 33% du taux d'évolution du PIB. Parmi les membres ayant pris part aux votes, ceux qui étaient favorables à une participation des collectivités locales au redressement des finances publiques souhaitaient que ces efforts n'interviennent qu'à compter de la législature suivante, donc pas

avant 2008. Il y avait ainsi un désaccord entre ceux qui optaient pour l'application des mesures adoptées en 2007 et ceux qui étaient pour une application en 2008. Lors d'un point presse, Gilles CARREZ, alors président du CFL, avait indiqué que « cette réforme impose une nouvelle Législature. On ne devrait pas prévoir d'intégrer dans la loi de finances 2007 de nouvelles mesures sans avoir engagé une réflexion de fonds sur la maîtrise des dépenses des collectivités territoriales et sur la fiscalité locale (...) qui devra donner aux collectivités de nouvelles marges de manœuvre, une réflexion à moyen terme s'impose »[457]. Certains élus locaux de l'opposition socialiste avaient quitté la réunion du CFL, manifestant ainsi leur rejet des propositions gouvernementales. Les propositions du Gouvernement avaient été validées par les parlementaires membres du CFL mais pas par les représentants des élus locaux, dont le président CARREZ. Cette situation rend compte de l'incidence de la règle de la majorité sur le rôle de l'institution vis-à-vis des collectivités locales. On peut constater que, lorsque les élus locaux ne soutiennent pas la proposition du Gouvernement, étant majoritaires au sein du CFL et soutenus par le président, en conséquence, c'est tout le CFL qui fait de la résistance face à cette proposition.

En juillet 2014, le Comité des Finances Locales avait ainsi refusé de se prononcer sur les modalités de répartition de la baisse triennale des dotations afin d'obtenir un aménagement du montant de 11 milliards d'euros. Il s'agissait d'un moyen rare utilisé par le CFL pour mettre la pression sur l'exécutif afin d'obtenir l'aménagement de la somme demandée. Après la présentation du bilan de la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 2014, les membres du CFL avaient adopté à l'unanimité une déclaration exigeant formellement une étude d'impact sur la baisse des dotations de 11 milliards en trois ans (en particulier sur l'investissement, les services publics, l'endettement public et l'emploi) et demandant l'ouverture d'une négociation avec le Gouvernement, afin que le montant soit revu à la baisse et qu'une partie soit utilisée pour financer un fonds de soutien à l'investissement local. Cette stratégie n'avait pourtant pas fait l'unanimité puisque, contrairement à la tradition qui prévaut au sein du CFL en ce qui concerne les choix unanimes des élus locaux, elle a été décidée par 8 voix et 5 abstentions parmi eux. La presse spécialisée, *La Gazette des communes* en l'espèce, a

[457] Maire.info, « Le Comité des Finances Locales fait de la résistance, la balle est dans le camp du gouvernement », sur : https://www.maire-info.com/finances-locales/le-comite-des-finances-locales-fait-de-la-resistance;-la-balle-est-dans-le-camp-du-gouvernement-article-7056, [en ligne], publié le 31 mai 2006, [consulté le 18 mai 2023].

publié les points de vue de certains membres du CFL sur le report de la séance, s'inquiétant que le Gouvernement décide à leur place : il s'agissait d'élus locaux.

On peut constater que la presse spécialisée chargée de publier les résumés des comptes-rendus des réunions du CFL mentionne rarement le point de vue des représentants de l'État au CFL ou celui des parlementaires. Les propos ainsi recueillis et publiés sont très souvent ceux des élus locaux qui expriment soit un mécontentement, soit une approbation totale ou partielle des mesures proposées par les pouvoirs centraux.

En février 2022, sur la répartition de la DGF, le CFL a opté à travers un vote unanime moins une abstention pour la reconduction quasi intégrale des modalités de répartition de l'année précédente. L'abstention était celle d'un élu local, mais la pluralité des voix comptées révélait l'unité d'action du CFL dans le système financier. Lorsque les élus locaux sont majoritairement d'accord pour l'adoption de certaines propositions, ces dernières sont alors considérées comme une préférence collective. C'est dans ce sens qu'on peut soutenir l'idée selon laquelle le CFL est « le représentant des collectivités locales ou le défenseur de leurs intérêts financiers auprès de l'État ».

Les élus locaux du CFL sont souvent majoritaires au moment de la prise de décision au sein du CFL, mais, en dehors du CFL, face aux pouvoirs centraux au niveau national, le CFL est un négociateur affaibli en matière de finances locales au moment de la prise de décisions définitives par ces pouvoirs centraux.

§ II- Le CFL négociateur faible en matière de finances locales face aux pouvoirs centraux

Si les décisions adoptées par la majorité des membres du CFL induisent une préférence collective faisant du CFL le représentant des collectivités locales auprès de l'État, le CFL dans ses rapports avec les pouvoirs centraux négocie en permanence pour une prise en compte de ses décisions adoptées à la majorité. Cette caractéristique de négociateur faible face aux pouvoirs centraux s'explique par le fait que le CFL est une instance de concertation et non de codécision au niveau national (A) et par le fait qu'il est en pratique l'exécutant de décisions de l'État législateur en matière financière lorsque ses propositions ne sont pas prises en compte par ce dernier (B).

A- Un comité de concertation et non de codécision

Le législateur à travers les dispositions de l'article L.1613-3 CGCT a posé l'obligation de consultation du CFL par les pouvoirs centraux, mais il n'émet que des avis simples. En conséquence, au stade de la détermination du montant prévisionnel de la DGF à attribuer aux collectivités locales, le CFL est réduit à une simple instance de concertation. Il s'agit d'une situation qui vient encore une fois limiter l'impact positif des actions du CFL en matière de finances locales en faveur des collectivités locales.

La concertation diffère en effet de la codécision. Etymologiquement, « la concertation a comme origine latine le terme concertatio (…) c'est-à-dire, dans son sens ancien, l'accord de personnes poursuivant le même but »[458]. On en déduit que les personnes poursuivant un même but ne recherchent pas forcément les mêmes intérêts, mais elles recherchent toutes un accord leur permettant d'obtenir ces intérêts. Partant, la concertation peut se définir comme la recherche en commun par les personnes dont les intérêts sont convergents, complémentaires ou même opposés d'un accord tendant à l'harmonisation de leurs conduites respectives. La codécision quant à elle suppose une prise de décision en commun par plusieurs personnes. Intrinsèquement liée à la consultation, la concertation passe ainsi par un dialogue par le biais d'une consultation des personnes poursuivant des objectifs communs tandis que la codécision, au-delà du dialogue, suppose un engagement égal des responsabilités des personnes qui ont pris la décision commune.

Si la concertation est indissociable de la consultation, on en déduit qu'en droit interne le législateur a implicitement prévu cette concertation en matière de finances locales dans les articles L. 1211-3, alinéa 2, et L. 1613-3 CGCT. En effet, les dispositions de ces articles ne mentionnent pas le terme « concertation », mais la consultation qui est un moyen de réalisation de cette concertation est facultative pour les projets de loi, projets d'amendement, ou pour toutes dispositions règlementaires en application de l'article L.1211-3 alinéa 2 CGCT, et obligatoire en ce qui concerne la détermination du montant prévisionnel de la DGF à inscrire dans le projet de loi de finances. En droit externe, l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale portant sur les ressources financières des collectivités locales prévoit aussi dans son article 9 § 6 une consultation obligatoire des collectivités locales sur les modalités de l'attribution des ressources qui leurs sont redistribuées. Le terme « concertation » n'y est pas non plus employé,

[458] MORAND-DEVILLER Jacqueline, « La concertation : une simple reconnaissance ou une nouvelle obligation », *La Revue administrative*, n°232, juillet-août 1986, p. 323.

mais la concertation y est prévue implicitement et elle est obligatoire. Ainsi, en finances locales, en droit français comme en droit européen, le législateur n'a pas prévu explicitement une concertation entre l'État et les collectivités locales, mais la consultation prévue est une procédure induisant la concertation. Dans le cas des missions dévolues au CFL et au regard du rôle qu'il joue dans le processus de détermination du montant de la DGF à attribuer aux collectivités locales, cette concertation est constatable à travers la consultation du CFL par le gouvernement. Lorsque le Ministre du budget se déplace au CFL pour la présentation du projet de loi de finances, il sollicite son avis sur le montant prévisionnel de la DGF qui doit être attribué aux collectivités locales. En pratique, avant de recueillir l'avis du CFL, le Gouvernement a déjà idée d'une fourchette du montant à attribuer aux collectivités locales. Après la présentation du projet aux membres du CFL, un dialogue s'ouvre et c'est ce qui permettra au CFL d'émettre un avis sur le projet de loi de finances dont les dispositions relatives à la DGF intéressent les collectivités locales[459]. À ce stade de la gestion de la DGF, le CFL est bien une instance de concertation. Elle passe par la consultation des personnes concernées par un projet donné. C'est dans ce sens que le Pr. Jacqueline MORAND-DEVILLER précisait que « le terme de concertation est parfois utilisé pour rendre compte de mécanismes de coopération entre les différents services administratifs et les élus en vue de l'élaboration conjointe de certains projets, documents, décisions »[460]. Dans le cas du CFL, il s'agit précisément de mécanismes de coopération entre l'État et les collectivités locales en vue de l'élaboration conjointe de projets en matière financière et non d'une codécision.

Il s'agit d'une situation voulue par le législateur qui constitue un frein aux conséquences positives qu'auraient pu avoir les actions menées par le CFL (en référence aux choix de la majorité de ses membres, a priori les élus locaux) en vue de défendre les intérêts financiers des collectivités locales. En effet, accorder un pouvoir de décision au CFL sur la détermination du montant de la DGF, c'est mettre un terme à la prépondérance de l'État vis-à-vis des collectivités locales. Mais en pratique il est difficile d'instaurer une relation d'égal à égal entre l'État et les collectivités locales en France parce que ces dernières ne sont qu'une composante décentralisée de l'État. Au regard de la représentation majoritaire d'élus locaux au sein du CFL, le législateur n'a pas voulu ouvrir une porte à cette relation d'égal à égal entre l'État et les collectivités locales

[459] Cf. *infra*, p. 332.
[460] MORAND-DEVILLER Jacqueline, « La concertation : une simple reconnaissance ou une nouvelle obligation », *op.cit.*, n° 232, juillet-août 1986, p. 328.

en matière financière par le biais du CFL. Dans le système institutionnel français, il existe plusieurs instances représentatives des collectivités locales qui servent de cadre de concertation entre l'État et les collectivités locales sur plusieurs thématiques y compris les thématiques financières, mais le CFL serait la mieux placée pour codécider avec les pouvoirs centraux et instaurer en matière financière une relation équilibrée entre l'État et les collectivités locales. Dans les faits, les pouvoirs centraux ne semblent pas à ce jour prêts à adhérer à un tel changement en matière financière. Cette situation s'explique aussi par les conséquences de l'instauration de la DGF sur la place qu'occupent les collectivités locales dans le système institutionnel : le fait qu'elles reçoivent des dotations de l'État les place en permanence en situation de dépendance vis-à-vis de l'État qui considère la DGF non comme un dû mais comme une aide financière qu'il apporte aux collectivités locales dans la gestion de leurs affaires. En conséquence, accorder un pouvoir de décision au CFL majoritairement composé d'élus locaux sur la détermination du montant de la DGF, c'est arracher à l'État cette image « d'aide financière » qu'il a de la DGF et, implicitement, permettre aux collectivités locales d'imposer un montant de la DGF à l'État.

Le CFL apparaît finalement comme un négociateur faible face aux pouvoirs centraux en raison de son rôle d'exécutant des décisions de l'État dans le cadre de la gestion de la DGF lorsque ses avis, propositions et recommandations ne sont pas suivis par les pouvoirs centraux après la concertation.

B- L'exécutant des décisions de l'État

Le rôle secondaire du CFL dans la gestion de la DGF excepté, le pouvoir de décision qu'il détient à travers la fixation des orientations de la répartition de la DGF le place dans la position d'exécutant des décisions de l'État.

Il a été précédemment démontré que le CFL est une instance de concertation et non de codécision. En pratique, la concertation en matière de gestion de la DGF se limite aux séances qui se tiennent au sein du CFL, en présence des différents acteurs représentés. Les décisions du CFL, bien qu'étant prises à la majorité absolue, ne sont que des avis consultatifs. Au niveau institutionnel, n'étant pas lié par ses avis, le Gouvernement peut imposer sa décision aux collectivités locales. On parle de décision imposée lorsque l'option que décide l'imposeur est décidée au moment et sous la forme qu'il désire. C'est dans cette situation que se retrouve le CFL dans le système de pilotage de la DGF : il ne décide ni du montant, ni des critères

d'attribution de la DGF, mais il procède à l'exécution des décisions fixées par l'État législateur au moment de la répartition de la DGF entre les collectivités locales. Sur la scène nationale, il peut exprimer un mécontentement relatif au montant de la DGF qui a été attribué pour le compte de l'année N aux collectivités locales, mais les pouvoirs centraux, une fois le montant fixé et inscrit dans la loi de finances initiale après le vote du Parlement, ne procèdent pas à la modification du montant de l'enveloppe de la DGF attribuée aux collectivités locales. Dans la pratique institutionnelle, le CFL est donc soumis aux décisions des pouvoirs centraux.

Avant 2008, l'article L. 1613-2 CGCT disposait qu' « à compter de 1996, il est procédé, au plus tard le 31 juillet, à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent lorsque l'indice calculé sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) relatif à cet exercice et, le cas échéant, sur la base du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume relatif au pénultième exercice tels qu'ils sont constatés à cette date, appliqué au montant de la dernière dotation définitive connue, entraîne un produit différent du montant prévisionnel de la dotation inscrite en loi de finances. Si ce produit est supérieur, il est réparti entre les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement. S'il est inférieur, la différence est imputée sur la dotation globale de fonctionnement du prochain exercice ». Cet article a été abrogé par l'article 42 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009. En effet, le mécanisme de régularisation permettait de revoir, à la hausse ou à la baisse, la dotation en fonction du taux d'inflation et du taux de croissance réel. Sa suppression, envisagée dès 2006, fut décidée en 2008 via un amendement au PLF pour 2009 à l'initiative du rapporteur général du budget, Gilles CARREZ, qui était au même moment président du CFL. Selon le rapport[461] établit par Gilles CARREZ, le mécanisme de régularisation de la DGF, après révision des indices macroéconomiques ayant servi à son calcul, ne reposait sur aucun principe sérieux. Il avança trois arguments en faveur de sa remise en cause. Tout d'abord, ce mécanisme de révision provoquerait des régularisations jugées très lourdes et qu'il faut ensuite imputer directement ou non sur des collectivités locales qui ont considéré la DGF comme définitive. Ensuite, l'État n'appliquerait pas de régularisation

[461] Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2009, (n° 1127), par M. Gilles CARREZ, rapporteur général—député, « Examen de la première partie du projet de loi de finances, conditions générales de l'équilibre financier », Tome II [en ligne], sur : https://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r1198-tII.pdf, Assemblée nationale, n° 1198, 16/10/2008 p.122-123, [consulté le 18 mai 2023]

à sa propre norme de dépense pour tenir compte de la conjoncture macroéconomique : que l'inflation réelle d'un exercice excède ou non celle qui avait été prévue en loi de finances initiale est sans effet sur le plafond de dépenses que l'État s'est fixé dans un but de redressement des comptes publics. Enfin, disait Gilles CARREZ, « ce mécanisme est largement factice » dès lors qu'au mois de juillet de l'année N, le CFL ne disposait encore que d'estimations révisées de l'Insee sur la croissance du PIB de l'année N-2 et de prévisions révisées sur l'inflation de l'année N-1. Si cette régularisation, qui n'était pas avantageuse pour les collectivités locales, a été supprimée, cette suppression n'a cependant pas mis un terme aux réclamations des élus locaux insatisfaits de la situation financière des collectivités qu'ils gèrent, parce que le CFL n'a pas la possibilité d'infléchir la décision des pouvoirs centraux relative au montant de la DGF inscrit dans la loi de finances initiale.

Finalement, le CFL se retrouve en position de négociateur faible face à l'État législateur parce que cette place secondaire qu'il occupe dans le système financier impacte négativement ses actions en faveur des collectivités locales. Si, à travers les choix de la majorité des élus locaux membres du CFL, ce dernier est perçu comme le représentant des collectivités locales et le défenseur de leurs intérêts financiers, les collectivités locales attendent en pratique des décisions concrètes en leur faveur rendant compte de l'effectivité de l'action du CFL. Or, dans le système financier, les élus locaux s'insurgent toujours contre les décisions de l'État législateur. En 2016, le rapport d'information des sénateurs François GROSDIDIER et Nelly TOCQUEVILLE mentionnait en ce sens que les communes n'avaient pas été assez entendues quant aux effets de la baisse des dotations de l'État. En effet, « gelée entre 2010 et 2013, la dotation générale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités territoriales a ensuite été rabotée de 1,5 milliard d'euros en 2014, avant une nouvelle baisse de 11 milliards programmée pour la période 2015-2017, soit 3,7 milliards d'euros par an. Et c'est le "bloc communal" (communes et intercommunalités) qui devait contribuer pour plus de la moitié à cet effort budgétaire (2 milliards d'euros par an), le reste étant supporté par les départements et les régions »[462]. Les départements avaient également fait face à une asphyxie budgétaire, parce que le volet social de leurs dépenses obligatoires, en particulier le revenu de solidarité active (RSA), pesait lourd sur leurs budgets. L'Assemblée des Départements de France (ADF) avait confirmé

[462] Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, Par M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE, Sénat, session ordinaire de 2015-2016, *op.cit.*, p. 34.

cette situation en soulignant que « la baisse brutale et continue de la DGF pour les départements est aggravée par les hausses de leurs charges : augmentation de 10% du RSA, effets collatéraux de la réforme des rythmes scolaires, TVA transport, explosion de la prise en charge des mineurs isolés étrangers, etc. »[463]. Les régions qui, en 2016, étaient co-financeurs de la formation professionnelle avec l'État, avaient, elles, par la voix du président de l'association des régions de France (ARF) Philippe RICHERT, souligné qu'elles n'entendaient pas être les sous-traitants de l'État ; elles réclamaient ainsi un dialogue plus équilibré avec l'État sur cette thématique[464].

Sur la question du gel des dotations, la décision du Gouvernement a été imposée au CFL et aux collectivités locales. La presse spécialisée a précisé sur ce point en 2010 que « c'est dans un calme relatif que les élus du Comité des Finances Locales (CFL) ont accueilli le 28 septembre, place Beauvau, la confirmation par le ministre du Budget de la stagnation des dotations de l'État aux collectivités locales – c'est-à-dire sans prendre en compte l'inflation – non seulement pour 2011, mais aussi pour les deux années suivantes »[465]. Si le CFL n'était pas un exécutant des décisions de l'État, il soumettrait des mesures en faveur des collectivités locales afin de pallier l'effet négatif de cette baisse des dotations sur leurs finances. Lorsque la décision de l'État législateur est imposée, le CFL s'adapte à cette dernière, que ce soit en matière de répartition de la DGF ou dans ses prochaines concertations sur d'autres thématiques intéressant les collectivités locales.

En 2018, la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 avait fixé un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de 321 grandes collectivités territoriales et de leurs groupements de 1,2% par an, selon le mécanisme dit du Pacte de Cahors. Afin de mettre en application les dispositions des articles 13 et 29 de la loi, un décret a été soumis au CFL pour avis. Sur l'encadrement des dépenses des grandes collectivités territoriales, le résultat du vote du CFL à l'issue des échanges a été négatif : à l'unanimité des suffrages exprimés, mais avec des abstentions, le CFL avait émis un avis défavorable au décret. Malgré l'avis défavorable du CFL, un décret a été publié

[463] *Ibid.*, p. 34.
[464] Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, Par M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE, Sénat, session ordinaire de 2015-2016, *op.cit.*, p. 35.
[465] Banque des territoires, Localtis, « PLF 2011 - Le gel des dotations est confirmé », [en ligne] sur : https://www.banquedesterritoires.fr/le-gel-des-dotations-est-confirme, publié le 28 septembre 2010, [consulté le 18 mai 2023].

en mai 2018 au *Journal officiel*, définissant les règles de calcul des données utilisées dans les contrats prévus à l'article 29 de la loi de programmation pour les finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022[466]. Il s'agit d'une décision imposée aux collectivités locales malgré le rejet du projet de décret par le CFL, et plus précisément les élus locaux du CFL. Ces situations rendent compte du rôle d'exécutant du CFL dans son domaine de répartition de la DGF et la faible conséquence positive de ses actions en matière de finances locales face aux pouvoirs centraux qui sont les décideurs principaux.

[466] Décret n°2018-309 du 27 avril 2018 pris pour l'application des articles 13 et 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation pour les finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Conclusion du chapitre VI :

Ce chapitre rend compte de la place secondaire du CFL dans le système financier en matière de gestion de la DGF. Ce caractère secondaire s'explique par l'effet que produit le schéma du pilotage de la DGF mis en place par le législateur. D'une part, au moment de la détermination du montant prévisionnel de la DGF, l'association du CFL au processus décisionnel est moindre en raison de sa consultation facultative qui peut s'assimiler, au regard de la finalité de ses avis, à une simple formalité. Ainsi, le législateur est le décideur des normes en matière financière. D'autre part, au moment de la répartition de la DGF, le CFL occupe une place secondaire parce que c'est aussi le législateur qui décide du schéma des dotations et c'est lui qui fixe les critères de répartition de ces dotations.

Finalement, cette place secondaire du CFL entraîne des conséquences sur la finalité de ses actions à l'endroit des collectivités locales et révèle son rôle à l'endroit de ces dernières en pratique. Le CFL, dans l'exercice de ses fonctions dans le système financier français, peut être qualifié de représentant des collectivités locales auprès de l'État ou de négociateur faible en finances locales selon les circonstances. Sur la qualification de représentant des collectivités locales auprès de l'État, il n'est en principe selon les textes législatifs, ni le représentant des collectivités locales, ni le défenseur de leurs intérêts financiers auprès de l'État. Mais la règle de la majorité qui s'applique au processus décisionnel du CFL est perçue comme une préférence collective. En pratique, ce sont les élus locaux, majoritaires au CFL, qui défendent en priorité les intérêts financiers des collectivités locales. Au nom de la règle de la majorité, c'est l'image entière de l'institution qui est engagée sur la scène nationale, d'où la perception du CFL comme le représentant des collectivités locales auprès de l'État. S'agissant de la qualification de négociateur faible du CFL, il l'est parce qu'il est toujours en concertation avec les pouvoirs centraux et non en codécision, tout en espérant que les propositions et recommandations qu'il insère dans ses avis soient prises en compte par les pouvoirs centraux. Lorsque ces dernières ne le sont pas, le CFL se retrouve dans la situation d'un exécutant des décisions de l'État.

Conclusion du Titre III :

Le CFL à travers ses différentes fonctions précédemment présentées assure partiellement la représentation des collectivités locales. En conséquence, l'effet positif de ses fonctions à l'endroit des collectivités locales est limité en raison de la position de subordination qu'il occupe face aux pouvoirs centraux dans le processus décisionnel en matière de finances locales. Des facteurs institutionnels constituent aussi un frein aux effets positifs de ses différentes fonctions à l'endroit des collectivités locales : il s'agit du risque de redondance qui peut naître de l'existence d'autres instances représentatives des collectivités locales en France, ou de la position du président du CFL, élu local, sur la scène politique.

Titre IV : Un rôle de représentant des collectivités locales à renforcer

Aujourd'hui, le débat autour du dialogue financier existant entre l'État et les collectivités locales porte essentiellement sur l'intégration améliorée de ces dernières au processus décisionnel en matière financière. Depuis 1979, plusieurs instances de concertation appelées comités, conseils, conférences ou commissions, etc. ont servi de courroies d'échanges entre l'État et les collectivités locales sur les thématiques financières. On pense ainsi à l'ensemble du cadre d'activité comitologique du CFL qui est encore opérationnel et à certaines instances non rattachées au CFL qui ont disparu après un court temps d'activité : la conférence nationale des exécutifs (2007), la conférence nationale des finances publiques (2006), le haut conseil des territoires (2013). On pense aussi aux grandes associations de collectivités locales qui interviennent sur des sujets d'ordre juridique, technique et financiers et qui assistent le CFL dans l'exercice de ses fonctions. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive d'instances servant de cadre au dialogue entre l'État et les collectivités locales, mais le CFL agissant au sein de cette galaxie d'instances encore en activité, la question de sa pertinence dans le système financier et pour les collectivités locales se pose.

Le CFL est-il une instance adéquate pour associer les collectivités locales à la prise de grandes décisions en matière financière ? Au regard de ses compétences en finances locales, que faire pour qu'il soit un représentant permanent pour les collectivités locales auprès de l'État ?

Il ne s'agit pas en l'état d'une instance pleinement adéquate mais utile dans le sens où elle agit dans le but de faire des finances locales et publiques une affaire de tous les acteurs concernés. Son association à la prise des grandes décisions suppose ainsi une transformation de son statut juridique, l'idée étant d'en faire une instance renforcée au niveau national pour agir à l'endroit des collectivités locales. Il pourrait s'agir d'une Autorité Administrative Indépendante (AAI).

Si le CFL est donc une instance utile dans le système financier en raison de sa contribution au maintien de la démocratie financière dans le système financier français (Chapitre VII), son statut juridique pourrait être transformé pour une meilleure représentation des collectivités locales (Chapitre VIII).

Chapitre VII : Un comité utile à la protection de la démocratie dans la gestion financière locale

L'intervention du CFL dans le système financier français est incontestablement utile. Que ce soit au niveau national ou local, il s'agit d'une instance particulière attachée aux principes de la transparence financière et au principe de l'autonomie financière des collectivités locales qu'elle protège dans l'exercice de ses fonctions, atténuant ainsi l'effet de la centralisation dans les relations entre l'État et les collectivités locales.

Selon Jean-Baptiste JACOB, « la démocratie financière suppose que les questions financières deviennent l'affaire de tous. Décentralisatrice, son modèle conduit au décloisonnement du pouvoir, amené à sortir de l'enceinte parlementaire, au profit d'autres entités réputées exprimer tout autant, si ce n'est mieux, les aspirations rationnelles du peuple réel. En somme, la démocratie financière appelle le développement d'une nouvelle gouvernance financière au sein de laquelle la transparence trouve véritablement à s'exprimer »[467]. La transparence peut ici se définir comme « la qualité de ce qui laisse apparaître la réalité tout entière »[468]. En matière financière, un lien peut ainsi être établi entre démocratie et transparence. Sans la transparence, la démocratie qui suppose une participation de tous les acteurs du système financier au pilotage des finances publiques ne sera pas effective ; on ne pourrait parler non plus de transparence sans démocratie.

La démocratie financière n'est pas synonyme d'autonomie fiscale, laquelle fait l'objet d'une confusion avec l'autonomie financière en France dans l'esprit des élus locaux. La démocratie financière renvoie à un pilotage équilibré des finances publiques par le couple État/collectivités locales, l'idée étant d'élaborer des décisions coordonnées. Il existe ainsi une différence entre l'autonomie financière et l'autonomie fiscale, deux thématiques que l'on peut intégrer dans le contexte de la démocratie financière. Avec la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, les bases constitutionnelles de l'autonomie financière des collectivités locales ont été posées à travers sa consécration à l'article 72-2 de la Constitution et se résument en l'existence d'une « certaine liberté de dispositions des ressources, une dimension fiscale locale, un principe de compensation financière des transferts de compétences entre État et collectivités territoriales,

[467] JACOB Jean-Baptiste, « Le concept de transparence en droit public financier », *Revue Française de Finances Publiques* n°156, 01/11/2021, p. 141.
[468] *Ibid.*, p. 141.

mais aussi la nécessité de prévoir des dispositifs de péréquation pour favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales »[469]. La révision constitutionnelle de 2003 a été confortée par la ratification, en 2007, par la France, de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, entrée en vigueur de ce fait le 1er mai 2007, Charte qui définit l'autonomie locale comme suit : le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques (art. 3), les collectivités locales ayant droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences (art. 9). Au regard de l'article 34 de la Constitution qui dispose que la loi fixe « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures », on peut affirmer que les collectivités territoriales ne disposent pas d'un pouvoir fiscal, mais, au sens de l'article 72 de la Constitution, détiennent un minimum de pouvoir budgétaire. La non-possession de l'autonomie fiscale par les collectivités territoriales est en effet constatable à la lecture de l'article 72-2 alinéa 2 de la Constitution. Il ressort clairement des dispositions de cet alinéa — les collectivités territoriales « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute nature. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine » — que la Constitution n'habilite pas les collectivités territoriales à exercer directement le pouvoir fiscal : elles ne peuvent le faire que si la loi les y habilite. Le Conseil constitutionnel, notamment dans sa décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009 sur la loi de finances pour 2010, a affirmé 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 ».

Aujourd'hui, au niveau interne, grâce aux différentes missions du CFL en matière financière et normative, les finances publiques et locales font l'objet de discussions permanentes entre l'État et les collectivités locales. Le rôle du CFL révèle plus explicitement que le système financier français est imprégné de discussions fréquentes entre les acteurs concernés, caractérisées par une quête permanente de transparence dans le pilotage des finances publiques et locales. Le CFL à travers ses missions de consultation, d'émission de propositions et recommandations, répond ainsi aux exigences de cette démocratie financière dans le système financier français en raison des échanges réguliers existant entre l'État et les collectivités locales sur les thématiques

[469] ALBERT Jean-Luc, « Bases constitutionnelles du droit financier local », Coll.loc Encyclopédie des collectivités locales, sur https://www-dalloz-fr [en ligne], 2018-1 (Chapitre 2, folio n°70), [consulté le 2 mai 2023].

financières locales ou sur les thématiques financières publiques. Au niveau international, à travers les missions consultatives du CFL, la France répond clairement aux exigences de l'article 9.6 de la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée en 1985 qui stipule que « les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées ». En outre, comme il a été précédemment dit dans l'introduction[470], les finances publiques des États membres de l'Union européenne sont soumises au principe de discipline budgétaire, avec un risque de sanction en cas de déficit excessif. Ce principe de discipline budgétaire s'étend implicitement aux finances locales puisque ces dernières font partie des finances publiques. La Charte européenne de l'autonomie locale pose le principe de la liberté d'action des collectivités territoriales, ce qui lui donne le mérite de la protection de la démocratie locale, mais elle ne sépare pas non plus les finances de l'État de celles des collectivités locales. Pour un pilotage cohérent des systèmes financiers dans chaque État et pour éviter que l'État n'impose aux collectivités territoriales ses décisions en matière financière, il faut une concertation entre l'État et elles en matière de pilotage des finances locales. C'est à ce besoin de cohérence et à la nécessité d'empêcher une « dictature » étatique en matière financière que répondent les stipulations de l'article 9.6 de la Charte : il s'agit précisément des garanties procédurales mises en place au profit des collectivités locales et contribuant au niveau national au renforcement de la démocratie dans le système financier dans le sens où la concertation suppose la réunion de tous les acteurs concernés par les finances publiques. Au niveau local, cette démocratie financière est une conséquence de la décentralisation dont l'un des principes est l'autonomie financière à laquelle le CFL est attaché dans l'exercice de ses fonctions.

Dans la pratique, quel est l'impact positif des missions du CFL pour l'ensemble du système financier français ?

Le CFL à travers ses différentes missions est aujourd'hui l'instance engagée pour rendre compte de la gestion des finances des collectivités locales. Il contribue ainsi à la protection de la démocratie financière en garantissant un traitement collégial de l'information financière (Section I) et en permettant au niveau local d'avoir une vue d'ensemble sur l'autonomie financière des collectivités françaises (Section II).

[470] Cf. *supra*, p. 32.

Section I : La garantie du traitement collégial de l'information financière par le CFL, gage de démocratie financière

La création du CFL s'inscrit dans le contexte général de la démocratie. Dans le domaine financier, cette dernière suppose un traitement des affaires financières par tous, soit directement, soit par le biais de représentants. Ainsi, il faudrait qu'au préalable tous les acteurs concernés par une thématique financière soient en possession de connaissances suffisantes. L'acquisition de cette connaissance n'est possible que par le biais de l'information, qui peut se définir comme « le renseignement possédé et l'action de le communiquer à autrui »[471]. Il s'agit d'une connaissance inscrite, enregistrée sous forme écrite, imprimée ou numérisée, orale ou audiovisuelle dont le but est la connaissance[472]. C'est l'information qui rend effective la démocratie dans le système financier dès lors qu'elle permet à tous les acteurs concernés par le pilotage des finances publiques et locales de traiter ensemble les problématiques. En France, cette démocratie se manifeste par l'association des collectivités locales au processus décisionnel en matière de finances locales, ce qui rend compte du traitement collégial de l'information financière. Cette démocratie étant représentative, elle s'achève par un compte rendu des décisions prises aux personnes représentées. C'est dans cette finalité que s'inscrit la publication des travaux de l'OFGL en matière financière, ainsi accessibles à tous. Le respect de la démocratie financière doit passer par la possession de l'information par l'autorité représentante et par la diffusion de l'information finale par le biais des canaux de communication. Dans le système financier français, ce cadre respectueux de la démocratie prévu par le législateur aux alinéas 3 et 4 de l'article L. 1211-4 CGCT fait du CFL un acteur contribuant au maintien de la démocratie financière. Ce rôle du CFL passe par la gestion de l'information financière partagée par les pouvoirs centraux ou recherchée par lui-même (I) et se solde par la diffusion des résumés de ses différentes séances de travail par le biais des médias (II).

§ I- La gestion de l'information financière partagée et/ou recherchée par le CFL

Dans le contexte des relations entre l'État et les collectivités locales, l'information constitue la base de la démocratie entre les deux niveaux territoriaux dans le domaine tant politique que financier. Le CFL est aujourd'hui informé par l'État des différents projets de politiques publiques susceptibles d'avoir une incidence les finances locales et, lorsqu'il ne détient pas l'information, il va la rechercher (A). Une fois l'information acquise, il l'exploite à travers

[471] CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2019, p. 542.
[472] LE COADIC Yves-François, *La science de l'information*, PUF, 2004, p. 5-14.

l'évaluation des politiques publiques si ce projet est susceptible d'impacter les finances des collectivités locales (B).

A- L'information financière partagée par les pouvoirs centraux ou recherchée par le CFL

La démocratie financière suppose la transparence dans un système financier donné. Elle suppose en pratique un partage d'informations entre les entités concernées par la prise de décision, ou la possibilité offerte à ces dernières de rechercher l'information.

La démocratie financière renvoie à une prise de décision dans un cadre de concertation créé à travers l'existence d'une information connue par tous. C'est l'information qui prépare la concertation, et c'est cette dernière qui crée la transparence. Toutefois, cette transparence peut être limitée dans le sens où la concertation n'est pas la codécision, on l'a vu[473]. Le système financier français décentralisé est aujourd'hui imprégné de cette démocratie financière à travers le cadre d'activité comitologique du CFL mis en place par le législateur, dont la mission consiste à harmoniser le point de vue des collectivités locales avec celui de l'État en matière de pilotage de finances locales. À cet effet, cette harmonisation suppose une connaissance de l'information en matière financière par le CFL.

Christophe SINNASSAMY définit l'information comme « un ensemble de données »[474] : selon lui, lorsque les données sont prises individuellement, elles n'ont pas de valeur mais, lorsqu'elles sont présentées sous forme d'information, « elles permettent de tirer des conclusions, de générer des actions de modifier des comportements de comprendre des situations, de réduire des incertitudes et d'induire des décisions »[475]. L'activité du CFL sur le plan national prouve qu'il est informé des multiples actions concernant les finances publiques et les finances locales. La possession de l'information par le CFL se fait de deux manières. Il peut d'une part être informé par le partage de l'information financière par les pouvoirs centraux et, d'autre part, lui-même entamer la recherche directe de l'information. Ces deux actions font partie de la démocratie représentative au sens extensif du terme « représentation » qui signifie « tenir lieu de…, être à la place de (…) » ; cette idée renvoie aussi à l'exercice, au nom d'une population, d'une

[473] Cf. *supra*, p. 264.
[474] SINNASSAMY Christophe, *Le management public, organisation, gestion et évaluation des politiques publiques*, Berger Levrault, 2014, p 398.
[475] *Ibid.*, p. 398.

fonction de clarification de ses intérêts et aspirations, voire de direction[476], fonction qui suppose une bonne connaissance du domaine d'action au préalable.

Le partage d'information à destination du CFL se fait par sa consultation sur les thématiques financières intéressant les collectivités locales par les pouvoirs centraux. En effet, à travers la consultation, sur un projet de loi de finances, le CFL a une idée précise des réflexions du Gouvernement concernant les collectivités locales, sachant qu'avant la soumission du projet de loi de finances au Parlement, le ministre chargé du budget se déplace au CFL en vue d'une présentation des dispositions concernant les finances locales pour le compte de l'année N+1. Outre la présentation du projet de loi de finances au CFL, nous avons noté au cours d'un entretien avec certains membres du CFL que les décrets à caractère financier sont toujours accompagnés d'une étude d'impact permettant au CFL d'émettre un avis concernant ces décrets. Lorsque certains points de l'étude d'impact manquent de précision, le CFL a la possibilité de demander des informations complémentaires avant l'émission de son avis. Le partage de l'information financière par les pouvoirs centraux est une action nécessaire et justifiée dans le sens où l'État et les collectivités locales partagent sur un même territoire des compétences et des ressources. À travers ce partage d'informations, l'État accompagne le CFL dans l'exercice de ses missions au niveau national, mais aussi indirectement les collectivités locales de façon à mieux gérer leurs ressources financières.

Lorsque le CFL n'est pas consulté ou lorsqu'il ne détient aucune information concernant une thématique relative aux finances locales, il a la possibilité de la rechercher. Selon les termes de l'article L.1211-4 alinéa 8 CGCT, le CFL « peut solliciter le concours de toute personne pouvant éclairer ses travaux ». Le législateur a ainsi prévu un droit d'accès à l'information pour le CFL, droit s'inscrivant dans le champ de la démocratie. Ce droit est qualifié de « compétence » d'accès à l'information par Julien MOUCHETTE. Selon lui, « une autorité publique ne poursuit pas un intérêt particulier, mais un but d'intérêt général ou un intérêt public spécifique. Elle dispose à ce titre de compétence à agir et non de droit à agir »[477]. Le CFL étant une autorité publique en raison de sa mission consultative, de son pouvoir de décision, d'émission d'avis, de recommandation et de proposition, et en raison de ses missions d'intérêt

[476] BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, LGDJ, 2018, p. 496.
[477] MOUCHETTE Julien, *La magistrature d'influence des autorités administratives indépendantes*, LGDJ, 2019, p. 166.

général, l'expression « compétence d'accès à l'information » pourra être employée pour mettre en avant le caractère général de ses missions dans le système financier.

Le CFL peut ainsi rechercher l'information financière par la sollicitation des services publics financiers, par le biais des médias, ou en adressant directement une demande d'informations aux pouvoirs centraux. S'agissant de la première source de recherche d'information du CFL, il peut solliciter la DGCL, la DGFIP ou le ministère de l'économie et des finances dont les différents départements détiennent des informations techniques susceptibles de l'éclairer dans l'exercice de ses fonctions[478]. Aujourd'hui, avec la dématérialisation, ces services publics sont dotés de sites internet jouant un rôle de diffusion d'informations pour toute personne désireuse de s'informer. À titre d'exemple, l'OFGL a récemment lancé sur son site de données financières data.ofgl.fr la rubrique « Filothèque » qui donne une présentation chronologique des principales mesures ayant marqué les finances locales depuis 2010. Elle inclut également les éléments de contexte nécessaires à une bonne compréhension de l'évolution des principaux agrégats financiers et fiscaux des collectivités locales. La seconde source de recherche d'informations pour le CFL pourrait être les médias. Il s'agit précisément de la presse écrite, la radio, la télévision, les journaux électroniques, les blogs, etc. qui font des communications sur l'actualité politique d'un État. Tous ces médias ne diffusent pas toujours des informations fiables, mais ils favorisent la démocratie dans le système financier et constituent un moyen par lequel le CFL peut découvrir des informations relatives aux finances locales qui n'ont pas fait l'objet de partage par les pouvoirs centraux. Dans la pratique, le CFL est toujours informé des différents projets intéressant les collectivités locales entrepris par les pouvoirs centraux mais, aujourd'hui, avec la médiatisation des informations, le CFL peut accéder aux informations concernant la gestion financière locale même s'il n'a pas été consulté par les pouvoirs centraux.

La dernière source de recherche d'information par le CFL est la sollicitation directe de ces pouvoirs centraux sur une thématique financière en vue d'obtenir des précisions utiles pour une prise de décision ultérieure. En pratique, le CFL par la voix de son président le fait lorsqu'il n'a pas assez d'informations sur les projets de décrets sur lesquels il doit se prononcer ; il demande dans ce cas aux pouvoirs centraux des explications sur les points obscurs afin d'émettre son avis. Il arrive aussi que les pouvoirs centraux ne partagent pas les informations à temps alors qu'un projet de réforme est en cours. Ce cas s'est déjà présenté, dans le cadre de la réforme de

[478] Cf. *supra*, p. 107 et s.

la DGF à la fin de l'année 2015 : les membres du CFL n'avaient obtenu les simulations qu'extrêmement tardivement[479] ; Charles DE COURSON eut ce mot : « on ne s'y prendrait pas autrement pour faire échouer une réforme ». Le président André LAIGNEL se dira convaincu que « la DGCL avait reçu des consignes pour ne pas diffuser les simulations sur l'atterrissage de la réforme de la DGF à cinq ou dix ans »[480]. Dans ce sens, la délégation du Sénat chargée d'élaborer le rapport sur l'association des collectivités locales aux décisions de l'État estimait en 2016 qu'il était impératif que le Gouvernement joue loyalement le jeu de l'information réciproque. Dans cet ordre d'idées, le sénateur Alain LAMBERT reconnaissait que, « pour travailler sereinement, il faut une information complète et équitablement partagée »[481].

Une fois l'information obtenue, cette dernière peut être exploitée dans le cadre d'une évaluation des politiques publiques.

B- L'exploitation de l'information financière par le CFL : l'évaluation des politiques publiques

Lorsque le CFL prend connaissance d'une information dans le domaine financier intéressant les collectivités locales, il l'exploite dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques locales ou dans le cadre des études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. En effet, le législateur a intégré le CFL au management des finances locales : selon l'article L.1211-4 alinéa 4 CGCT, il « peut réaliser des évaluations de politiques publiques locales » ; l'alinéa 5 du même article dispose que, dans un cadre pluriannuel, le CFL « a la charge de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Les résultats de ces études font l'objet d'un rapport au gouvernement ». Dans la pratique, ces missions sont réalisées par l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL).

Christophe SINNASSAMY définit les politiques publiques comme « des actions d'intérêt général, conduites en vue de satisfaire des attentes collectives et variables dans le temps et l'espace »[482]. Les politiques publiques peuvent s'inscrire dans le contexte de la gestion économique d'un État avec l'objectif de réduction des dépenses publiques. Selon le décret n°90-

[479] GROSDIDIER François, TOCQUEVILLE Nelly, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, Doc. Sénat n°642, session ordinaire de 2015-2016, p. 10.
[480] *Ibid*., p. 10.
[481] *Ibid.*, p. 10.
[482] SINNASSAMY Christophe, *Le management public, organisation, gestion et évaluation des politiques publiques, op.cit.*, p. 50.

82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, cette dernière « a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés ». L'évaluation des politiques publiques « consiste ainsi à émettre un jugement de valeur sur une intervention publique donnée, en questionnant notamment sa pertinence et son efficacité »[483]. Selon Patrice DURAN, c'est « l'appréciation raisonnée des actions définies et mises en œuvre par les autorités publiques pour leur contribution au traitement des problèmes publics qu'elles ont identifiés comme nécessitant leur intervention ; appréciation intervenant sur la base d'une connaissance approfondie des conséquences que ces actions induisent comme des processus qui les produisent »[484]. Dans le système financier français, cette évaluation des politiques publiques est aujourd'hui partagée entre les pouvoirs centraux et les collectivités locales, en application des dispositions de l'article L.1211-4 CGCT précité. En effet, l'OFGL, formation restreinte du CFL chargé de l'évaluation des politiques publiques, est un lieu de rencontre entre l'État et les collectivités locales. En matière financière, l'évaluation des politiques publiques s'inscrit dans le contexte du pilotage des finances publiques et des finances locales. Selon un rapport établi en juin 2020 et publié en septembre de la même année par l'Inspection Générale de l'Administration (IGA), l'évaluation des politiques publiques partagée entre l'État et les collectivités locales a un triple enjeu : un enjeu d'efficience, dont la finalité est de s'assurer que les acteurs locaux sont en capacité d'accompagner des réformes dont la réussite dépend largement de leur mobilisation ; un enjeu de gouvernance, qui vise à réunir l'État et les collectivités locales autour de l'évaluation des politiques décentralisées afin de construire des éléments qui permettront d'objectiver les données qui serviront de base à l'évaluation et de créer les conditions d'un dialogue confiant entre l'État et les collectivités ; un enjeu démocratique, enfin, permettant aux citoyens ayant du mal à identifier les responsabilités de chacun d'appréhender les effets de l'action publique locale de façon globale et concrète[485].

[483] « L'évaluation des politiques publiques : un instrument au service de la réforme de l'État » sur https://www.vie-publique.fr/eclairage/21987-evaluation-des-politiques-publiques-instrument-de-la-reforme-de-letat .
[484] DURAN Patrice, « Évaluation des politiques publiques : les leçons de l'expérience », *Revue française d'administration publique* 2021/1, n°177, p.5.
[485] Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA), « L'évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales », établi par Bruno ACAR (Inspecteur général de l'Administration) et Xavier GIGUET (Inspecteur de l'Administration), juin 2020, p. 5, (Rapport consultable sur https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Evaluation-des-politiques-partagees-entre-l-Etat-et-les-collectivites-territoriales, consulté le 14 septembre 2020).

Les missions d'évaluation de politiques publiques menées par l'OFGL se concrétisent par les différentes phases d'une évaluation que sont le questionnement préliminaire, la collecte et le traitement des données, puis la phase de réflexion opérationnelle. Sur chaque chantier, les membres du Comité scientifique et technique (CST) de l'OFGL peuvent se positionner, pour apporter leur aide et leurs compétences, et permettre d'aboutir à des travaux partagés par les différentes parties prenantes au chantier. Comme exemples de chantiers s'inscrivant dans le contexte de l'évaluation des politiques publiques locales, l'OFGL s'est penché en 2020 sur la réforme de la fiscalité locale entre 2014 et 2019 ; en juillet 2019, il a réalisé un chantier sur les dépenses d'investissement des collectivités locales afin d'approfondir l'approche et la compréhension de l'investissement public local[486] ; en 2018, un chantier a porté sur l'analyse des exonérations et des compensations fiscales ; en 2019, l'OFGL a réalisé des travaux sur la modernisation des indicateurs des ressources et des charges afin d'apporter des éléments de réflexion nouveaux sur ces indicateurs, qui sont au fondement de nombreux mécanismes territoriaux. Dans le cadre pluriannuel, il a la charge de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Ainsi, les différents chantiers réalisés par l'OFGL sur toutes les thématiques concernant les finances locales sont des évaluations de politiques publiques : il l'a fait en 2018 sur les subventions d'équipements versées entre collectivités locales : cette étude apportait un éclairage sur un phénomène majeur de l'investissement public local puisque les cofinancements sont au cœur de nombreux projets de territoire ; en 2020, il a mené une étude dans le cadre de la réforme fiscale qui va de 2020-2023 sur la refonte de la fiscalité locale engagée par le Gouvernement et en particulier la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Cette réforme, dont le premier acte a consisté à dégrever progressivement 80% des foyers les plus modestes à partir de 2020, puis à étendre le dégrèvement aux 20% restant à l'horizon 2023, a une incidence directe sur les finances des collectivités. L'OFGL a proposé pour ce chantier la vidéo de cartographies faisant apparaitre les communes selon la part que représenteront les foyers totalement dégrevés de la taxe d'habitation dès 2020[487]. Ces cartes ont été réalisées à partir de données mises à disposition par la DGFiP et sont consultables sur la plateforme électronique https://www.collectivites-

[486] Consultable sur https://www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl: sur cette plateforme publique, les détails sur les chantiers réalisés par l'OFGL sont dans la rubrique « collection cap sur de l'OFGL », voir précisément le titre « Analyse des dépenses d'investissement des collectivités », juillet 2019.

[487] Le lien de la vidéo est inscrit sur la plateforme des collectivités territoriales https://www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl dans la rubrique « les chantiers de l'OFGL » : consulter sur la page de ladite rubrique « les documents de référence » puis voir « cap sur la réforme de la fiscalité locale n° 9, actualisation janvier 2020 ».

locales.gouv.fr des collectivités territoriales. En 2021, l'OFGL a procédé à une analyse sur les effets de la Covid-19 afin de mieux appréhender les impacts financiers de cette crise sur les collectivités, lesquels ont pu être très hétérogènes d'un territoire à l'autre. Les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire liée à la Covid-19 ont eu des répercussions sur les finances et la gestion des collectivités locales en 2020, même si certaines taxes perçues par les collectivités n'ont subi aucun effet : c'est par exemple le cas des principales taxes directes telles que la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE, 19,5 Md€), la taxe foncière sur propriété bâtie (32,3 Md€), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (7,1 Md€) ou la taxe d'habitation (23,8 Md€) pour sa dernière année d'existence sur les résidences principales dans les comptes des collectivités. Pour certaines de ces taxes, l'absence d'impact se prolongera sur les années suivantes. Pour d'autres en revanche, comme la CVAE, les principales pertes étaient attendues sur 2021, voire 2022[488].

L'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 étend l'évaluation des politiques publiques à l'ensemble des finances publiques[489]. Afin de lutter contre la hausse des dépenses publiques, la France a mis en place des outils pour freiner les collectivités locales dont les dépenses de fonctionnement public local sont élevées. C'est dans ce sens que l'objectif d'évolution de la dépense locale a été créé par l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2014-2019. Cet objectif d'évolution de la dépense publique locale exprimée en pourcentage d'évolution annuelle et à périmètre constant avait pour finalité l'association des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques. Il s'agissait d'une mission d'évaluation des politiques publiques locales à laquelle ont participé les collectivités locales par le biais du CFL. En effet, ce dernier est consulté avant la détermination de l'Objectif d'Evolution de la Dépense Locale (ODEDEL) et assure le suivi des lignes de l'ODEDEL au cours de l'exercice. L'ODEDEL n'a pas une valeur

[488] Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, octobre 2021, p. 25 et s.

[489] « Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. À cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

« Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

« Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent ».

contraignante : il s'agit d'un outil politique et d'analyse. Partant, une catégorie de collectivité locale ne peut être contrainte à rester strictement enfermée dans une fourchette de dépense donnée. Dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022, l'ODEDEL était caractérisé par une approche partenariale reposant sur une responsabilisation et un mécanisme de contractualisation entre l'État et les collectivités locales. Dans le contexte de la contractualisation, on a précisément le pacte de Cahors entre l'État et les collectivités locales qui visait à réduire le déficit public inscrit dans les lois de finances 2018-2022. L'État garantissait en retour aux collectivités locales la stabilité des concours financiers aux collectivités territoriales en renonçant aux baisses massives des DGF mises en œuvre entre 2014 et 2017.

Les missions d'évaluation des politiques publiques menées par le CFL sont la continuité de son rôle de concertation et s'inscrivent bien dans une action de garantie de la démocratie financière en raison de l'exploitation de l'information financière par tous les acteurs des niveaux national et local en vue de parvenir à une cohérence décisionnelle.

La protection de la démocratie financière par le CFL ne se limite cependant pas à la collecte des informations et à leur exploitation. Afin d'atteindre l'objectif de développement des bonnes pratiques, le contenu des délibérations du CFL émanant de ses travaux fait l'objet d'une diffusion. La finalité de cette diffusion étant la transparence, la démocratie financière se trouve ainsi protégée.

§ II- La diffusion du contenu des délibérations du CFL, gage de démocratie financière

Le CFL, avant l'émission d'un avis, d'une proposition ou d'une recommandation sur une thématique financière susceptible d'impacter les finances des collectivités locales, procède d'abord à une délibération, qui est une pratique importante des démocraties contemporaines (A). En référence aux dispositions de l'article L. 1211-4 alinéa 3 CGCT, afin de promouvoir le développement des « bonnes pratiques », le CFL procède après cette délibération à la diffusion des différentes informations issues de cette dernière (B).

A- Le processus de délibération au CFL, une pratique démocratique

Selon l'article R.1211-16 alinéa 3 CGCT, « le comité ne peut délibérer valablement que si la moitié au moins de ses membres titulaires sont présents, suppléés ou à défaut remplacés dans les conditions fixées à l'article L. 1211-2 ». La délibération, qui est aujourd'hui au cœur des démocraties contemporaines, peut se définir comme l'examen et la discussion d'une affaire par un organe collectif avant qu'il ne prenne une décision ; elle peut aussi s'entendre comme la décision prise après une discussion[490]. Selon les articles 11 et 12 du Règlement intérieur du CFL[491], la délibération au CFL passe d'abord par une discussion de l'affaire qui lui est soumise ou qui est inscrite à son ordre du jour avant le vote définitif de ses membres pour une proposition principale retenue à l'issue de la discussion. Selon l'article 11 du Règlement intérieur, « des amendements ou contre-projets à une proposition peuvent être déposés à tout moment de la discussion ; ils sont soumis au vote des membres du comité immédiatement avant la proposition principale ». L'article 12, lui, dispose que « le vote a lieu à main levée. Cependant, si le président ou la majorité des membres titulaires, le cas échéant suppléés ou, à défaut, remplacés dans les conditions prévues à l'article L.1211-2 du code général des collectivités territoriales le demandent, il peut avoir lieu au scrutin secret, sauf si la réunion se déroule au moyen d'une conférence audiovisuelle ou téléphonique, ou par appel nominal. Dans ce dernier cas, le vote émis par chacun des membres est mentionné au procès-verbal de la séance ». La délibération du CFL peut ainsi s'entendre comme la *décision finale* prise par lui à l'issue du vote par ses membres titulaires présents, remplacés ou suppléés sur une affaire qui lui est soumise.

L'importance de la délibération, c'est qu'elle garantit le caractère démocratique de la décision ou de la norme qui sera adoptée. Dans le cas des activités que mène le CFL, cette démocratie est à la fois représentative et délibérative. Elle est représentative dans le sens où le CFL est un lieu où sont représentés plusieurs acteurs concernés par les finances locales, et délibérative en raison du caractère collégial des décisions prises par le CFL. Le CFL apparaît ainsi comme un facilitateur de l'atteinte de l'objectif démocratique dans le système financier national à travers le traitement de l'information, le dialogue entre les structures représentées en son sein et la délibération. Selon Bernard LAMIZET, « la délibération est le moment politique où s'articule le réel de la situation qui s'impose aux acteurs politiques qui participent à la délibération, la dimension symbolique des représentations, des opinions et des arguments dont ils sont porteurs,

[490] GUINCHARD Serge, DEBARD Thierry, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 2021-2022, p. 348.
[491] Annexe I : règlement intérieur du CFL, p. 346-347.

et se fonde finalement sur l'imaginaire que constitue l'idéal politique dont ils se souviennent, et, en particulier, l'image qu'ils se font de la situation future résultant de leur décision »[492]. On retrouve à travers ces idées tout le processus délibératif du CFL : toutes les thématiques relatives aux finances locales constituent le réel, toutes les structures représentées que sont les collectivités locales, le Parlement et l'État correspondent à la dimension symbolique des représentations, et le cadre du dialogue entre les acteurs représentés au CFL constitue le cadre de l'idéal politique recherché en vue d'une relation financière stable entre l'État et les collectivités locales.

La collégialité dans la délibération est étroitement liée à la communication. Lorsque la communication du contenu des délibérations est rendue publique, elle crée un lien entre la délibération et la démocratie. Le CFL communique souvent à l'issue de ses réunions avec la presse spécialisée qui a pour rôle la publication des informations des collectivités locales.

B- Le rôle des médias après les délibérations du CFL

Les médias, et plus précisément la presse spécialisée, jouent un rôle très important dans l'activité du CFL. Ils contribuent aux missions de développement des bonnes pratiques du CFL. Il s'agit d'une mission assignée à ce dernier par le législateur selon l'article L. 1211-4, alinéa 3, CGCT. En pratique, cette mission de diffusion est soit facilitée par tous les membres du CFL après une réunion de ce dernier, soit par l'OFGL, l'une des formations restreintes du CFL.

L'idée de diffusion des travaux mentionnée dans l'article L. 1211-4 CGCT revêt un caractère démocratique. Pourtant, en pratique, le CFL ne diffuse pas le contenu de ses avis ou des comptes-rendus de ses différentes séances. Souvent, à la fin des réunions du CFL, il est organisé un point presse avec « un journaliste de *La Gazette des communes* ou de *Localtis*, deux quotidiens spécialisés sur les collectivités locales »[493] chargés de la publication des informations relatives aux activités des collectivités locales, au cours duquel le président du CFL présente un résumé de la séance qui s'est tenue en mentionnant les grandes lignes des décisions du CFL. En dehors de ces deux quotidiens qui interviennent auprès du CFL, ils en existent d'autres que sont *Maire-info*, *Banque des territoires* ou, *Les Echos*, qui publient sur

[492] LAMIZET Bernard, « Réflexions théoriques, la communication délibérative », in *La situation délibérative dans le débat public*, actes du colloque international de Tours (14-16 mai 2003) sous la direction de CASTAGNA Bernard, GALLAIS Sylvain, RICAUD Pascal, ROY Jean-Philippe, Presses universitaires François-Rabelais, volume 1, p. 43.
[493] ALLÉ Camille, *Les politiques des finances locales, transformations des relations financières central/local en France* (1970-2010), *op.cit.*, p. 112.

des plateformes électroniques un compte rendu, mentionnant les propos du président du CFL relatifs à telle ou telle réunion du Comité. Certains membres du CFL nous ont confirmé que les journalistes chargés de la publication de ces informations sont invités par le président du CFL, non pas à assister à la réunion, mais pour recevoir communication des informations à la fin de la réunion du CFL. Il s'agit d'une continuité de l'action du CFL en vue du maintien de la démocratie dans le système financier national, l'objectif final étant le développement des bonnes pratiques.

Dans le cadre de notre étude, le développement des « bonnes pratiques » renvoie à l'objectif de parvenir à travers l'expérimentation à mettre en place une nouvelle gouvernance des relations entre l'État et les collectivités locales, à maîtriser les dépenses locales par les principes de performance et de contrôle démocratique. Ces bonnes pratiques sont observables à travers les résultats des différentes simulations qui sont partagés dans la rubrique « Cap sur » de l'OFGL. Ce partage permet d'accéder aux données financières des collectivités locales, de les rendre transparentes afin d'aider les décideurs publics. Au cours d'un entretien avec un membre de l'OFGL, nous avons noté en ce qui concerne les bonnes pratiques qu'il n'y a pas de modèles précis avec des formules établies que les collectivités locales devraient suivre dans le pilotage de leurs ressources financières, mais que des guides leur sont néanmoins proposés. En matière d'investissement local par exemple, dans une interview publiée par *La Gazette des communes* en juin 2018, le secrétaire général de l'OFGL, M. Thomas ROUGIER, précisait que la démarche adoptée en comité scientifique et technique de l'OFGL[494] pour le pilotage de cette rubrique consistait à dresser un portrait de l'investissement local par rapport à un échantillon de collectivités que l'utilisateur choisit et compare à un groupe de référence. En pratique, « les données, établies à partir des bases « Balances comptables » fournies par la DGFiP (ministère des Finances), d'informations de la DGCL et des populations produites par l'Insee, permettent de faire des graphiques sur les enjeux financiers des dépenses d'équipement ou de zoomer sur les modalités de financement des investissements (ressources propres ou emprunts), de décomposer les recettes d'investissements (produits de cession, FCTVA, subventions, amendes, taxe d'aménagement...), les dépenses d'équipement (bien meubles, construction, réseau voirie, terrain, etc.) et caractériser l'évolution de ces items dans le temps, de cinq à trois exercices, selon la catégorie de collectivités »[495].

[494] *Cf. supra.* p. 81.

[495] NEAU Cédric, « L'OFGL rend transparentes toutes les données sur l'investissement local », sur *La Gazette des communes,* www.lagazettedescommunes.com , [en ligne], publié le 11/06/2018, [consulté le 2 mai 2023].

Le rôle des médias dans la vie des systèmes politiques n'est pas une nouveauté : en France, dès le début de la Révolution, la presse écrite exerçait déjà une influence politique au sein du système politique ; à partir du XXI^{e} siècle, le système électronique et les blogs se sont étendus à la vie politique, diffusant les informations relatives aux actions des gouvernants et servant de tribune d'expression pour les responsables de l'opposition[496]. Les médias jouent un rôle très important dans le processus de la démocratie financière à travers la diffusion d'informations sur les finances locales, accessibles aux citoyens afin de leur donner une idée sur le fonctionnement des institutions financières. Ces informations sont également destinées aux fonctionnaires locaux non-membres du CFL qui peuvent à l'avance avoir une idée du résumé d'une réunion du CFL, en raison de la non-publication des avis et des comptes-rendus des séances du CFL. À travers la lecture de plusieurs articles publiés par ces médias sur leurs plateformes respectives, nous avons constaté qu'ils diffusent toujours tous strictement la même information relative à l'action du CFL dans ses missions consultatives et dans ses missions de répartition de la DGF ou d'émission de propositions ou de recommandations en ce qui concerne les finances locales. Il convient de noter sur ce point, qu'il est de pratique courante que les journaux se contentent de reprendre, peut-être par facilité, les communiqués de presse.

Une complémentarité peut dès lors être établie entre la démocratie financière et le développement des bonnes pratiques : d'une part, la démocratie financière garantit une stabilité institutionnelle et financière, et c'est selon les principes de cette démocratie que les informations financières sont diffusées pour les citoyens et les élus locaux ; d'autre part, à travers le développement de ces bonnes pratiques, la démocratie en matière financière se trouve renforcée dans le sens où elle crée un climat de confiance entre le CFL et les pouvoirs centraux, l'État et les collectivités locales, et plus loin encore entre les pouvoirs centraux, les élus locaux et les citoyens.

En dehors du traitement collégial de l'information qui passe par le partage ou la recherche de cette dernière et qui s'étend à sa diffusion une fois son exploitation par le CFL terminée, ce dernier contribue à la protection de la démocratie financière en permettant une vue d'ensemble sur l'autonomie financière des collectivités locales.

[496] BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, *op.cit.,* p. 300.

Section II : L'activité du CFL, une vue d'ensemble sur l'autonomie financière locale

Il existe un lien entre la démocratie financière et l'autonomie financière des collectivités locales. Avec l'organisation décentralisée de la France, les collectivités auraient pu bénéficier d'un pouvoir de décision sur les impôts, les recettes, et les dépenses. Mais l'État est à la fois le financeur et le législateur en matière de finances locales. Les collectivités locales jouissent d'une autonomie financière, mais cette dernière se révèle insuffisante selon leurs élus. Cette situation explique le rôle de représentation des collectivités locales joué par la majorité des membres du CFL sur les thématiques financières, révélant en conséquence leur attachement au principe de l'autonomie financière des collectivités locales. En pratique, ces missions toujours porteuses d'objectifs de défense des intérêts financiers des collectivités locales révèlent un état des lieux sur le degré d'autonomie financière des collectivités locales (I). L'insuffisance de cette dernière étant toujours dénoncée, on constate finalement que le CFL à travers ses différentes missions contribue à atténuer la prépondérance de l'action des pouvoirs centraux dans le système financier français (II).

§ I- L'impact limité des actions du CFL en vue de la dénonciation de l'insuffisante autonomie financière

L'une des missions importantes du CFL est le contrôle de la répartition des dotations financières octroyées par l'État aux collectivités locales. Une fois ces dotations transférées aux collectivités locales, ces dernières devraient jouir d'une certaine liberté selon les principes de la décentralisation. Cette liberté est constatable, mais l'idée d'octroi de ces dotations par l'État crée une situation de subordination des collectivités locales face à ce dernier, lequel use très souvent de sa position pour s'ingérer dans les affaires locales afin de résoudre des problèmes d'ordre financier. Par exemple, en matière normative, « les règles relatives à l'établissement des budgets locaux et à leur exécution sont toujours établies par le législateur, et restent soumises aux contrôles exercés par les représentants de l'État et les chambres régionales et territoriales des comptes (créées en 1983) sur la régularité des procédures »[497] ; en matière de dépenses, « le budget des collectivités reste très largement contraint notamment par les dépenses obligatoires et ce, depuis 1982 »[498]. Les collectivités locales, dépourvues de pouvoir

[497] DUSSART Vincent, « 40 ans de finances locales et toujours à la recherche de l'autonomie financière des collectivités territoriales ! », in 40 regards sur 40 ans de décentralisation (s), *op.cit.*, p.180.
[498]DUSSART Vincent, « 40 ans de finances locales et toujours à la recherche de l'autonomie financière des collectivités territoriales ! », in 40 regards sur 40 ans de décentralisation (s), *op.cit.*, p.181.

fiscal, dénoncent ainsi une atteinte à leur liberté locale pour la gestion des affaires locales. Aujourd'hui, les missions du CFL dans le système financier français font lumière sur le degré d'autonomie dont jouissent les collectivités locales. Après une observation des relations entre l'État et les collectivités locales, on assiste à la dénonciation par le CFL d'un recul de l'autonomie financière des collectivités locales pour deux raisons importantes : d'une part la dégradation de la situation financière des collectivités locales (A) et d'autre part la surveillance insuffisante de l' autonomie financière par le CFL en raison de la prépondérance des pouvoirs centraux dans le processus décisionnel en matière financière (B).

A- La dégradation des ressources financières des collectivités locales

Cette dégradation se manifeste par l'imposition de mesures en matière financière par l'État centralisateur aux collectivités locales. Il s'agit d'une situation qui est dénoncée par le CFL à travers le rapport que dresse chaque année sa formation restreinte, l'OFGL.

La dégradation des ressources financières des collectivités locales suscite une réflexion sur les relations financières tendues entre l'État et les collectivités locales. Le problème majeur tourne autour de l'insuffisance des ressources financières que les collectivités locales perçoivent de l'État pour la gestion des affaires locales. Il a été constaté que « l'État, par souci d'efficacité administrative, de cohésion sociale et d'égalité politique, impose, par la loi[499], certaines obligations à l'ensemble de ces collectivités : action sociale, éducation... bref un ensemble de missions auxquelles il est interdit de se soustraire. Ces missions ont un coût. Plus ce coût obligatoire devient important, moins les collectivités sont libres. L'État devrait donc, à chaque fois qu'il charge une collectivité d'une mission publique, la soulager de ce poids en lui donnant les moyens nécessaires »[500]. Le Pr. Matthieu HOUSER, dans un article publié dans la revue *Gestion et Finances publiques* en 2017, donnait des précisions quant à la situation financière locale constatable depuis 2015. Cette dégradation financière est dénoncée par l'ensemble des élus locaux quant à la baisse des dotations, importantes ressources des collectivités locales dont les chiffres sont les suivants : en 2014, les dotations ont baissé de 1,5 Mds€, en 2015 et 2016 la baisse était de 3,67 Mds€ et 2,071 Mds€ en 2017[501]. Il a par ailleurs noté qu'en dehors de la

[499] Sur la compétence exclusive du législateur pour imposer une dépense aux collectivités, V. CE, 5 janv. 2005, nº232888, *Cne de Versailles, JCP A* 2005, nº1107, comm. Guillaumont O., *RLCT* 2005/1, nº 7, note Glaser E.
[500] CARTON Olivier, « Les rapports financiers entre l'État et les collectivités territoriales : de la mésentente administrative à la guérilla politique ? », *Revue Le Lamy collectivités territoriales* [en ligne], n°58, 1 juin 2010, p. 2, [consulté le 2 mai 2023].
[501] HOUSER Matthieu, « Existe-t-il réellement une dégradation de la situation financière locale française ? », *Gestion et Finances publiques*, 2017/6, p. 55.

baisse des dotations, il existait d'autres causes de dégradation financière des collectivités locales à savoir : l'effet cumulé de plusieurs mécanismes, avec notamment la baisse des variables d'ajustement et la montée en puissance du fonds de péréquation des ressources intercommunale et communale (FPIC) participant au mouvement de réduction des marges de manœuvre des collectivités locales, la diminution de leur capacité à investir et surtout l'accroissement de leur stock de dette. Les élus locaux font aussi souvent mention des inégalités existant entre les collectivités locales. Dans ce sens, le professeur Matthieu HOUSER, se référant au rapport de la Cour des comptes de 2016, mentionne que 10% des communes ont une dépense inférieure ou égale à 483€ par habitant, tandis qu'à l'opposé 10% ont une dépense supérieure ou égale à 1585 euros, une situation d'inégalité qui frappe toutes les catégories de collectivités locales : les départements supportent les dépenses sociales, notamment la charge des trois allocations individuelles de solidarité, qui impactent fortement leur budget[502].

Par ailleurs en 2020, en raison de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales, la situation financière des collectivités locales s'est dégradée avec un besoin de financement de 0,5 milliard d'euros. À partir de 2021, cette situation financière s'est améliorée en raison de la reprise de l'activité économique, mais il ne s'agit pas d'une stabilité financière complète au sein de chaque échelon territorial, en raison de l'insuffisance de ressources financières signalée en permanence par les collectivités locales. Les élus locaux faisant face à ces difficultés financières dénoncent le retour de l'État dans la gestion des affaires locales. En effet, ce dernier, pour lutter contre l'endettement public, opte on l'a dit pour la diminution des dotations des collectivités locales pour une croissance financière au niveau national. Se pose dès lors la question de la protection de cette autonomie financière.

Face à la constatation de cette dégradation financière par les élus locaux de tous les échelons, le CFL constate de façon globale cette dégradation qui, quelquefois, s'atténue en raison de l'effet positif des activités de sa formation restreinte l'OFGL, lequel dresse chaque année un bilan de la situation financière des collectivités locales. En 2007, les dépenses totales des collectivités locales ont augmenté sensiblement (+6,7%). Cette hausse était supérieure à celle constatée l'année 2006 (+5,5%) ; toutes collectivités locales confondues, cette évolution est le fait d'une hausse quasiment de même ampleur des charges de fonctionnement et des dépenses

[502] HOUSER Matthieu, « Existe-t-il réellement une dégradation de la situation financière locale française ? », *Gestion et Finances publiques, op.cit.,* p. 60.

d'investissement[503] ; En 2008, la progression des dépenses totales des collectivités locales ralentit (+ 2,8 %, contre + 6,9 % en 2007). Cette évolution modérée s'explique par un repli (-0,4 %) des dépenses des communes alors qu'elles représentent 45 % des dépenses totales des collectivités locales. Pour tous les autres niveaux de collectivités, on observe un ralentissement de la croissance[504]. Entre 2009 et 2011, l'OFGL a pu constater une légère stabilité en ce qui concerne les dépenses d'investissement et de fonctionnement des collectivités locales. En 2012, la croissance économique a été nulle dans l'ensemble— pour tous les niveaux de collectivités— compte tenu de l'évolution faible de leurs ressources d'investissement, les collectivités locales affichent un recours plus important à l'emprunt, l'accès au crédit s'est détendu au cours de l'exercice 2012 et, à la fin de l'année 2012, l'endettement des collectivités avait progressé nettement[505]. En 2013 comme en 2012, la croissance de l'économie française est restée faible ; les collectivités locales devaient donc s'endetter pour financer leurs investissements. Ainsi, pour tous les niveaux de collectivités, l'endettement avait nettement progressé : il avait atteint 137,0 Md€ en 2013, soit 4,2 Md€ de plus qu'en 2012. Le taux d'endettement (dette rapportée aux recettes réelles de fonctionnement) avait augmenté de 1 point, et atteint 71 % ; cette progression était particulièrement marquée pour les régions (+ 3 points)[506]. En 2014, l'OFGL avait constaté une progression de l'endettement des collectivités locales avec la baisse des concours de l'État en vue de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques ; l'endettement des collectivités locales avait atteint ainsi 145,8Md€ en 2015, soit 3,9 Md€ de plus qu'en 2014[507]. De 2016 à 2017, les collectivités étaient toujours en situation d'endettement avec une légère amélioration ; en 2018, il y a eu une stabilisation du stock de dette, et ce pour la première fois en 2003 ; en 2019, l'économie française a connu un ralentissement dans l'ensemble, les collectivités locales ont continué à modérer leurs dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement ont connu une croissance[508]. Les collectivités locales ont pu dégager une capacité de financement de 0,7 Md€ ce qui constitue un résultat positif, mais les collectivités locales étaient toujours en situation d'endettement[509]. En 2020,

[503] Rapport de l'Observatoire des Finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2008*, juillet 2008, p. 9.
[504] Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, *Les finances des collectivités locales en 2009*, septembre 2009, p. 12.
[505] Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, *Les finances des collectivités locales en 2013, op.cit.,* pp. 7-9.
[506] Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, *Les finances des collectivités locales en 2014*, *op.cit.,* p. 10.
[507] Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, *Les finances des collectivités locales en 2016*, p. 13.
[508] Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, *Les finances des collectivités locales en 2020*, p. 11.
[509] Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, *op.cit.,* pp. 10-22.

l'économie française a connu la plus forte récession depuis la crise de 1930 ; avec la crise sanitaire, les collectivités locales ont enregistré un besoin de financement de (– 0,5 Md€) pour la première fois depuis 5 ans[510]. Face à cette constatation de la situation financière dégradée des collectivités locales, le CFL a à l'avance une idée des propositions et recommandations qu'il doit adresser aux pouvoirs centraux en vue d'améliorer la situation financière des collectivités locales dans le pilotage de chaque projet intéressant les collectivités locales. Mais l'absence de force contraignante de ses avis, propositions et recommandations, ou encore de ses travaux en matière de finances locales ne garantit pas un effet positif de ses actions en faveur des collectivités locales face aux pouvoirs centraux.

À travers le contenu des différents rapports dressés par l'OFGL chaque année, le CFL est une instance qui fait lumière sur la situation financière des collectivités locales. Implicitement, le CFL révèle, à travers ses multiples actions de contestations ou de défense des intérêts financiers des collectivités locales selon les choix de la majorité des membres, que l'autonomie financière des collectivités locales est insuffisamment protégée.

B- Une surveillance insuffisante de l'autonomie financière par le CFL : la prépondérance des pouvoirs centraux

La protection insuffisante de l'autonomie financière des collectivités locales est aujourd'hui proclamée par tous les élus locaux mais aussi par le CFL. Il convient d'abord de donner des précisions sur la prépondérance des pouvoirs centraux dans le pilotage des finances et ensuite de faire lumière sur le rôle de surveillance insuffisant du CFL de cette autonomie financière.

L'insuffisance d'autonomie financière des collectivités locales est due au fait que le législateur est le décideur principal en matière financière[511]. Selon le Pr. Éric OLIVA, « le contenu de l'autonomie financière locale est généralement présenté dans une double facette comprenant à la fois l'autonomie budgétaire et l'autonomie fiscale »[512]. En ce sens, lorsque le CFL dénonce implicitement l'insuffisance d'autonomie financière des collectivités locales, il dénonce aussi une atteinte à l'autonomie fiscale des collectivités locales.

[510] Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, *Les finances des collectivités locales en 2021*, p. 11.
[511] Cf. *supra*, p. 253.
[512] OLIVA Éric, « La conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales, sous la direction de Marc LEROY, op.cit.,* p. 106.

Dans la pratique, l'autonomie financière incluant l'autonomie fiscale des collectivités locales est insuffisante puisque les collectivités locales ont la possibilité de choisir librement les dépenses et les recettes « leur permettant d'exercer une action politique et économique dans la limite de leur domaine spatial de compétence et sous le contrôle de l'État »[513]. En effet, l'autonomie financière des collectivités locales est insuffisante sur le plan normatif, en matière de dépenses et en matière de ressources. Sur le plan normatif, comme il a été dit précédemment, « les règles relatives à l'établissement des budgets locaux et à leur exécution sont toujours établies par le législateur et restent soumises aux contrôles exercés par les représentants de l'État et les chambres régionales et territoriales des comptes (créées en 1983) sur la régularité des procédures »[514]. En matière de dépenses, les collectivités locales devraient normalement avoir la maîtrise de ces dernières ; or, la liste des dépenses obligatoires est déterminée par le législateur sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Ce dernier dans sa décision n°90-274 DC du 29 mai 1990 avait consacré ce pouvoir de la loi : « considérant que sur le fondement des dispositions précitées des articles 34 et 72 de la Constitution, le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ». L'article 72-2 de la Constitution issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 avait pour objet la consécration de l'autonomie financière des collectivités locales. Les dispositions de cet article renvoient précisément aux notions d'autonomie de gestion, d'autonomie fiscale et de ressources propres, mais dans un cadre délimité par la loi. En conséquence, la réforme de 2003 n'a pas apporté de modification à la jurisprudence du Conseil constitutionnel en raison de l'encadrement de cette autonomie financière. En matière de ressources, « l'État reste maître en grande partie de la création des ressources des collectivités locales »[515] en raison de sa compétence exclusive en matière fiscale. Toutes ces situations rendent compte de la place importante qu'occupe l'État législateur en matière de politique fiscale, ce qui entraine un affaiblissement de l'autonomie financière des collectivités locales. De plus, depuis la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, les collectivités territoriales ont un droit limité et encadré de fixer le taux de l'impôt ; elles n'ont qu'un pouvoir dérivé qui leur permet par exemple de procéder à des exonérations temporaires ou définitives de certains

[513] OLIVA Éric, « La conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op.cit.*, 2017, p. 110.
[514] DUSSART Vincent, « 40 ans de finances locales et toujours à la recherche de l'autonomie financière des collectivités territoriales ! », *in 40 regards sur 40 ans de décentralisation (s), op.cit.*, p.180.
[515] DUSSART Vincent, « 40 ans de finances locales et toujours à la recherche de l'autonomie financière des collectivités territoriales ! », *in* 40 regards sur 40 ans de décentralisation (s), *op.cit.*, p.181.

contribuables. En 2010, la suppression de la taxe professionnelle a montré que l'État exerçait pleinement sa compétence fiscale même au détriment du volume de ces ressources des collectivités territoriales.

En dehors de ces limites, l'autonomie financière des collectivités locales est limitée par la péréquation. En effet, un lien positif et négatif peut être établi entre l'autonomie financière des collectivités locales, les dotations et la péréquation. Dans un sens positif, « fondamentalement, la péréquation a pour objet de venir en aide aux collectivités dont les situations financières sont considérées comme moins favorables, fragiles ou dégradées »[516]. Dans un sens négatif, « quel que soit le mécanisme de péréquation adopté, il n'est pas contestable que lorsque des collectivités sont soumises à un effort redistributif par une diminution d'un concours financier de l'État, péréquation verticale, par un prélèvement sur leurs ressources propres, péréquation horizontale, elles subissent une perte de recette en référence à la situation de base initiale »[517]. C'est dans ce dernier sens que certains auteurs ont pu affirmer que toute politique de péréquation porte atteinte à la libre administration[518]. Selon la Pr. Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, l'atteinte à la libre administration des collectivités n'est pas exclue par la Constitution mais elle doit être circonstanciée : si le prélèvement opéré sur les finances d'une collectivité locale dans le cadre de la péréquation est minime, alors il n'y a pas véritablement d'entrave à la libre administration et, pour les mêmes raisons, toute mesure de péréquation ne porte pas nécessairement atteinte à l'autonomie financière réelle des collectivités contributrices[519]. Si le mécanisme de péréquation ne constitue pas un frein à l'autonomie financière des collectivités locales, c'est parce que le monopole normatif du législateur en matière financière est atténué par la Charte européenne de l'autonomie locale. En effet, les stipulations des articles 9.5 et 9.6 de la Charte européenne préconisent une préservation nécessaire de la liberté des collectivités locales dans leur domaine de responsabilité (article 9.5) ainsi que la consultation des collectivités locales sur les modalités des ressources redistribuées

[516] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « Dotations et autonomie financière locale : pour une affirmation du Rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de Marc LEROY, Economica, 2017, p. 199.
[517] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « Dotations et autonomie financière locale : pour une affirmation du Rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales, sous la direction de Marc LEROY, op.cit.,* p. 196.
[518] HOUSER Matthieu, *Le droit de la péréquation financière, Fondement et pratique*, Paris, L'Harmatan, 2015, P.27.
[519] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « Dotations et autonomie financière locale : pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales, sous la direction de Marc LEROY, op.cit.,* p. 198.

qui leur sont attribuées (article 9.6). Sur ce dernier point, on retrouve le CFL dans son rôle de participation au pilotage de la DGF et de la péréquation horizontale, mais l'autonomie financière des collectivités locales reste assujettie aux transferts de l'État et aux taux d'imposition des impôts locaux. En conséquence, le CFL qui ne fait que mettre en application les décisions définitives prises par les pouvoirs centraux dans la gestion des dotations, dénonce parfois par la voix de la majorité de ses membres une atteinte à l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales.

S'agissant de la surveillance de l'autonomie financière des collectivités locales par le CFL, le législateur en associant le CFL au processus d'élaboration de la loi de finances et à la répartition de l'enveloppe de la DGF a fait de lui le surveillant de l'autonomie financière des collectivités locales. Les réponses du CFL aux différentes mesures imposées par les pouvoirs centraux en matière financière ou aux différents projets de réforme à la suite de sa consultation préalable témoignent de son attachement aux principes de l'autonomie financière des collectivités locales. Les résumés des travaux du CFL diffusés par les presses spécialisées qui sont souvent invitées à la fin de ses réunions, révèlent à travers les propos du président du CFL que ce dernier agit parfois comme un syndicat.

L'insuffisante autonomie financière des collectivités locales est ainsi en priorité dénoncée par la majorité des membres du CFL, soutenus au niveau national par les élus locaux et leurs différentes associations. Le CFL, à travers l'ensemble de ses missions, constitue ainsi une instance qui fait en permanence lumière sur les désaccords existant entre l'État et les collectivités locales en matière financière.

Bien que ses actions aient peu de conséquences positives, la présence institutionnelle du CFL reste très utile parce qu'elle atténue la prépondérance des pouvoirs centraux dans le processus de prise de décision en matière financière.

§ II- Les actions du CFL contribuant à l'atténuation de la prépondérance des pouvoirs centraux

Le CFL atténue la prépondérance des pouvoirs centraux à travers la concertation qui occupe une place importante dans son processus décisionnel (A). La collégialité, élément fondamental de toute son activité, permet aussi d'atténuer la centralisation dans les relations financières entre l'État et les collectivités locales (B).

A- La présence du CFL révélatrice de l'utilité de la concertation

L'activité consultative du CFL passe par une concertation. Cette dernière, nécessaire pour la rationalisation des politiques publiques, se traduit par une participation des collectivités locales et des pouvoirs centraux à un processus décisionnel, qui est une pratique importante et efficace dans les démocraties représentatives contemporaines. Dans ces dernières, la concertation suppose un pouvoir d'initiative qui est très souvent détenu par les pouvoirs exécutif et législatif, mais aujourd'hui étendu aux instances de concertation qui contribuent à la rationalisation des politiques publiques. Parmi ces instances de concertation en France figure le CFL, qui partage ainsi ce pouvoir d'initiative avec les pouvoirs centraux, ce qui rend utile sa présence dans le système juridique français.

Selon le Pr. Philippe BRAUD, le pouvoir d'initiative peut se définir au sens fort comme « la capacité de lancer un processus décisionnel en suscitant une dynamique d'études, de concertations et de négociations »[520]. En France, ce pouvoir d'initiative appartient en priorité aux pouvoirs centraux en leur qualité de représentants, élus du peuple et gouvernants. En matière financière, ces derniers ne sont pas seuls à détenir ce pouvoir d'initiative dans le processus décisionnel ; le CFL le détient aussi lorsqu'il insère des propositions dans ses avis consultatifs, ou lorsqu'il se réunit sans être consulté afin de discuter d'un projet futur concernant les collectivités locales, ou encore lorsqu'il met en place en son sein des groupes de travail afin de mener des réflexions efficaces nécessaires pour des réformes futures. Dans cet ordre d'idées, on retrouve le second sens que le Pr. Philippe BRAUD donne au pouvoir d'initiative, celui de « mobiliser des soutiens, trancher des points controversés, réduire les résistances qui se manifestent contre telle ou telle disposition ; en d'autres termes, c'est faire vivre une "structure de décision" tout au cours du processus »[521]. Tel est le cas du CFL qui interagit avec le

[520] BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, LGDJ, 2018, p. 521.
[521] *Ibid.*, p. 521.

gouvernement, le Parlement, les associations d'élus locaux et les experts dans le processus décisionnel en matière de finances locales.

L'importance du CFL sur le plan démocratique a ainsi pour fondement la concertation qui passe par l'exercice d'un pouvoir d'initiative. La démocratie financière se trouve renforcée parce que l'association du CFL à la prise de décision en matière financière crée un cadre de transparence pour le processus décisionnel. De cette pratique démocratique découle l'effet positif de l'activité consultative sur le processus décisionnel du pouvoir central : outre l'impact positif sur l'efficacité décisionnelle, l'activité consultative du CFL contribue à l'atténuation du pouvoir administratif détenu par les pouvoirs centraux. C'est dans ce sens que le député Charles DE COURSON avait souligné devant la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat que le « CFL est utile et a réussi à limiter les dégâts sur des dossiers d'ampleur »[522] en matière de finances locales.

En conséquence, la présence du CFL au sein des institutions, atténue la centralisation dans les relations financières entre l'État et les collectivités locales.

B- La présence du CFL contribuant à l'atténuation de la centralisation dans les relations financières entre l'État et les collectivités locales.

La subordination des collectivités locales aux décisions des pouvoirs centraux n'est que la conséquence de l'organisation institutionnelle et territoriale de la France, État unitaire décentralisé. Cette prépondérance des pouvoirs centraux, qui peut parfois être qualifiée de centralisation et qui s'étend au système financier, se trouve limitée par le rôle du CFL. En pratique, l'action du CFL n'est que partielle puisqu'elle ne fait qu'atténuer la prépondérance des pouvoirs centraux, mais elle est utile.

L'intervention de l'État dans les affaires locales remonte au début des années 1970 avec les politiques keynésiennes marquées par la présence de l'État qui intervenait sur un marché économique avec une réglementation étouffante[523]. Au cours de la deuxième moitié des années 1970, l'émergence des thèses économiques libérales sous l'autorité d'économistes comme Friedrich HAYEK a entraîné une redéfinition des politiques publiques avec une prise en compte

[522] GROSDIDIER François, TOCQUEVILLE Nelly, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, Doc. Sénat n°642, session ordinaire de 2015-2016, p. 10.
[523] BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques, op.cit.,* p. 831

des responsabilités des collectivités locales dans la dynamisation du système financier. La décentralisation devient ainsi l'un des concepts importants des théories économiques libérales, détentrice d'un champ d'intervention économique : « les collectivités territoriales ont été pensées comme susceptibles de participer activement au développement de l'économie soit en l'accompagnant, soit en l'insufflant »[524]. Les collectivités locales occupent ainsi une place importante dans le système économique français, mais la décentralisation crée une situation de subordination de ces dernières face au pouvoir central. En pratique, il s'agit d'une organisation territoriale permettant aux collectivités de gérer les affaires locales, mais elle est parfois écrasante pour ces dernières en raison de l'intervention de l'État dans presque tous les domaines étatiques y compris le domaine financier. En conséquence, l'autonomie financière des collectivités locales fait déjà l'objet de débats face aux multiples décisions étatiques qui s'imposent aux collectivités locales, à l'exemple actuel de la suppression de la taxe professionnelle puis de la taxe d'habitation, ou de la contractualisation financière prévue par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022. De 2013 à 2017 par exemple, l'État avait pris la décision de diminuer de façon unilatérale la DGF ; dans le cadre de la contractualisation prévue par la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques, l'État a décidé d'encadrer la gestion financière des collectivités locales en surveillant l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement et d'endettement à travers les articles 13, 29, et 30 de ladite loi, tout en associant le CFL à cette action[525]. L'association du CFL à l'encadrement de cette gestion financière est clairement constatable à travers l'article 30 alinéa 2 de la loi de programmation des finances publiques disposant que « le Gouvernement présente chaque année à ce comité une décomposition des objectifs mentionnés au III du même article 13 pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et pour chacune des trois catégories de collectivités suivantes : régions, départements et communes. Il recueille à cette occasion l'avis du comité ». L'article 13 III de ladite loi correspond à un taux de croissance annuel de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de

[524] *Ibid., p.* 831.

[525] Article 30 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques : « Le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales, avant la présentation du rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, un bilan de l'exécution lors de l'année précédente de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé à l'article 13 de la présente loi. Il évalue l'impact des évolutions législatives sur l'objectif d'évolution de la dépense locale. Ce rapport est transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.
En outre, le Gouvernement présente chaque année à ce comité une décomposition des objectifs mentionnés au III du même article 13 pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et pour chacune des trois catégories de collectivités suivantes : régions, départements et communes. Il recueille à cette occasion l'avis du comité ».

fonctionnement et à l'évolution qui s'établit selon un indice donné. Ces mesures prises par l'État s'apprécient de différentes manières selon qu'il s'agit du CFL ou de l'État. Du point de vue du CFL, ces décisions des pouvoirs centraux imposées aux collectivités locales constituent une entrave à leur autonomie financière ; du point de vue de l'État, ces mesures sont nécessaires pour remédier aux déficits publics.

Selon le Pr. Michel BOUVIER, la source de ce débat autour de la fiscalité locale est l'impôt comme « symbole du pouvoir »[526]. L'État étant l'ultime détenteur de ce pouvoir fiscal, dans un souci d'éviter toute incohérence dans le système financier et de répondre aux exigences des articles 9.5 et 9.6 de la Charte européenne de l'autonomie locale, des instances de concertation ont été intégrées au processus décisionnel et le rôle du CFL s'inscrit dans cette logique. Ce dernier à travers ses différentes activités, en partant du processus de l'élaboration de la loi de finances de l'année jusqu'à la répartition de la DGF aux collectivités, peut limiter l'effet négatif des décisions des pouvoirs centraux lorsque les propositions mentionnées dans ses avis sont suivies : en 2014, dans le contexte du pacte de confiance et de responsabilité, le Gouvernement avait proposé de suivre l'avis du CFL, et donc que l'effort d'économie soit réparti entre les trois catégories de collectivités territoriales, sur la base suivante : • Bloc communal : 840 millions d'euros (56 %) ; • Départements : 476 millions d'euros (32 %) ; • Régions : 184 millions d'euros (12 %). Même si les avis du CFL ne sont pas suivis, les collectivités locales ont toujours l'opportunité de se faire entendre par le biais du CFL : en 2019, dans le contexte de la réforme de la fiscalité locale et plus précisément sur la compensation de la taxe d'habitation le président du CFL André LAIGNEL avait défendu, à l'issue d'une séance plénière du CFL le 16 avril 2019, le principe d'une prolongation du dégrèvement dont les communes et leurs groupements bénéficient depuis 2018 face à la critique émise par le Gouvernement sur sa proposition. Le président du CFL avait en effet plaidé pour qu'en remplacement de la taxe d'habitation l'État accorde un dégrèvement de cet impôt aux communes et à leurs groupements, une solution votée en juillet 2018 en majorité par l'instance, mais que l'Exécutif avait rejetée. Selon le président LAIGNEL, « le dégrèvement est la solution la plus simple et surtout la seule qui garantisse dans la durée que les collectivités seront intégralement

[526] BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques, op.cit.,* p. 842

compensées » et « tout refus du dégrèvement sera l'aveu que l'État ne veut pas compenser intégralement la suppression de la taxe d'habitation »[527].

Si en pratique les avis, propositions et recommandations du CFL ne sont pas toujours suivis par les pouvoirs centraux, ils contribuent à la correction de certaines erreurs et permettent une meilleure appréciation des faits des thématiques sur lesquelles les pouvoirs centraux sont appelés à se prononcer.

Qu'il s'agisse de la diminution unilatérale des dotations ou de l'encadrement des dépenses des collectivités locales, ou encore d'une imposition de mesures quelconques impactant les collectivités locales, ces dernières sont en situation de subordination. Toutefois, ces mesures sont au préalable, présentées au CFL avant d'être imposées. Le CFL à travers sa présence et son activité répond à un besoin de cohérence dans l'organisation des pouvoirs publics. C'est dans ce sens qu'il contribue à atténuer la centralisation qui existe entre l'État et les collectivités locales en matière financière.

[527] BEUREY Thomas, « Réforme de la fiscalité locale : malgré les critiques, pas d'inflexion du CFL », projets publics pour Localtis-France, sur: www.banquedesterritoires.fr [en ligne], publié le 16/04/2019, [consulté le 02 mai 2023].

Conclusion du chapitre VII :

Le CFL contribue à travers ses différentes missions à la protection de la démocratie financière dans le système financier français.

Cette contribution s'applique au niveau national et au niveau local, et se fait de deux manières. D'une part, elle se fait à travers le traitement collégial de l'information financière au sein de la comitologie mise en place par le législateur. Pour ce faire, le CFL procède au traitement de l'information financière partagée par les pouvoirs centraux, ou s'engage lui-même à rechercher l'information qu'il va ensuite exploiter. L'objectif du traitement collégial de l'information est la mise en place de solutions cohérentes pour un meilleur pilotage des finances locales. D'autre part, le CFL à travers son activité permet une vue d'ensemble sur l'autonomie financière des collectivités locales en raison du champ dans lequel il exerce ses compétences : il participe au pilotage de la DGF au moment de la détermination du montant prévisionnel de cette dernière et au moment de sa répartition entre les collectivités locales. La question des dotations étant intrinsèquement liée à celle de l'autonomie financière des collectivités locales, le CFL, en diffusant les informations financières qui font l'objet d'un traitement au sein de la comitologie, dresse en pratique un état des lieux de l'autonomie financière des collectivités locales et contribue de ce fait au maintien de la démocratie financière.

Le CFL se révèle utile pour tout le système financier français, mais son statut juridique ainsi que ses compétences doivent évoluer pour une meilleure représentation des collectivités locales.

Chapitre VIII : Une transformation recommandée du CFL en Autorité Administrative Indépendante

Dans le système financier français, les relations financières entre l'État et les collectivités locales fonctionnent dans un cadre de concertation impliquant plusieurs acteurs que sont les services des administrations centrales (DGCL, DGFIP, etc.), les différentes associations d'élus locaux (AMF, ADF, AMRF, Ex-ARF), et les instances spécifiques au sein desquelles figure le CFL[528]. Ce cadre d'activité dont l'objectif consiste à élaborer des décisions cohérentes, marqué par la place prépondérante de l'État face aux collectivités locales, intègre moins les collectivités locales au processus décisionnel malgré le rôle joué par le CFL à leur endroit auprès de l'État dès lors qu'elles sont « sommées d'exécuter ou d'assumer des décisions qu'elles n'ont pourtant pas prises »[529]. L'utilité du CFL dans le système juridique financier français amène ainsi à une réflexion relative à la transformation de son statut juridique afin de rendre son activité plus influente dans tout le système financier et d'abord en faveur des collectivités locales.

L'idée de transformer le CFL en une Autorité Administrative Indépendante (AAI) n'est pas une nouveauté. En 2001, une proposition de loi présentée par Jacques OUDIN et d'autres sénateurs tendait à conférer au CFL le caractère d'AAI par détermination de la loi[530]. La proposition de loi a fait l'objet d'une première lecture au Sénat, sans être inscrite en tant que tel à l'ordre du jour dans les travaux préparatoires du projet de loi relatif à la démocratie de proximité[531]. En effet, les débats parlementaires sur ce projet n'ont pas pris en compte cette proposition de loi des sénateurs relative à la transformation du CFL en une AAI et il n'y a eu aucun amendement.

En octobre 2022, la Cour des comptes proposa, de même, dans le cadre d'une gouvernance renouvelée, le renforcement de la concertation sur le financement des collectivités locales à travers « la mise en place d'une instance permanente de concertation entre l'État et les collectivités locales (…) pour nouer un dialogue régulier et notamment permettre une présentation des mesures du projet de loi de finances impactant les collectivités en amont de

[528] Cf. *supra*, p.33-34.
[529] Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, par M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE, Doc. Sénat n°642, session ordinaire de 2015-2016, p. 32.
[530] Proposition de loi tendant à conférer au comité des finances locales le caractère d'autorité administrative indépendante, texte n° 368 (2000-2001) de Jacques OUDIN et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 12 juin 2001. Voir Annexe II : Proposition de loi de Jacques OUDIN et plusieurs autres sénateurs, p. 348 et s.
[531] Projet de loi n°3089 de M. Daniel VAILLANT, ministre de l'Intérieur, déposé à l'Assemblée nationale le 23 mai 2001.

leur examen au Parlement », ou, à défaut, de procéder à la refonte du CFL qu'il considère comme n'étant « pas à la hauteur » de cet enjeu au regard de sa composition et de son fonctionnement, afin de confirmer son rôle de dialogue autour des finances locales[532]. La Cour des comptes écrit qu'« une réforme structurante et plus ambitieuse pourrait décider de confier à une autorité indépendante, comme un Haut conseil, la mission de l'organisation du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales et de la production d'un avis éclairé sur les données financières locales et les textes proposés ». En effet, comme il a été dit plus haut, il a existé plusieurs instances de concertation dont les missions se rapprochaient de celles du CFL, mais certaines instances sont tombées en désuétude (la conférence annuelle des finances publiques) et d'autres ont eu un fonctionnement irrégulier (la conférence nationale des exécutifs). Le CFL est aujourd'hui une instance consultative qui a su s'imposer dans le système financier, par sa permanence et sa régularité fonctionnelle, et dont les missions vont au-delà de la concertation tant au niveau national que local. Même si la Cour des comptes le considère comme n'étant pas « à la hauteur » d'une instance de concertation capable de maintenir un dialogue régulier entre l'État et les collectivités locales, suivre sa proposition de refondre le CFL pourrait consister en sa transformation en une AAI par le législateur.

Selon le rapport public du Conseil d'État publié en 2001, les AAI sont des institutions agissant au nom de l'État, sans être subordonnées au Gouvernement, et qui bénéficient pour le bon exercice de leurs missions de garanties leur permettant d'agir en pleine autonomie sans que leur action puisse être orientée ou censurée, si ce n'est par le juge[533]. La compétence de transformation d'une institution administrative en une AAI par le législateur n'est pas un phénomène récent. La première qualification d'une institution d'AAI en France émanait du législateur et remonte à 1978 : il s'agissait de la Commission Nationale de l'Informatique et des libertés (CNIL) créée et organisée par la loi du 6 janvier 1978. La Commission d'Accès aux Documents Administratifs a été créée par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 pour répondre au besoin de transparence administrative par l'exercice du droit d'obtenir la communication de documents administratifs ; la Commission de la sécurité des consommateurs, instituée par la loi n°83-660 du 21 juillet 1983, est chargée d'émettre des avis et de proposer toute mesure de nature à améliorer la prévention des risques en matière de sécurité des produits ou services ; par

[532] Rapport de la Cour des comptes, *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution, Communication à la commission des finances du Sénat octobre 2022*, p. 107.
[533] Conseil d'État, Rapport public 2001, jurisprudence et avis de 2000, les autorités administratives indépendantes, Etudes et document, N° 52, La documentation française, p. 257.

exemple encore, la Commission — aujourd'hui « Haute Autorité » — pour la transparence financière de la vie politique, créée par la loi du 11 mars 1988 modifiée, avait une mission d'information sur le non-respect, par les membres du Gouvernement ou certains élus, de leurs obligations de déclaration de situation de leur patrimoine. En 2017, la loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes a posé les bases d'un statut juridique commun à toutes les AAI et les Autorités Publiques Indépendantes (API). Il s'agit précisément des règles essentielles d'organisation et de fonctionnement qui s'appliquent à toutes les autorités. Selon l'objet de la proposition de loi déposée au Sénat le 7 décembre 2015 par Marie-Hélène DES ESGAULX, Jean-Léonce DUPONT et Jacques MÉZARD, il s'agissait d'un effort de rationalisation, dont le but était de remédier à l'illisibilité et au dysfonctionnement du système institutionnel en raison de la prolifération de ces autorités constatée depuis la création de la CNIL en 1978.

La distinction entre les AAI et les API apparaît dans les travaux parlementaires portant sur la proposition de loi n° 225 (2015-2016) de Mme Marie-Hélène DES ESGAULX, MM. Jean-Léonce DUPONT et Jacques MÉZARD, déposé au Sénat le 7 décembre 2015. S'agissant du point commun, en première lecture à l'Assemblée nationale, le député Jean-Luc WARSMANN précisait que les familles d'AAI et d'API « ont en commun d'être de nature administrative et de disposer d'un pouvoir de décision qui peut s'étendre à la régulation ou à la sanction »[534]. S'agissant des points divergents, les API sont, selon lui, une sous–catégorie d'AAI reconnue par le législateur, qui se distingue des AAI par le fait que les autorités qualifiées comme telles disposent de la personnalité morale. Cela leur permet notamment de percevoir des ressources fiscales et de pouvoir ester en justice[535]. Au Sénat, le sénateur M. Jacques MÉZARD, en se référant aux dispositions de l'article 2 de la proposition de loi[536], précisait que la personnalité morale dont disposent les API constitue une spécificité par rapport aux autres AAI qui leur

[534] WARSMANN Jean-Luc, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur la proposition de loi organique adoptée par le Sénat, relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes (n° 3477), et la proposition de loi adoptée par le Sénat portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes (n° 3476), Assemblée Nationale, n° 3689 et 3693, 26 avril 2016, p. 27.

[535] WARSMANN Jean-Luc, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur la proposition de loi organique adoptée par le Sénat, relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes (n° 3477), et la proposition de loi adoptée par le Sénat portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes (n° 3476), *op.cit.*, p. 15.

[536] Article 2 proposition de loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, texte n° 225 (2015-2016) de Mme Marie-Hélène DES ESGAULX, MM. Jean-Léonce DUPONT et Jacques MÉZARD, déposé au Sénat le 7 décembre 2015 « Les autorités publiques indépendantes disposent de la personnalité morale ».

assure la capacité d'ester en justice ; l'autonomie financière, dans la mesure où, conformément au 1° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, une ressource établie au profit de l'État peut faire l'objet d'une affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale ; et la responsabilité, susceptible d'être mise en cause lors de contentieux indemnitaire[537]. En référence aux dispositions de l'article 2 de ladite proposition de loi, il rappelé la liste des API existantes que sont - l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) ; - l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) ; - l'Autorité des marchés financiers (AMF) ; - le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ; - la Haute Autorité de santé (HAS) ; - la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) ; - le Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C)[538]. L'article 1er de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes précise que la liste des AAI et des API est annexée à ladite loi. Cette loi a ainsi dressé une liste de 26 AAI et API alors qu'une quarantaine d'autorités administratives et publiques indépendantes avait été identifiée. Dans cette liste annexe sont mentionnées les API précédemment citées. On en déduit qu'il existe aujourd'hui 19 AAI et 7 API. Cette réduction du nombre d'AAI et d'API est relative à la volonté de simplification administrative afin de redonner tout son sens et son efficacité à l'action publique, mais elle n'empêche pas le législateur de transformer un organisme existant.

En raison de l'absence d'effet de la personnalité morale sur l'indépendance des autorités administratives, ainsi que l'absence de justification à l'octroi de la personnalité morale aux API, nous optons dans le cadre de notre recherche pour la transformation du CFL en AAI. En effet, lorsqu'on analyse les avantages que confère la personnalité morale aux autorités qui en bénéficient, on peut penser que les API jouissent d'une indépendance plus grande que celle des AAI. Mais, le Docteur Sébastien MARTIN démontre que cette personnalité n'a pas d'incidence

[537] MÉZARD Jacques (Sénateur), Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi de Mme Marie-Hélène DES ESGAULX, MM. Jean-Léonce DUPONT et Jacques MÉZARD portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et sur la proposition de loi organique de Mme Marie-Hélène DES ESGAULX, MM. Jean-Léonce DUPONT et Jacques MÉZARD relative aux autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, Sénat n° 332, 27 janvier 2016, p. 29-30.

[538] MÉZARD Jacques (Sénateur), Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi de Mme Marie-Hélène DES ESGAULX, MM. Jean-Léonce DUPONT et Jacques MÉZARD portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et sur la proposition de loi organique de Mme Marie-Hélène DES ESGAULX, MM. Jean-Léonce DUPONT et Jacques MÉZARD relative aux autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, Sénat n° 332, *op.cit.*, p.30.

sur l'indépendance. Il considère que l'octroi de la personnalité morale n'empêche absolument pas l'exercice d'un pouvoir de tutelle et que les API, qui, en raison de leur indépendance[539], devraient être libérées de toute tutelle de l'État, restent néanmoins soumises à ce que l'on peut considérer comme la forme minimale de la tutelle administrative. De plus, les autorités administratives qui ne possèdent pas la personnalité morale ne sont pas moins indépendantes car elles détiennent de la part du législateur des prérogatives juridiques qui les rapprochent des personnes juridiques. S'agissant de l'absence de justification à l'octroi de la personnalité morale aux API, Sébastien MARTIN soutient que l'argument selon lequel la personnalité morale permettrait de percevoir des ressources comme des taxes fiscales ou parafiscale peut être renversé. « Les faits démontrent qu'il n'y a pas de lien de causalité entre la possession de la personnalité morale et l'attribution de ressources propres »[540]. En ce qui qui concerne la capacité d'ester en justice, « qu'elles soient ou non dotées de la personnalité morale, les autorités de régulation peuvent directement agir en justice, sans devoir se faire représenter par un ministre ; en pratique, l'autorité est alors représentée par son président en exercice »[541]. On peut ainsi constater que « les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes ne présentent pas de réelle différence car elles disposent toutes des mêmes éléments composant la personnalité juridique bien que les premières n'en soient pas réellement titulaires »[542].

Quelles sont les raisons expliquant la nécessité de transformer le statut juridique du CFL et comment se ferait cette transformation ?

Le statut juridique actuel du CFL doit être révisé par le législateur en raison de la place secondaire qu'il occupe face aux pouvoirs centraux dans le système financier français et qui constitue une limite à son rôle de représentant des collectivités locales auprès de l'État. En effet, le CFL par son activité permanente contribue au maintien de la démocratie financière et constitue un rappel de l'existence des relations financières entre l'État et les collectivités locales. Toutefois, il existe des facteurs institutionnels limitant l'effet positif de ses multiples actions en matière financière en faveur des collectivités locales et empêchant l'association

[539] MARTIN Sébastien, « Les autorités publiques indépendantes : réflexions autour d'une nouvelle personne publique », In *RDP*, n° 1, 01 mars 2013, p. 53.
[540] *Ibid.*, p. 53.
[541] *Ibid.*, p. 53.
[542] *Ibid.*, p. 53.

effective de ces dernières à la prise de décisions définitives dans le contexte du pilotage des finances publiques et locales.

La transformation du statut juridique du CFL est ainsi nécessaire pour des raisons d'efficacité institutionnelle (Section I). Il s'agirait d'une transformation en une AAI qui relèvera de la compétence du législateur. (Section II).

Section I : Les raisons de la refondation du CFL : l'inefficacité institutionnelle

Les élus locaux plaident souvent pour l'association des collectivités locales au processus décisionnel. Se pose alors en permanence la question de la place qu'occupent les collectivités locales dans le processus décisionnel en matière budgétaire en France. On peut affirmer que les collectivités locales sont intégrées au processus décisionnel en matière budgétaire par le biais du CFL qui détient des compétences polyvalentes (I), mais cette intégration est insatisfaisante pour des raisons institutionnelles (II).

§ I- L'intégration actuelle des collectivités locales au processus décisionnel par le rôle polyvalent du CFL

L'objectif du respect de la démocratie et de la libre administration des collectivités territoriales suppose une intégration de ces dernières aux différentes discussions relatives aux finances locales. L'organisation institutionnelle relative au processus décisionnel en matière financière en France rend compte aujourd'hui de la contribution d'une multitude d'acteurs tant au niveau national qu'au niveau local qui, au travers d'actions à la fois techniques et juridiques, agissent pour rendre moins complexes les normes applicables. C'est dans ce sens que s'inscrit le rôle du CFL qui contribue à l'intégration des collectivités locales au processus décisionnel en matière financière (A) dans un champ d'action bien défini (B).

A- Le CFL, un organe spécifique contribuant à l'intégration des collectivités locales au processus décisionnel en matière financière

La spécificité du CFL dans le système juridique français est liée à sa polyvalence fonctionnelle et à sa composition. Ce sont ces caractéristiques qui lui permettent d'agir en faveur des collectivités locales, d'où l'idée de sa contribution à leur intégration au processus décisionnel. L'idée de contribution s'explique par l'observation des faits : dans la pratique institutionnelle, le CFL n'est pas une instance de concertation strictement créée pour la représentation des collectivités locales, à l'image d'une association d'élus locaux, par exemple, ou d'un syndicat agissant en faveur d'une institution.

Dans leur proposition de loi de 2001 en vue de la qualification du CFL d'autorité administrative indépendante, Jacques OUDIN et plusieurs de ses collègues sénateurs du groupe UMP (Louis ALTHAPÉ, Pierre ANDRÉ, Roger BESSE, Paul BLANC, Christian BONNET, Joël BOURDIN, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Robert CALMEJANE, Gérard CÉSAR, Jean CHÉRIOUX, Gérard CORNU, Jean-Patrick COURTOIS, Désiré DEBAVELAERE, Xavier DARCOS, Luc DEJOIE, Jacques-Richard DELONG, Robert DEL PICCHIA, Christian DEMUYNCK, Charles DESCOURS, Michel DOUBLET, Daniel ECKENSPIELLER, Michel ESNEU, Bernard FOURNIER, Alain GÉRARD, Charles GINÉSY, Francis GIRAUD, Paul GIROD, Alain GOURNAC, Georges GRUILLOT, Hubert HAENEL, Emmanuel HAMEL, Alain HETHENER, Roger KAROUTCHI, Christian de LA MALÈNE, Patrick LASSOURD, René-Georges LAURIN, Dominique LECLERC, Jacques LEGENDRE, Jean-François LE GRAND, Roland du LUART, Max MAREST, Philippe MARINI, Paul MASSON, Bernard MURAT, Paul NATALI, Lucien NEUWIRTH, Mme Nelly OLIN, MM. Joseph OSTERMANN, Jacques PEYRAT, Henri de RICHEMONT, Louis SOUVET, Martial TAUGOURDEAU, René TRÉGOUËT, Alain VASSELLE et Jean-Pierre VIAL) avaient relevé en référence aux articles L.1211-3 CGCT[543] et L. 1211-4 CGCT[544] que le CFL détient une triple fonction : une fonction d'analyse ; d'observatoire des finances locales ; et il est aussi le répartiteur et le régulateur pour le gouvernement et le Parlement[545]. Aujourd'hui, même si la rédaction de ces articles a été modifiée, cette triple fonction y est toujours conservée. En

[543] Ancien article L. 1211-3 CGCT (du 27 mars 1996 au 19 mai 2011) : « Le comité des finances locales contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement.
« Il fixe, le cas échéant, le montant de la dotation forfaitaire dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7 et détermine la part des ressources affectées aux dotations mentionnées aux articles L. 1211-5, L. 1613-5 et L. 2334-13.
« Le Gouvernement peut le consulter sur tout projet de loi, tout projet d'amendement du Gouvernement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire.
« Chaque année, avant le 31 juillet, les comptes du dernier exercice connu des collectivités locales lui sont présentés ainsi qu'aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ».

[544] Ancien article L.1211-4 CGCT (du 24 février 1996 au 9 août 2015) : « Le comité des finances locales a pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales.
« Il établit chaque année sur la base des comptes administratifs un rapport sur la situation financière des collectivités locales.
« Dans un cadre pluriannuel, il a la charge de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Les résultats de ces études font l'objet d'un rapport au Gouvernement.
« Les missions mentionnées au présent article peuvent être exercées par une formation spécialisée du comité, dénommée observatoire des finances locales et comportant des représentants de toutes ses composantes. Les membres de l'observatoire des finances locales sont désignés par le président du comité ».

[545] Proposition de loi tendant à conférer au CFL le caractère d'autorité administrative indépendante, annexe au procès-verbal de la séance du 12/06/2001, session ordinaire, 2000-2001, Doc. Sénat, n°368.

analysant cette dernière, il est difficile de donner la nature juridique précise du CFL en le rattachant uniquement aux collectivités locales. Dire qu'il s'agit d'un « comité consultatif », c'est oublier la fonction de répartition à laquelle se rattache son pouvoir de décision, ou sa fonction de régulateur en ce qui concerne les relations financières entre l'État et les collectivités locales. C'est aussi écarter son rôle de défenseur des intérêts financiers des collectivités locales, rôle qui n'est pas précisé par le législateur, mais qui est une conséquence de ses différentes réactions aux mesures prises en matière financière par les pouvoirs centraux et qui ont un impact négatif sur les finances locales. À la question de savoir quelle est la nature juridique du CFL, une réponse complète sera la suivante : un comité consultatif, détenteur d'un pouvoir de décision en ce qui concerne la répartition de la DGF, régulateur des relations financières entre l'État et les collectivités locales, et défenseur des intérêts financiers des collectivités locales auprès de l'État selon les choix de la majorité de ses membres.

C'est cette polyvalence qui marque la différence entre le CFL et les autres instances de concertation agissant dans le système financier au niveau vertical ou au niveau horizontal. Les instances de concertation au niveau vertical renvoient à toutes ces structures qui servent de cadre d'échange entre l'État et les collectivités locales. Au niveau horizontal il s'agit de ces instances représentatives des différentes catégories de collectivités locales. Ainsi, il existe aujourd'hui plusieurs instances de concertation au sein desquelles sont représentées les collectivités locales avec un objectif commun : « garantir des politiques publiques locales efficientes, mais également une gestion optimale des services publics locaux », comme l'ont écrit deux Sénateurs[546]. Au niveau vertical, Emilie MOYSAN mentionne dans sa thèse quelques instances de concertation qui « illustrent l'existence d'embryons d'organisation pouvant permettre une meilleure organisation des compétences et rendre ce champ juridique plus stable »[547], mais qui ont disparu, ou qui n'ont pas pu voir le jour. Elle cite ainsi la Conférence nationale des exécutifs qui était « un lieu de réflexion sur les évolutions de la fiscalité locale, sur les moyens de sensibiliser les collectivités aux enjeux européens ou encore sur la clarification des compétences des collectivités territoriales »[548]. Cette instance de concertation présidée par le Premier ministre et au sein de laquelle siégeaient les représentants des associations d'élus locaux ainsi que le président du CFL a pu se réunir sur des thèmes relatifs à

[546] GOURAULT Jacqueline, GUILLAUME Didier, Rapport d'information sur le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, 01/02/2011, Doc. Sénat n°272, 2010-2011, p. 36.
[547] MOYSAN Emilie, *Les compétences financières locales dans le système juridique français, op.cit.,* p. 383
[548] *Ibid.,* p. 383.

la fiscalité locale avant de tomber en désuétude à partir de 2011. Elle ne s'était réunie « depuis sa première séance du 4 octobre 2007 qu'à cinq reprises soit à un rythme deux fois moindre »[549], alors qu'il était initialement prévu qu'elle se réunisse deux à trois fois par an soit à l'initiative du gouvernement, soit à la demande conjointe des trois présidents des associations d'élus. En juillet 2008, sa réunion avait porté sur la préparation du projet de loi de finances, la réforme de la fiscalité locale et la clarification des compétences ; en décembre 2008, sa réunion était relative au plan de relance ; en mars 2009, elle s'était réunie pour une réflexion sur la réforme des collectivités locales ; en octobre 2009, sa réunion était relative à la réforme des collectivités locales, la réforme de la fiscalité locale, et aux priorités stratégiques d'investissement en vue de l'emprunt national ; en 2010, sa réunion portait sur la réforme de la taxe professionnelle[550].

La « Conférence nationale des finances publiques » créée par le décret n°2006-515 du 5 mai 2006 « relatif à la conférence nationale des finances publiques et portant création du conseil d'orientation des finances publiques », composée de ministres, de parlementaires, du président du CFL et aussi du président de la Commission Consultative sur l'Évaluation des Charges avait œuvré comme la Conférence Nationale des Exécutifs jusqu'à sa suppression lors de la mise en place du Haut conseil des finances publiques[551].

Le « Haut conseil des territoires », prévu dans le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) déposé par le Gouvernement le 10 avril 2013[552], qui aurait eu pour rôle de renforcer la concertation et le dialogue entre l'État et les collectivités locales, n'a pas été installé en raison de son rejet par le Sénat, parce que « cette nouvelle instance, qui était destinée à être consultée sur tout projet de loi relatif à l'action publique locale, était de nature à concurrencer la chambre haute »[553]. Il se serait agi d'une instance de concertation devant regrouper les différents organismes existants et agissant pour l'amélioration du dialogue entre l'État et les collectivités locales, absorbant ainsi le CFL et le

[549] Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Didier GUILLAUME, 01/02/2011, Doc. Sénat n°272, 2010-2011, p. 17.
[550] Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Didier GUILLAUME, *op.cit.*, p. 18.
[551] Article 3 du décret n° 2013-144 du 18 février 2013 relatif à la constitution initiale du haut conseil des finances publiques, JORF n° 42 du 19 février 2013, p. 2785.
[552] Voir le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Sénat, n°495, 2012-2013, p.7.
[553] ZARKA Jean-Claude, « Modernisation de l'action publique : publication de la loi », D., 2014, p. 281

CNEN. M. Jacques MÉZARD, ancien sénateur et actuel membre du Conseil constitutionnel, avait exprimé son accord concernant la suppression du Haut conseil des territoires au cours de la séance du 2 octobre 2013 au Sénat portant sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles[554] : dans son intervention sur l'amendement n°355 visant à supprimer le Haut conseil des territoires, il a d'abord rappelé qu'il était prévu de créer à côté du Sénat un organisme qui n'était pas anodin puisqu'il devait être présidé par le Premier ministre ou, en son absence, par le ministre chargé des collectivités territoriales ; or, cet organisme devait détenir des compétences extrêmement importantes : il pouvait être consulté sur la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales et sur la programmation pluriannuelle des finances publiques ; il pouvait faire toute proposition de réforme concernant l'exercice des politiques publiques conduites par les collectivités territoriales ; il devait être consulté sur les projets de réforme concernant l'exercice des politiques conduites par les collectivités territoriales ; il pouvait être consulté, à la demande du Premier ministre, sur tout projet de loi relatif à l'organisation et aux compétences des collectivités territoriales. Selon Jacques MÉZARD, tout avis positif à l'issue d'une consultation de ce Haut conseil des territoires, allait donc rendre inutile l'avis du Sénat parce qu'il serait issu des représentants des collectivités territoriales. Selon lui, il s'agissait d'un moyen mis en place par le Gouvernement afin de supprimer le Sénat plus tard !

C'est l'absence de continuité fonctionnelle des instances précédemment citées qui révèle la spécificité du CFL. Cette dernière est relative à la place qu'il occupe dans le système financier français : il s'agit d'une instance de concertation à la fois verticale et horizontale. Sa spécificité est aussi liée au pouvoir de décision qu'il détient contrairement aux autres instances de concertation citées plus haut et qui peuvent (ou pouvaient) être qualifiées de comités consultatifs, d'association, ou de syndicat. Enfin, la spécificité du CFL réside à la fois dans sa permanence et sa régularité : son caractère permanent renvoie au fait qu'il ait pu résister depuis sa création en 1979 alors que les autres instances sont tombées en désuétude ; sa régularité est relative à l'exercice régulier de ses fonctions et au respect de son calendrier en ce qui concerne ses réunions et c'est cette régularité qui contribue au renforcement de son caractère permanent dans le système institutionnel financier en France. Le rapport d'information élaboré par les sénateurs François GROSDIDIER et Nelly TOCQUEVILLE en 2016 mentionne que « depuis

[554] Sénat, Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, session ordinaire 2013-2014, compte rendu intégral, séance du 2 octobre 2013, pp. 8906-8907.

1987, le CFL s'est réuni en moyenne six à sept fois par an, avec au minimum quatre séances et au maximum dix séances. Son agenda est jalonné de rendez-vous annuels récurrents, permettant à l'État et aux collectivités d'entretenir un dialogue suivi et constructif sur les dotations de l'État et sur les évolutions législatives ayant un impact sur les finances locales »[555]. À travers son caractère permanent et sa régularité dans l'exercice de ses fonctions, le CFL est une instance de concertation qui répond à une ancienne exigence de la Cour des comptes, préconisant dans un rapport publié en octobre 2013 de mettre en place un « cadre permanent d'association des collectivités territoriales aux mesures de redressement, tant en amont des lois de programmation et de finances pour rendre un avis sur leur nature et leur étendue qu'en aval dans la déclinaison des orientations au sein d'un « pacte » qui soit le cadre des engagements fermes et réciproques de l'État et des collectivités territoriales en ce domaine »[556]. Dans ce rapport de 2013, dans le contexte de crise budgétaire majeure, la Cour des comptes avait précisé que le « Haut conseil des territoires » prévu dans le projet MAPTAM pouvait remplir ce rôle, en espérant une évolution de ses compétences, lesquelles n'étaient que consultatives après l'adoption du texte du Gouvernement en première lecture par l'Assemblée nationale le 23 juillet 2013. Mais, on l'a dit, ce « Haut conseil des territoires » avait finalement été rejeté par les sénateurs. Près de dix ans plus tard, en 2022, la Cour des comptes mentionne toujours l'insuffisance du dialogue entre l'État et les collectivités locales et préconise de mettre en place un Haut conseil qui sera chargé d'organiser le dialogue entre l'État et les collectivités locales. Mais le rapport de 2022 diffère de celui de 2013 en ce qu'il précise les missions et les pouvoirs dont pourrait être doté ce Haut conseil en tant qu'autorité indépendante. Le CFL n'est pas une AAI mais, rappelons-le, sa permanence et ses fonctions dans le système financier justifient de le transformer en AAI.

L'utilité du CFL est aussi due à la définition claire de son domaine de compétence.

B- Un comité au champ d'intervention précis

Dans le système financier français, le CFL est une instance qui a un champ de compétence bien défini par le législateur, contrairement aux autres instances de concertation, présentes ou passées, au sein desquelles sont représentées les collectivités locales.

[555] Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, par M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE, Doc. Sénat n°642, 26 mai 2016, session ordinaire de 2015-2016, p. 11.
[556] Rapport Cour des comptes, *Les finances publiques locales,* octobre 2013, p. 53.

En 2016, le rapport d'information fait par les sénateurs François GROSDIDIER et Nelly TOCQUEVILLE recommandait de « réduire drastiquement le nombre d'instances locales de concertation associant l'État et les collectivités territoriales en ne conservant qu'un seul comité ou une seule commission départementale par grand secteur de politique publique »[557]. En matière de pilotage des finances locales et de création des normes intéressant les collectivités locales, le CFL n'est évidemment pas un comité départemental, mais un comité national. « Son pouvoir de décision et de contrôle est une réalité en matière de répartition des concours financiers de l'État aux collectivités ; son pouvoir consultatif est garanti puisque le comité est obligatoirement consulté sur tous les décrets et les projets de loi à caractère financier concernant les collectivités territoriales ; son pouvoir de proposition est reconnu lorsque ses travaux, tels que ceux menés entre 2011 et 2012 sur la péréquation horizontale, conduisent à de grandes réformes, en l'occurrence les nouveaux mécanismes de redistribution des ressources entre collectivités »[558]. Le CFL doit être conservé et la transformation de son statut juridique est nécessaire en raison de son rôle d'éclaireur des pouvoirs centraux dans les processus de réformes relatifs à la fiscalité locale. Que ce soit en assemblée plénière ou au sein de ces différentes formations restreintes, le CFL est l'instance permettant un échange permanent entre l'État et les collectivités locales sur les finances locales et sur les normes financières intéressant les collectivités locales. De plus, sa composition reflète l'idée que les collectivités locales sont les premières entités concernées par les décisions qui seront prises. En matière de finances locales, son cadre d'activité constitue aujourd'hui une réponse à une autre recommandation de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat selon laquelle on doit « prévoir, dans toutes les instances de concertation ou de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales associant des représentants de la société civile, une voix prépondérante au collège des élus locaux par rapport aux autres collèges, lorsque les décisions sont prises »[559].

[557] Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, par M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE, Doc. Sénat n°642, 26 mai 2016, session ordinaire de 2015-2016, p. 59.

[558] Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, par M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE, Doc. Sénat n°642, 26 mai 2016, session ordinaire de 2015-2016, p. 10.

[559] Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, par M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE, Doc. Sénat n°642, 26 mai 2016, session ordinaire de 2015-2016, p. 59.

Les différents rôles joués par le CFL, qu'il s'agisse d'un rôle direct ou par le biais de ses formations spécialisées, constituent une preuve de l'intégration des collectivités locales au processus décisionnel en matière financière, mais cette intégration n'est pas totale pour des raisons d'organisation institutionnelle.

§ II- Une intégration des collectivités locales insatisfaisante pour des raisons institutionnelles

L'intégration des collectivités locales au processus décisionnel en matière financière par le biais du CFL reste insatisfaisante pour des raisons institutionnelles. D'une part, cette intégration insatisfaisante est liée à la composition du CFL qui se retrouve dans la position d'arbitre et de partie (A) ; d'autre part, l'activité consultative du CFL, qui constitue la base de l'intégration des collectivités locales à la prise de décision, est limitée par la jurisprudence restrictive du juge administratif (B).

A- L'impact négatif de la composition du CFL : une institution à la fois arbitre et partie

La composition du CFL suscite une analyse relative aux différents rôles du CFL et à la nature de ses avis, propositions et recommandations.

Le CFL est à la fois une représentation de l'exécutif, du législatif et des collectivités locales. Se pose encore une fois la question de la nature de cette institution qui, sur le plan national, est un comité consultatif mis en place par le législateur, représentant les collectivités locales et le défenseur de leurs intérêts financiers selon les choix effectués par la majorité de ses membres. La représentation des collectivités locales est constatable, mais insatisfaisante parce que les membres siégeant au sein du CFL le sont pour les structures auxquelles ils sont rattachés. Partant, soutenir strictement que le CFL est le représentant des collectivités locales c'est soutenir que ces dernières sont également représentées auprès de l'État par les parlementaires et les agents de l'État, même si dans les faits cette représentation n'émane que de la majorité des membres du CFL. Le CFL à travers sa composition se retrouve ainsi à jouer un rôle d'arbitre au stade de la concertation entre l'État et les collectivités locales, l'idée étant d'harmoniser leur point de vue en matière de pilotage des finances locales avec celui de l'État, et en même temps dans la position d'une partie, précisément en faveur des collectivités locales lorsque les élus locaux majoritaires en son sein optent tous pour une solution sur une thématique donnée, assortie de revendications ou de pression sur les pouvoirs centraux en faveur des collectivités locales. Dans ce cas précis, il existe un risque que le CFL soit perçu comme un groupe d'élus

locaux agissant comme un groupe de pression, ou comme les associations d'élus locaux qui contribuent à l'association des collectivités locales au processus décisionnel sur toutes les thématiques les concernant, mais qui sont dépourvues de pouvoirs de décision. Or, les missions du CFL diffèrent de celles des différentes instances de concertation précitées. Le fait qu'il soit partie en dehors de son rôle d'arbitre émanant de ses missions de conciliation, peut constituer une limite à l'association des collectivités locales au stade de la prise de décision effective en matière financière.

Le juge administratif à travers ses décisions freine aussi partiellement l'élan du CFL dans l'exercice de ces fonctions.

B- L'impact négatif de la jurisprudence restrictive du juge administratif à l'égard de la consultation du CFL

Les conséquences positives de l'activité consultative du CFL sont parfois limitées par le juge administratif qui, par le biais de ses décisions, a toujours rappelé que le CFL n'avait qu'un rôle consultatif.

Dans son arrêt du 25 juin 2010[560], le Conseil d'État a rappelé que la libre administration des collectivités territoriales n'impose pas au législateur de consulter le Comité des Finances Locales avant d'adopter une mesure ayant une incidence sur les finances de ces collectivités territoriales. Il s'agit d'une décision qui rappelle la suprématie du législateur face au CFL et aux collectivités elles-mêmes sur le plan institutionnel. On peut en déduire que les parlementaires siégeant au CFL n'y siègent pas en tant que défenseurs des intérêts financiers des collectivités locales, mais en tant que participants à la prise de décision en matière financière. Siégeant au CFL pour une concertation, leur choix au moment de la prise de décision au sein du CFL en cas de consultation constitue d'autant moins une décision finale de l'ensemble des parlementaires sur le plan national.

Le juge administratif pose aussi des limites à l'exercice de l'activité consultative du CFL via sa jurisprudence sur la qualification des « décrets à caractère financier ». On sait que, selon l'article L. 1211-3 alinéa 3 CGCT, la consultation du CFL par le Gouvernement est obligatoire pour les décrets à caractère financier concernant les collectivités locales. L'appréciation du caractère financier du décret relevant de la compétence du juge administratif, ce dernier a à plusieurs reprises mis à l'écart la consultation obligatoire du CFL au motif que le décret dont il

[560] CE, 25 juin 2010, *Région Lorraine*, req. n°339842 , préc. *Supra*, p. 143.

était saisi ne présentait pas un caractère financier. Dans son arrêt du 18 octobre 2006[561], le Conseil d'État a souligné qu' « un décret qui se borne à fixer les modalités budgétaires et comptables permettant la mise en œuvre de l'obligation qu'ont les régions de prendre en charge les dépenses de fonctionnement et d'équipement des écoles et instituts publics de formation, ne saurait être regardé comme un décret à caractère financier concernant les collectivités territoriales au sens des dispositions de l'article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales. Dès lors, la circonstance qu'il n'ait pas été précédé de la consultation du Comité des Finances Locales ne l'entache pas d'illégalité ». Dans une décision du 2 mars 2010[562], le Conseil d'État a souligné qu'une région n'était pas fondée à soutenir que le CFL devait être consulté avant l'adoption du décret attaqué, qui avait pour objet d'instituer un complément de traitement au bénéfice de fonctionnaires et agents publics, quelles que soient ses conséquences sur les budgets des collectivités intéressées, au motif qu'il ne s'agissait pas d'un décret à caractère financier concernant les collectivités territoriales, au sens des dispositions de l'article L. 1211-3 CGCT. Dans son arrêt du 6 mai 1996[563], le Conseil d'État avait aussi souligné que la fixation du taux de la contribution des collectivités locales au régime spécial de sécurité sociale auquel sont affiliés leurs agents, quelle que soit son incidence budgétaire pour les collectivités locales, n'est pas au nombre des dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales au sujet desquelles, lorsqu'elles sont prises par décret, le CFL doit être consulté (en application de l'article L 234-21 du code des communes à l'époque).

Au regard de cette jurisprudence, il convient d'analyser encore une fois le contenu de l'article L. 1211-3 alinéa 3 CGCT et plus précisément l'appréciation que le juge administratif donne du « décret à caractère financier ». Selon les termes de M. Emmanuel GLASER, le CFL semble détenir un champ d'action large en ce qui concerne l'exercice de sa fonction consultative. Mais la jurisprudence « restrictive »[564] relative à l'article L.1211-3 CGCT constitue un frein à l'exercice de cette fonction consultative par le CFL. Selon la jurisprudence administrative, un décret à caractère financier est, par exemple, un décret « modifiant les règles d'organisation et de fonctionnement de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales » (CE 26 juin 1989, n°93.033, 93.130, 93.131 et 93.138, *Département du Nord et autres*) ou « créant un fonds de rénovation des lycées » (CE, 16 oct. 1995, nº124.385, *maire de St-Cloud*) ou déterminant le

[561] CE, 18 octobre 2006, *Région des pays de la Loire*, n°284563.
[562] CE 2 mars 2010, *Région Rhône-Alpes*, n°322781 B.
[563] CE, 6 mai 1996, *Commune de Villeurbanne et a.*, n°165286.
[564] Emmanuel Glaser, note sous CE, 18 oct. 2006, nº 284563, *Région des Pays de la Loire*, RLCT 2006/19, nº 548.

régime juridique de « la redevance d'assainissement » (CE, 9 juill. 2003, nº220803, *Union fédérale des consommateurs « Que choisir »*). Le Commissaire du Gouvernement Christophe Devys, dans ses conclusions sur l'arrêt *Région des Pays de la Loire* de 2006, nous indique la clé d'analyse de ces décisions : selon lui, « une réglementation qui affecte de manière générale les collectivités locales n'est pas soumise à l'avis du comité des finances locales alors même qu'elle aurait une incidence financière ». De la notion d'« incidence financière », on déduit le nom « incident » qui peut se définir comme « un facteur trouble, élément de surprise qui perturbe ou infléchit le cours d'un débat ou d'une délibération »[565]. Dans le contexte des finances locales, la notion d'« incidence financière » révèle l'existence d'un élément de surprise, perturbateur, pouvant se définir comme toute conséquence émanant d'une décision prise par une autorité extérieure et modifiant le montant d'une enveloppe financière par une collectivité locale. En référence à l'arrêt *Région Lorraine* du Conseil d'État du 25 juin 2010 (n°339842), on peut citer par exemple l'incidence que peuvent avoir des dispositions législatives fixant le montant de la majoration de la contribution de l'État pour l'exploitation des services transférés aux collectivités locales.

Les décisions du juge administratif précitées apparaissent contestables parce que les motifs de rejet des décisions précitées relatifs aux décrets qui, selon lui, ne sont pas des décrets à caractère financier s'inscrivent bien dans le contexte général du pilotage des finances publiques et finances locales. Toutefois, cette restriction de l'activité consultative du CFL par le juge administratif se trouve atténuée depuis 2007 avec la création de la Commission Consultative d'Évaluation des Normes, formation restreinte du CFL qui était consultée obligatoirement sur l'impact financier des projets de textes réglementaires concernant les collectivités territoriales. Aujourd'hui, cette commission est remplacée par le CNEN, qui est indépendant du CFL, mais dont le rôle concernant l'analyse de l'impact financier des normes vient renforcer l'activité du CFL dans le système financier en ce qui concerne l'élaboration des normes. En 2018 par exemple, le CNEN a été saisi de 264 projets de textes. Parmi les textes ainsi examinés, on trouve 13 projets de loi, 4 projets d'ordonnance, 160 projets de décret et 87 projets d'arrêté. Au total, entre 2014 et 2022, le CNEN a été sollicité pour 1305 décrets, 479 arrêtés et 108 ordonnances, contrairement au CFL qui n'a été sollicité que pour 798 décrets, 160 arrêtés et 32 ordonnances entre 1990 et 2022. La consultation obligatoire du CNEN par le gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de textes réglementaires et des projets de loi créant ou

[565] CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p. 531.

modifiant les normes applicables aux collectivités locales, remédierait à l'avenir aux situations d'absence de consultation du CFL sur les projets de loi, projet d'amendement ou sur les dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. De plus, le CNEN est une instance consultative qui a la possibilité de s'autosaisir sur tout projet de normes techniques résultant d'activités de normalisation ou de certification, ayant un impact technique ou financier pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, selon les dispositions de l'article L.1212-2 -IV CGCT. Sa saisine par les présidents des assemblées parlementaires selon les dispositions de l'article L. 1212-2-II est facultative, mais on peut déduire de l'article L. 1212-2-II CGCT précédemment cité qu'elle laisse la possibilité au Sénat via son président de saisir le CNEN au titre de son rôle de représentant des collectivités territoriales sur une proposition de loi ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales, sauf si le sénateur ayant déposé la proposition de loi s'y oppose[566]. Dans nos recherches, nous n'avons pas trouvé d'informations concernant cette saisine en pratique, mais elle pourrait constituer une limite à la jurisprudence restrictive du juge administratif à l'égard de la consultation du CFL.

Face à l'ampleur et à l'importance de l'activité du CFL dans le système juridique français, il est aujourd'hui important de renforcer son statut juridique afin de parvenir à une intégration totale des collectivités locales à la prise de décision en matière financière.

[566] Article L.1212-2-II CGCT : « Le président d'une assemblée parlementaire peut soumettre à l'avis du conseil national une proposition de loi ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose ».

Section II : Le nouveau statut juridique du CFL à consacrer

Le CFL est une instance de concertation qui, au regard de sa polyvalence fonctionnelle pourrait être transformée en une AAI par le législateur (I). Le législateur pour ce faire devra respecter certaines conditions en vue d'une transformation complète du CFL (II).

§ I- La transformation possible du CFL en une AAI par la loi

Le CFL présente déjà quelques caractéristiques facilitant sa transformation en une AAI (A) par le législateur (B).

A- Le CFL, une institution aux caractéristiques le rapprochant d'une AAI

Le CFL est clairement une institution qui peut aisément être transformée en Autorité Administrative Indépendante (AAI).

Si la plupart des AAI créées en France constituent une réponse donnée à un problème donné[567], la transformation du CFL en une AAI serait une réponse à la nécessité de mettre en place un seul comité compétent dans le domaine de la gestion financière locale et dont les missions ne se limiteraient pas à la concertation. Il s'agit d'une nécessité en raison de l'existence de plusieurs instances consultatives au sein desquelles sont représentées les collectivités locales et qui interviennent sur toutes les thématiques financières ou non concernant les collectivités locales, soit par saisine des pouvoirs centraux, soit par auto-saisine sans résultat concret sur la situation financière des collectivités locales. C'est dans ce sens que François DELUGA, membre du bureau exécutif de l'AMF, soutenait en 2016 devant la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat que « le moyen de ne pas faire de concertation c'est d'en faire trop ; trop de dialogue tue le dialogue »[568]. Cette Délégation a dans ce sens recommandé la réduction du nombre d'instances locales de concertation associant l'État et les collectivités territoriales en ne conservant que les plus utiles. Elle ne parlait pas d'instaurer des AAI, mais de la nécessité d'associer les collectivités locales au processus décisionnel en matière financière, ce qui supposait selon elle la mise en place d'une instance dont les pouvoirs iraient

[567]Conseil d'État, *Rapport public 2001, jurisprudence et avis de 2000, les autorités administratives indépendantes, Études et document*, N° 52, La documentation française, p. 266.

[568] Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation, fait par M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE (sénateurs), Sénat, session ordinaire de 2015-2016, n° 642, p. 20.

au-delà de ceux détenus par le CFL aujourd'hui. Dans ce sens, la réponse à un tel besoin pourrait être la création d'une AAI.

Comme il a été dit précédemment, l'idée de transformer le CFL en une AAI n'est pas une nouveauté[569]. En juin 2001, les sénateurs Jacques OUDIN et plusieurs de ses collègues avaient soumis une proposition de loi tendant à conférer au CFL le caractère d'AAI, sur la base du renforcement de la densité constitutionnelle du principe de la libre administration des collectivités territoriales, afin d'assurer à l'élaboration des règles du financement des collectivités locales des conditions d'indépendance réelle[570]. Selon eux, rien ne justifiait en effet, dans le cadre des lois de décentralisation de 1982-1983, que l'on s'en remette aux seuls services de l'État (pouvoir exécutif) pour cette élaboration et, bien au contraire, tout appelait — sous réserve du respect de l'article 34 de la Constitution — à ce que cette même élaboration puisse être au moins *initiée* dans un cadre indépendant. Les sénateurs proposaient ainsi d'apporter des modifications aux dispositions des articles du code général des collectivités territoriales relatifs à son organisation et à son fonctionnement. Il s'agissait de l'article L. 1211-1 CGCT[571], de l'ancien article L. 1211-4 CGCT[572] et de l'article L.1211-5[573] CGCT portant sur la triple fonction du CFL ; ils préconisaient aussi l'insertion de nouveaux articles L.1211-6[574] et L. 1211-7 CGCT[575], l'un relatif à la publication au *Journal officiel* d'un règlement intérieur

[569] Cf. *supra*, p. 31-32.

[570] Proposition de loi tendant à conférer au CFL le caractère d'autorité administrative indépendante, annexe au procès-verbal de la séance du 12/06/2001, Sénat, session ordinaire, 2000-2001, n°368

[571] Article 1er de la proposition de loi : « L'article L.1211-1 du Code général des collectivités territoriales est complété par un second alinéa ainsi rédigé : « Le comité constitue une autorité administrative indépendante ».

[572] Article 2 de la proposition de loi : « Le deuxième alinéa de l'article L.1211-4 du Code général des collectivités territoriales est complété par la phrase suivante : « Le même rapport, remis concomitamment au Premier ministre et aux présidents des assemblées parlementaires, rend compte de l'activité du comité en tant qu'autorité administrative indépendante pendant l'année précédente. Il est transmis au Premier président de la Cour des Comptes » .

[573] Article 3 de la proposition de loi : « A l'article L.1211-5 du Code général des collectivités territoriales, après les mots : « est prélevée » sont insérés les mots : « conformément aux prévisions fournies par le comité au ministre en charge des collectivités territoriales, » » ; article 4 de la proposition de loi : « L'article L.1211-5 du Code général des collectivités territoriales est complété par un second alinéa ainsi rédigé : « Le président est ordonnateur des dépenses du comité. Il présente les comptes du comité au contrôle de la Cour des Comptes » ».

[574] Article 5 de la proposition de loi : « Après l'article L.1211-5 du Code général des collectivités territoriales, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé : « Art. L.1211-6.- Le comité des finances locales établit son règlement intérieur qui est publié au Journal Officiel de la République dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi n° ..... du ..... Ce règlement garantit le caractère collégial des délibérations du comité » ».

[575] Article 6 de la proposition de loi : « Après l'article L.1211-5 du Code général des collectivités territoriales, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L.1211-7.- I.- Les agents du comité sont nommés par le président. Ils sont placés sous son autorité exclusive. Ils ne peuvent recevoir d'instructions du Gouvernement.

« Des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires des collectivités territoriales sont, en tant que de besoin, mis à disposition du comité des finances locales.

« Des agents contractuels peuvent être recrutés par le président du comité.

du CFL librement arrêté par lui, l'autre à l'indépendance de ses membres vis-à-vis du gouvernement.

Cette proposition de loi dont la discussion devait être reprise avec le projet de loi relatif à la démocratie de proximité rappelons-le[576], n'a pas finalement fait l'objet de discussion. Dans l'exposé des motifs, les sénateurs, auteurs de la proposition de loi, précisaient que cette législation était déjà, « à l'évidence, d'une complexité toujours croissante et, ce, aux dépens des citoyens ; elle n'assure qu'une autonomie fiscale déclinante et entraîne même parfois une « délocalisation de la ressource », selon l'expression employée dès 1984 par la mission sénatoriale d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation ; elle induit une capacité de péréquation en voie de paralysie malgré les espoirs nourris, en ce domaine, depuis la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ; elle n'assure qu'une garantie partielle des ressources. Enfin, elle repose sur des bases de fiscalité locale dont la réforme a été systématiquement reportée depuis plusieurs années »[577].

La définition que les sénateurs avaient donnée de la notion d'AAI n'est pas différente de celle du Conseil d'État mentionnée plus haut : « par autorité administrative indépendante, il faut entendre une entité dépourvue de la personnalité morale, mais échappant au contrôle hiérarchique ministériel, disposant, au nom de l'État, d'un pouvoir autonome d'avis ou de recommandation et de décision de caractère normatif et, parfois, d'un pouvoir de sanction »[578]. En analysant la définition du Conseil d'État, les pouvoirs que détient le CFL, sa nature administrative et sa composition permettraient de lui conférer la qualification d'AAI s'il jouissait de l'indépendance.

S'agissant des pouvoirs du CFL, ceux qu'il détient aujourd'hui constituent le socle de son autorité. Selon le Conseil d'État, les AAI sont dotées de pouvoirs hétérogènes dans leur nature

« Pour son activité, le Comité peut, en outre, faire appel à des experts ou à des personnalités qualifiées.
« II.- L'État met à disposition du comité des finances locales les locaux nécessaires à son fonctionnement. Une convention est, à cette fin, conclue entre l'État et le président du comité, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi n° ..... du ..... » .

[576] *Préc. Supra*, p. 31-32

[577] Proposition de loi tendant à conférer au CFL le caractère d'autorité administrative indépendante, annexe au procès-verbal de la séance du 12/06/2001, *Op.cit.*, n°368.

[578] Proposition de loi tendant à conférer au CFL le caractère d'autorité administrative indépendante, annexe au procès-verbal de la séance du 12/06/2001, Sénat, session ordinaire, 2000-2001, n°368.

et leur étendue[579]. « Le pouvoir minimum confié aux autorités administratives indépendantes est celui d'émettre un avis, de formuler des propositions ou des recommandations »[580]. Le CFL détient assurément ce pouvoir minimum dans l'exercice de sa fonction consultative. Certaines AAI sont dotées d'un pouvoir de décision : tel serait le cas du CFL qui est doté d'un certain pouvoir de décision en matière de péréquation, qu'il exerce à travers la fixation des orientations relatives à la répartition de la DGF et à la péréquation horizontale. Le CFL est aussi compétent pour prendre des décisions en matière de répartition des amendes relatives à la circulation routière selon les articles L. 2334-24 et L.2334-25 CGCT[581]. En dehors du pouvoir de décision, il exerce un pouvoir de contrôle après la répartition de la DGF. En ce qui concerne les pouvoirs, il n'y a pas de critères figés pour la qualification d'AAI : il peut s'agir d'une institution qui détient un seul pouvoir ou d'une institution aux compétences polyvalentes.

La nature administrative du CFL est constatable en raison de son rattachement à l'État. Le CFL a pour champ d'intervention les finances locales mais le rattachement de ces dernières aux finances de l'État induit une action du CFL au nom et pour le compte de l'État. De plus, les missions d'évaluation de politiques publiques dévolues au CFL en application de l'article L. 1211-4 CGCT s'inscrivent dans le contexte des missions d'intérêt général, corroborant de ce fait sa nature administrative.

Sur la composition, le CFL est caractérisé par une collégialité avec des membres nommés et élus, dont son président ; les membres qui y siègent ont une bonne connaissance du domaine des collectivités locales et des finances locales. En référence à cette collégialité qui existe au sein du CFL, on peut soutenir que ce dernier jouit d'une certaine indépendance vis-à-vis des instances de désignation des membres, et dans le sens où elle assure une délibération collective, mais cette indépendance n'est — eu égard à la présence d'agents des administrations centrales de l'État — pas suffisante pour caractériser celle d'une AAI.

[579] Conseil d'État, *Rapport public 2001, jurisprudence et avis de 2000, les autorités administratives indépendantes,* Etudes et document, *op.cit.,* p. 308.
[580] *Ibid*., p. 308.
[581] Art. L. 2334-24 et L.2334-25 CGCT en application desquels « les sommes collectées au titre des amendes sont, jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, versées au Trésor public, puis prélevées sur les recettes de l'État, sur la base d'une répartition proportionnelle au nombre de contraventions à la police de la circulation constatées l'année précédente sur le territoire de chacune des collectivités territoriales » ; *Cf. préc. supra*, p. 159.

B- La modification du statut juridique du CFL par le législateur

Cette modification qui relève de la compétence du législateur ne serait pas exempte d'avantages relatifs à la légitimité démocratique de l'institution.

Selon l'article 1er de la loi organique n°2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes, « toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par la loi. La loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ». Comme précédemment mentionné dans l'introduction, nous proposons dans le cadre de notre recherche la transformation du CFL en AAI.

Le CFL pourrait être qualifié d'AAI par la loi, après un aval du Conseil constitutionnel, parce que ces missions relèvent du domaine législatif défini à l'article 34 de la Constitution et, aussi, pour éviter tout risque de suppression de l'institution par voie réglementaire et assurer sa légitimité. La compétence exclusive du législateur en ce qui concerne la création de certaines instances indépendantes du gouvernement a en effet vocation à prémunir ces instances du risque de révocation de ses membres par une simple disposition réglementaire[582]. Ceci ne signifie pas qu'une AAI ne puisse être régie par des mesures réglementaires : « c'est le Premier ministre qui a compétence pour prendre par décret les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration » et il s'agit d'un principe qui s'applique aussi bien à la définition des structures des services ministériels ou déconcentrés qu'à la création des commissions consultatives et des conseils de toute nature qui éclairent les ministres de leurs avis[583].

La transformation du statut juridique du CFL par le législateur lui confèrerait une légitimité démocratique et politique dans le système financier français sur le plan fonctionnel. Il s'agirait plus précisément d'une action qui atténuerait la suprématie de l'Exécutif dans le processus décisionnel en matière financière puisque, en application de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement dispose de l'administration. De plus, il occupe une place importante dans le processus d'élaboration des normes en raison du partage de l'initiative des lois avec le Parlement en application des dispositions de l'article 39 de la Constitution. C'est dans ce contexte d'atténuation de suprématie de l'Exécutif dans le processus d'élaboration des normes

[582] MOUCHETTE Julien, *La magistrature d'influence des autorités administratives indépendantes*, *op.cit.*, p. 106.
[583] GENTOT Michel, *Les autorités administratives indépendantes*, Montchrestien, 1994, p. 49.

concernant les finances des collectivités locales que s'inscrivait l'un des motifs de la proposition de loi de Jacques OUDIN et de ses collègues en 2001, tendant à conférer au CFL une qualification d'AAI et qui n'a pas finalement abouti : selon ces Sénateurs, les règles des collectivités locales devraient s'élaborer dans un cadre indépendant sans recours aux services de l'État pour cette élaboration. Le renforcement du statut juridique du CFL par le législateur entraînerait aussi un renforcement de sa place dans le système juridique français. Ses compétences lui seraient ainsi attribuées au nom du peuple par le biais du législateur. Sur ce point, le CFL bénéficie déjà de cette légitimité, mais elle est peu constatable sur le plan démocratique, en raison de la limite de ses actions à la concertation avec les pouvoirs centraux dans le processus décisionnel en matière financière.

Plusieurs éléments doivent dès lors être pris en compte par le législateur dans le processus du renforcement du statut juridique du CFL.

§ II- Les conditions relatives à la transformation du statut juridique du CFL

En tout état de cause, la polyvalence fonctionnelle du CFL le rapprochant déjà d'une AAI, la transformation de son statut juridique passerait par le changement nécessaire de l'organe. Il s'agirait de la consécration de l'indépendance organique et fonctionnelle du CFL (A) et de la formalisation de son impartialité (B) par le législateur.

A- La consécration de l'indépendance organique et fonctionnelle du CFL

L'indépendance est « une des justifications essentielles de la création des autorités administratives indépendantes », écrit le Conseil d'État[584]. Cette condition s'imposerait si le législateur faisait le choix de transformer le CFL en une AAI, car elle « contribue à établir sa crédibilité comme source impartiale d'information et de surveillance de la bonne gestion financière du Gouvernement »[585], en dehors de l'exercice de son pouvoir de décision en matière de répartition des dotations. Juridiquement, l'indépendance consiste « en une émancipation des agents à l'égard des règles de subordination, garantie par un dispositif statutaire »[586]. Il convient de mettre en lumière les raisons de cette indépendance ainsi que ses différentes formes.

[584] Conseil d'État, *Rapport public 2001, jurisprudence et avis de 2000, les autorités administratives indépendantes, Études et document, op.cit.*, p. 290.
[585] FRECHETTE Jean-Denis, « Indépendance et influence des institutions financières indépendantes : le cas du directeur parlementaire du budget au Canada », *Gestion et Finances Publiques*, 2019/4 (N° 4), pp. 66-73
[586] MANSON Stéphane, *La notion d'indépendance en droit administratif*, Thèse de l'Université Panthéon-Assas, 1995, p. 42.

Lorsqu'on parle de l'indépendance des AAI, se pose la question des personnes vis-à-vis desquelles toute AAI doit l'être. Selon l'article 20 de la Constitution, le gouvernement « dispose de l'administration ». De cet article se dessine une prépondérance du gouvernement au sein des institutions administratives. Il s'agit donc de l'indépendance d'autorités pourtant administratives vis-à-vis de l'Exécutif, dont la conséquence est l'absence de pouvoir hiérarchique et de pouvoir de tutelle sur elles, qui ne recevront ni ordre, ni instruction du gouvernement. C'est la raison pour laquelle l'indépendance du CFL doit être consacrée par le législateur parce que, dans l'exercice de ses fonctions, il est subordonné aux pouvoirs centraux. L'approbation de son Règlement intérieur par le ministre de l'Intérieur selon les dispositions de l'article R. 1211-16 alinéa 1 CGCT en est une preuve. En application des dispositions de cet article, « le comité des finances locales établit son règlement intérieur. Celui-ci est approuvé par le ministre de l'Intérieur ». Toutefois, il convient de préciser que l'indépendance des AAI n'est pas totale ou absolue : elle est relative d'une part en raison du contrôle exercé par le juge sur elles et d'autre part parce qu'elles sont soumises à la loi. De plus, elle n'est pas absolue parce qu'elle n'est pas synonyme d'arbitraire et n'est pas assimilable à la souveraineté.

S'agissant des formes d'indépendance des AAI, elle est à la fois organique et fonctionnelle. L'indépendance organique est relative à la composition de l'institution et au statut de ses membres. L'indépendance fonctionnelle porte quant à elle sur les moyens qui seront accordés à l'institution pour la conduite de ses activités. En 2001, la proposition de loi sénatoriale n°368 de Jacques OUDIN et ses collègues portait sur la « la mise en place de moyens indispensables pour assurer l'indépendance d'une telle autorité » en distinguant le volet spécifique de la composition du CFL par rapport aux garanties statutaires et aux moyens qui lui seraient dévolus.

L'indépendance organique est liée à la composition des membres des AAI et au statut de leurs membres.

S'agissant de la composition, Hubert DELZANGLES précise que l'indépendance de l'autorité administrative dépendra de quelques facteurs dont la collégialité et la méthode de nomination des membres de l'institution[587]. L'auteur soutient que « la collégialité, conjuguée avec la diversité des pouvoirs susceptibles de nommer les membres des autorités de régulation indépendantes, est une garantie d'indépendance dans le sens où elle implique un certain

[587] DELZANGLES Hubert, *L'indépendance des autorités de régulation sectorielles, communications électroniques, énergie et postes,* Thèse pour le doctorat en droit de l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, p. 281-282.

pluralisme, en intégrant un maximum de courant de pensée. Elle est aussi une garantie d'indépendance, au sens pratique du terme, puisqu'il est, dans le pire des cas, beaucoup plus difficile d'influencer un collège entier de membres qu'une seule personne »[588]. Sur ce point, on peut soutenir que la collégialité est constatable au CFL au regard de sa composition actuelle. En ce qui concerne la méthode de désignation des membres de l'autorité administrative, Hubert DELZANGLES précise qu'il existe deux méthodes permettant de garantir l'indépendance de l'institution : la première qu'il considère comme la plus efficace, consiste à répartir les pouvoirs de nomination entre les différentes autorités de l'État, et la deuxième consiste à confier le pouvoir de nomination à l'exécutif tout en le soumettant à une procédure de consultation[589]. La procédure de désignation des membres du CFL se déroule selon les règles de la première méthode qui en réalité ne garantit pas totalement l'indépendance de l'institution. En effet, cette désignation est répartie entre le pouvoir exécutif qui est chargé de la nomination des 11 représentants de l'État, le pouvoir législatif qui est chargé de la désignation des parlementaires, et les différents échelons de collectivités locales chargés de l'élection des élus locaux. Les membres désignés du CFL sont indépendants vis-à-vis des pouvoirs ou personnalités qui n'ont pas contribué à leur désignation, mais chaque membre reste implicitement soumis au pouvoir qui l'a désigné. De plus, les 11 représentants de l'État nommés sont sous le contrôle de l'exécutif. Il s'agit d'un nombre de membres réduit comparé aux représentants des élus locaux, mais le fait que l'exécutif soit dominant dans le processus décisionnel et qu'il collabore avec le Parlement altère le caractère d'indépendance dont aurait pu jouir le CFL, si les représentants de l'État étaient directement nommés par le président du CFL et placés sous son autorité exclusive. On en déduit que l'indépendance organique du CFL est inexistante. Il appartient dès lors au législateur de préciser que le CFL est une AAI composée majoritairement d'élus locaux et de revoir la composition de l'institution. C'est précisément ce que proposait le groupe de sénateurs en 2001 ; ils préconisaient que le législateur précise dans l'article L. 1211-1 CGCT que le « comité constitue une autorité administrative indépendante » qui serait alors composée de membres des assemblées parlementaires et de représentants élus des régions, des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que de représentants des administrations de l'État, et qu'il soit inséré dans le Code un article L.1211-7-I dont l'alinéa 1 serait ainsi rédigé : « les agents du comité sont nommés par le président. Ils sont placés sous son autorité exclusive. Ils

[588] DELZANGLES Hubert, *L'indépendance des autorités de régulation sectorielles, communications électroniques, énergie et postes, op.cit.,* p. 282.
[589] DELZANGLES Hubert, *L'indépendance des autorités de régulation sectorielles, communications électroniques, énergie et postes, op.cit.,* p. 283.

ne peuvent recevoir d'instructions du Gouvernement ». Si cette proposition de loi n'a pas été discutée, ces dispositions sont pertinentes en ce qu'elles pourraient garantir l'indépendance de l'institution.

En ce qui concerne la durée du mandat des membres comme facteur d'indépendance de l'autorité administrative, certains éléments permettent de garantir l'indépendance des membres de l'institution : la durée du mandat, son renouvellement et les incompatibilités. « L'analyse de ces règles démontre qu'un mandat long, non renouvelable, et ne permettant aucun cumul avec d'autres activités, présentes ou futures, est la meilleure garantie de l'indépendance »[590]. En effet, les mandats longs, comparés aux mandats des autorités chargés de la nomination des membres permettent une continuité et une cohérence du travail au sein de l'institution. Le non-renouvellement du mandat constitue un important facteur d'indépendance des membres de l'institution qui « se voient d'autant plus libres et indépendants dans leur prise de décision qu'ils savent, à l'avance, que leur mandat n'est pas renouvelable »[591]. L'incompatibilité étant liée à l'impartialité des membres de l'institution, ce facteur sera abordé avec la question de l'impartialité des membres du CFL[592]. L'indépendance organique du CFL n'est pas totalement garantie en ce qui concerne la durée du mandat et son renouvellement. Cette dernière est de trois ans renouvelables, ce qui semble long, mais les élus ne sont plus membres du CFL s'ils perdent le mandat électif au titre duquel ils ont été élus. En ce qui concerne les représentants de l'État, il a été précédemment dit qu'en raison du remaniement administratif leur mandat varie d'1 à 3 ans renouvelables. Il appartient au législateur de revoir les règles relatives à la durée du mandat des membres du CFL et aux règles du renouvellement. Un mandat long serait d'une durée de 6 ans pour tous les membres, mandat qui s'adapterait parfaitement à la durée du mandat des élus locaux. En ce qui concerne le renouvellement, ce dernier serait une garantie d'indépendance à l'égard des pouvoirs publics dans le sens du maintien de la continuité fonctionnelle. En revanche l'absence de renouvellement serait une meilleure garantie d'indépendance des membres à l'égard des pouvoirs publics parce que, on l'a dit plus haut, elle permettrait aux membres d'agir en toute liberté sans s'inquiéter d'un risque de non-renouvellement.

---

[590] DELZANGLES Hubert, *L'indépendance des autorités de régulation sectorielles, communications électroniques, énergie et postes, op.cit.,* p. 295.
[591] DELZANGLES Hubert, *L'indépendance des autorités de régulation sectorielles, communications électroniques, énergie et postes, op.cit.,* p. 298.
[592] *Cf. préc. infra,* p. 332.

En ce qui concerne l'indépendance fonctionnelle du CFL, elle n'existe que partiellement au regard du contenu des textes régissant son fonctionnement : il s'agit des dispositions des articles R.1211-1 à R. 1211-18 CGCT relatifs à la composition et au fonctionnement du CFL. S'agissant du fonctionnement du CFL, le point minimal qui devrait être revu par le législateur, c'est la suppression de l'approbation du règlement intérieur du CFL par le ministre de l'Intérieur. Il s'agit d'une forme de contrôle au moins apparent exercé par l'Exécutif sur le CFL, l'idée étant d'éviter que le CFL à travers son règlement intérieur ne s'attribue d'autres fonctions que celles fixées par le législateur, ce qui constitue un frein à l'indépendance de l'institution. En 2001, Jacques OUDIN et ses collègues sénateurs proposaient ainsi l'insertion d'un article L. 1211-6 CGCT en ces termes : « Le comité des finances locales établit son règlement intérieur qui est publié au *Journal Officiel* de la République dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi n°..... du ..... Ce règlement garantit le caractère collégial des délibérations du comité ». La proposition de publication du règlement intérieur du CFL au *Journal officiel* renforcerait l'indépendance de l'institution et la transparence de son activité dans le système juridique français. À l'avenir, il s'agira d'une mesure que le législateur devra prendre en compte s'il faisait le choix d'entamer un processus de modification du statut juridique du CFL.

Les AAI ont aussi besoin des moyens financiers et humains suffisants pour l'exercice de leurs fonctions. S'agissant des moyens financiers, les AAI sont, sauf exceptions rares, financées exclusivement sur crédits budgétaires : elles ne sont pas fondamentalement différentes des administrations classiques et sont comme ces dernières soumises au principe de l'annualité budgétaire[593]. À cet effet, elles reçoivent une dotation annuelle inscrite au budget du Premier ministre (CADA, CSA puis Autorité de Régulation de la Communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)) ou d'un ministère (la Justice pour la CNIL ou la commission des sondages ; les Finances notamment pour la commission de contrôle des assurances, etc.) ; elles peuvent aussi être autorisées à disposer de ressources débudgétisées à titre de complément[594]. En pratique, le CFL détient déjà les moyens financiers nécessaires à son fonctionnement pour être qualifié d'AAI. Ils sont prévus par le législateur à l'article L. 1211-5 CGCT qui dispose qu'« une dotation, destinée à couvrir les frais de fonctionnement du comité des finances locales et le coût des travaux qui lui sont nécessaires, est prélevée sur les ressources prévues pour la

[593] Conseil d'État, *Rapport public 2001, jurisprudence et avis 2000, Les autorités administratives indépendantes, Études et documents*, *op.cit.*, p. 353.
[594] Conseil d'État, *Rapport public 2001, jurisprudence et avis 2000, Les autorités administratives indépendantes, op.cit.*, p. 354.

dotation globale de fonctionnement ouverte par la loi de finances de l'année ». Il s'agit d'un montant fixé par le CFL chaque année au moment de la répartition de la DGF entre les collectivités locales. Si le CFL était une AAI, on en déduirait que ces moyens financiers sont rattachés aux recettes de l'État.

En ce qui concerne les moyens humains, beaucoup d'AAI fonctionnent non seulement avec leurs effectifs budgétaires, mais aussi avec des agents mis à leur disposition par l'administration, en fait essentiellement par le ministère de l'Économie et des Finances. La question des moyens humains des AAI est ainsi intrinsèquement liée à celle de leur composition. Sur ce point, à l'exception du Défenseur des droits nommé par le président de la République, sous la forme d'un décret en Conseil des ministres, pour un mandat de six ans non renouvelable et non révocable, les autorités sont toutes des organismes collégiaux. Ce nombre des membres des AAI varie d'une institution à une autre et dépend de l'origine professionnelle des membres. L'organisation humaine actuelle du CFL rend compte de l'existence de moyens humains suffisants pour l'exercice des fonctions d'AAI à travers le rôle des différents organismes consultatifs et administratifs contribuant à l'exercice de son activité dans le système financier français[595]. Le législateur a en plus donné la possibilité au CFL de solliciter le concours de toute personne extérieure au CFL pouvant éclairer ses travaux, selon les dispositions de l'article L. 1211-4 alinéa 8 CGCT.

En dehors de la consécration nécessaire de l'indépendance organique et fonctionnelle du CFL, le législateur peut aussi poser des conditions d'impartialité du CFL.

[595] Cf. *supra*, 81 et s.

B- La consécration possible de l'impartialité du CFL

Il s'agit d'un critère important mais pas obligatoire pour la transformation d'une institution en une AAI.

L'impartialité peut se définir comme l'« absence de parti pris, de préjugés, de préférence, d'idée préconçue »[596]. L'impartialité des AAI est relative à l'exercice de leurs fonctions dans un champ de compétence donné, ce qui supposerait l'adoption d'une position neutre par les membres de l'institution. Le législateur pourra exiger l'impartialité du CFL, mais il faudra cesser de défendre le seul intérêt des collectivités.

Au regard de sa composition actuelle, la collégialité institutionnelle du CFL aurait pu constituer une garantie d'impartialité, mais le rôle de ses membres dans le système financier crée une rupture d'impartialité au niveau du processus d'élaboration du projet de loi de finances de l'année N+1. Dans le cadre de son activité consultative relative à l'émission d'analyses nécessaires à l'élaboration du projet de loi de finances, le processus d'élaboration du projet de loi de finances ainsi que la composition du CFL créent un manque d'impartialité constatable, parce que le législateur ne donne pas de précision exacte sur la date de consultation du CFL. Selon l'article L. 1211-3 CGCT, « le Gouvernement peut le consulter sur tout projet de loi (…) à caractère financier concernant les collectivités locales ». L'article L. 1211-4 alinéa 1 CGCT dispose que « le comité des finances locales a pour mission de fournir au gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales ». En pratique, le CFL est consulté par le Gouvernement en septembre sur le projet de loi de finances avant l'adoption dudit projet en conseil des ministres. David PHILOT (ancien secrétaire du CFL) et Gwénaëlle CABURET précisent sur ce point qu'« il est de tradition que les ministres de l'intérieur et du budget se déplacent devant le CFL pour lui présenter, à la veille de son examen en conseil des ministres, le projet de loi de finances de l'année suivante »[597]. Le manque d'impartialité peut être souligné sur un point : certains représentants de l'État membres du CFL ont la possibilité de connaître à l'avance des dispositions du projet de loi de finances concernant les finances des collectivités locales qui sera soumis à l'avis du CFL, parce que rattachés aux services du ministère de l'intérieur, de l'économie et du budget. La suppression des représentants de l'État au sein du CFL à travers sa

[596] Cornu Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2013, p. 521.
[597] PHILOT David, CABURET Gwénaëlle, *Guide pratique des dotations de l'État aux collectivités locales, op.cit.,* p. 64.

nouvelle composition, ou leur nomination directe par le président du CFL, permettrait ainsi de résoudre la question du manque d'impartialité au sein de l'institution. Mais au risque d'en créer une autre, des membres pourraient siéger pour le compte de l'État, mais à condition qu'ils ne cumulent pas cette fonction au CFL avec d'autres tâches administratives, comme on peut le constater avec les représentants de l'État y siégeant actuellement. Le législateur devrait ainsi prévoir des règles d'incompatibilité avec d'autres mandats électifs ou les cas d'incompatibilité avec d'autres emplois. Dans le cas du CFL, l'instauration des règles d'incompatibilité avec d'autres mandats électifs entraînerait la suppression des élus locaux et des parlementaires au CFL. Les incompatibilités de membres du CFL avec d'autres emplois seraient mieux adaptés pour prévenir toute situation de conflits d'intérêts.

Aujourd'hui, l'activité du CFL se rapproche d'une activité de régulation au regard de sa composition, de son fonctionnement et de ses actions et c'est ce que justifie l'imposition nécessaire du principe d'impartialité dans l'exercice de ses fonctions, en vue du renforcement de son statut juridique pour une bonne cohérence décisionnelle. L'impartialité est inexistante au sein du CFL d'une part parce que chaque membre du CFL y siège au nom d'une structure représentée et, d'autre part, parce que les parlementaires qui participent à l'émission d'avis au sein du CFL sur un projet de loi de finances sont membres des chambres qui voteront finalement la loi, sachant qu'ils ont au préalable pris part à l'élaboration du projet de loi à travers le débat d'orientation des finances publiques. Il existe en conséquence une prise de position permanente au sein du CFL empêchant l'exercice de ses fonctions dans un cadre impartial. Ceci ne voudrait pas dire que les parlementaires ne peuvent pas être membres des AAI, mais le législateur devra mettre en place des conditions liées à leur présence au sein de ces institutions afin d'y garantir une impartialité permanente.

Toutefois, il convient de préciser que le critère d'impartialité n'est pas une condition impérative pour la transformation d'une structure en une AAI. Selon le Conseil d'État, l'impartialité des AAI est une justification qui a été avancée pour la création du concept d'Autorité Administrative Indépendante. Il s'agit précisément d'une réponse au besoin d'offrir « à l'opinion une garantie renforcée d'impartialité des interventions de l'État »[598]. En effet, dans le système institutionnel français, il existe une méfiance à l'égard de l'État lorsqu'il intervient dans des domaines touchant aux droits et libertés « tandis que les autorités administratives

[598] Conseil d'État, Rapport public 2001, jurisprudence et avis 2000, Les autorités administratives indépendantes, *op.cit.*, p. 275.

indépendantes semblent parées dès leur naissance d'une onction qui les feraient bénéficier d'une irréfragable présomption d'impartialité »[599]. Jean-Pierre CHEVENEMENT soulignait dans ce sens, lors de la discussion en première lecture du projet de loi portant création du conseil supérieur de la déontologie de la sécurité[600], que l'objectif poursuivi par les pouvoirs publics lorsqu'ils créent une autorité administrative indépendante est désormais clair : ils s'attendent à ce que ces institutions s'acquittent de leur tâche comme le feraient des magistrats, c'est-à-dire avec impartialité, objectivité et indépendance[601]. La caractéristique d'impartialité n'est donc pas obligatoire pour la transformation du CFL en une AAI. En revanche, l'impartialité pourra être exigée pour une AAI lorsqu'elle doit apprécier par exemple les qualités d'une personne, prendre des mesures gracieuses ou opérer un choix, ou en matière contractuelle en raison de la soumission de l'administration à l'exigence pleine et entière de l'impartialité[602]. L'objectivité doit ainsi régner dans l'exercice des fonctions d'une AAI.

[599] *Ibid*., p. 275.
[600] Loi n°82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, *JO* du 30 juillet 1982.
[601] *Ibid*., p. 275.
[602] *Ibid*., p. 275.

Conclusion du chapitre VIII :

La transformation du statut juridique du CFL se justifierait par la spécificité de ses différentes missions dans le système financier français.

Le CFL constitue aujourd'hui une réponse partielle à la question de l'intégration améliorée des collectivités locales au pilotage des finances publiques incluant les finances locales. En pratique, les collectivités locales sont aujourd'hui en permanence associées au processus décisionnel en matière financière par le biais du CFL, contrairement à certaines instances au sein desquelles elles étaient représentées, qui sont tombées en désuétude ou qui ont été remplacées. D'autres instances sont encore en fonction, mais elles n'ont pas une composition ou des compétences similaires à celles du CFL. De plus, le CFL a un champ d'intervention bien défini : les finances locales et les normes financières intéressant les collectivités locales. Mais l'intégration de ces dernières au processus décisionnel à travers le CFL est insuffisante pour des raisons institutionnelles particulières. En effet, sa composition le fait agir dans le système financier à la fois comme un arbitre et une partie et, ce, en faveur des collectivités locales selon le choix de la majorité de ses membres. De plus, son activité consultative est limitée par la jurisprudence restrictive du Conseil d'État dans le processus d'élaboration des normes financières intéressant les collectivités locales, ce qui contribue à limiter l'impact positif de ses différentes missions en faveur des collectivités locales. En conséquence, le CFL se révèle être utile pour l'intégration des collectivités locales au processus décisionnel au regard de sa composition et de l'exercice de ses différentes missions, mais des modifications doivent être apportées à son statut juridique, l'idée étant de lui accorder plus de pouvoirs au stade de la prise de décision dans le pilotage des finances locales. Le législateur pourrait dans ce sens transformer le CFL en une AAI en prenant en compte des caractéristiques spécifiques. D'une part, il doit consacrer l'indépendance organique et fonctionnelle du CFL. D'autre part, le critère d'impartialité pourra être consacré en raison de la soumission de l'administration au principe d'impartialité dans le système institutionnel français, mais ce critère n'est pas obligatoire.

Conclusion du Titre IV :

Le CFL, à travers ses missions à l'endroit des collectivités locales, a révélé l'importance de son existence. À travers sa permanence dans le système financier français, il contribue à protéger la démocratie financière dans la gestion financière publique et locale. Cette protection est possible grâce au traitement collégial de l'information financière par les membres du CFL. En effet, toutes les missions du CFL constituent un moment de rencontre et d'échange entre l'État et les collectivités sur les thématiques financières présentées par le Gouvernement. La démocratie existe déjà avec la décentralisation, mais elle doit s'étendre à tous les domaines spécifiques intéressant les collectivités locales. L'État occupant une place prépondérante dans le processus décisionnel en matière financière, le partage de l'information en la matière et son exploitation par tous dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques au sein du CFL contribuent à protéger la démocratie dans le système financier. Les missions du CFL permettent finalement une vue d'ensemble sur l'autonomie financière des collectivités locales, ce qui contribue davantage à la protection de la démocratie financière dans le sens où il dénonce à travers les résultats de ses différentes missions l'insuffisante autonomie financière des collectivités locales et contribue à l'atténuation de la prépondérance de l'Exécutif dans le processus décisionnel en matière financière. Le CFL constitue ainsi une institution utile pour le système financier français mais il n'associe que partiellement les collectivités locales au processus décisionnel en matière financière. Pour une représentation satisfaisante de ces dernières, il est nécessaire de procéder à la transformation de son statut juridique : le législateur pourrait transformer le CFL en AAI.

Conclusion de la seconde Partie :

Dans cette seconde partie, la recherche a porté sur la nature juridique du CFL au regard de l'exercice de ses fonctions dans le système financier français. Il s'agit d'un comité consultatif en finances locales, faible face aux pouvoirs centraux, mais dont l'utilité appelle une transformation de son statut juridique en vue d'une meilleure représentation des collectivités locales auprès de l'État.

Dans l'exercice de ses fonctions, le CFL n'assure que partiellement la représentation des collectivités locales pour deux raisons. D'une part, il ne s'agit pas d'une instance créée spécifiquement pour la représentation des collectivités locales en raison de la présence de parlementaires et de représentants de l'État en son sein. D'autre part, le CFL est certes majoritairement composé d'élus locaux qui optent pour des solutions en faveur des collectivités locales, mais il est soumis aux décisions des pouvoirs centraux qui, quoique représentés en nombre restreint en son sein, sont prépondérants dans le processus décisionnel au niveau national. En conséquence, le CFL, qui est associé au pilotage de la péréquation verticale et horizontale et qui détient un certain pouvoir de décision en la matière, joue un rôle de représentant des collectivités locales auprès de l'État lorsque ses décisions en faveur des collectivités locales sont suivies par les pouvoirs centraux. Lorsqu'elles ne sont pas prises en compte par ces derniers, le CFL joue un rôle de négociateur faible pour les collectivités locales en raison de son rôle d'exécutant des décisions définitives prises par les pouvoirs centraux.

Toutefois, il s'agit d'un comité qui rend compte de l'avis de tous les acteurs du système financier français au regard de la finalité de ses missions et de sa spécificité. S'agissant de la finalité de ses missions, au sein du système financier français, le CFL contribue à la protection de la démocratie financière, en diffusant les informations relatives au dialogue financier existant entre l'État et les collectivités locales, comme en permettant une vue d'ensemble sur l'autonomie financière des collectivités locales. Sa spécificité est quant à elle caractérisée par sa composition faisant une place aux collectivités locales dans le processus décisionnel en finances locales et par sa contribution permanente au meilleur pilotage des finances locales.

Aujourd'hui, le CFL est l'instance nationale qui intègre le mieux les collectivités locales au processus décisionnel en matière financière, mais cette intégration est partielle pour des raisons institutionnelles. Le fait que le CFL agisse tantôt comme un organe consultatif et tantôt comme une institution engagée entraîne son assimilation à un groupe d'élus locaux agissant uniquement

en faveur des collectivités locales ; or, dans le système financier actuel, ces dernières sont en permanence soumises aux décisions prises par les pouvoirs centraux. De plus, sa fonction consultative lui permettant d'agir en faveur des collectivités locales est limitée par la jurisprudence du juge administratif. Tous ces facteurs ne permettent pas d'affirmer que le CFL est en permanence le représentant des collectivités locales auprès de l'État. Pour une meilleure représentation de ces dernières, la transformation de son statut juridique en AAI serait donc nécessaire.

Conclusion générale

La recherche a porté sur la détermination de la nature juridique du CFL au regard de son rôle à l'endroit du financement des collectivités locales dans le système financier français.

La création du CFL en 1979 répondait au besoin de développement des responsabilités des collectivités locales et à celui de leur association au processus de prise de décision en matière financière. Cette volonté du législateur rend compte de la place prépondérante qu'occupe l'État dans la gestion de la fiscalité et de l'utilisation de l'impôt. Depuis 1979, les collectivités locales ne sont ainsi plus tenues à l'écart de toutes les thématiques financières les concernant, en raison des différentes missions exercées par le CFL à l'endroit de leur financement en application des articles L.1211-1 à L. 1211-5 CGCT. Au regard des missions du CFL, nous avons dégagé sa nature juridique en alliant la théorie et la pratique.

Selon les objectifs poursuivis par le législateur en 1979, le CFL est un comité consultatif polyvalent. Sur le plan juridique, il s'agit d'un organisme consultatif de l'administration française qui à travers ses différentes activités consultatives émet des actes préparatoires nécessaires à l'élaboration des décisions administratives. Ces actes préparatoires sont principalement des avis, sans forme imposée. C'est pourquoi le CFL a la possibilité d'insérer dans ces derniers des propositions, des recommandations ou des vœux. Même si sur le plan juridique ces avis ne lient pas les pouvoirs centraux, ils constituent pour lui une source d'influence lorsqu'il s'engage à défendre les intérêts financiers des collectivités locales. En matière de péréquation, au niveau vertical, le CFL détient un pouvoir de décision limité qu'il exerce au moment de la répartition de la DGF en fixant les orientations qui devront être prises en compte par la DGCL, au moment du calcul des montants de la DGF à attribuer aux collectivités locales. La fixation de ces orientations consiste en un vote des taux de majoration des différentes dotations à attribuer aux collectivités locales, selon les critères de répartition définis par le législateur que sont les critères de ressources et de charges. Au niveau horizontal, il détient aussi un pouvoir de décision limité, puisqu'il est seulement chargé de la mise en réserve et donc des abondements dont profitera le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements, mais dans des conditions fixées par le législateur. Après la répartition des montants de la DGF, le contrôle de la répartition des montants par le CFL fait de lui le gestionnaire de la DGF au niveau local et le surveillant de l'autonomie financière des collectivités locales. Le CFL cumule ainsi la fonction de consultation et le pouvoir de décision en matière de péréquation au sein d'un cadre d'activité

particulier. Au regard de sa composition, il s'agit d'un organisme à la fois politique et administratif. Il est composé d'élus locaux, de parlementaires et des représentants de l'État ; on y trouve des représentants des associations d'élus locaux et il bénéficie de l'appui de l'administration centrale. Au regard de cette analyse, le CFL n'est pas qu'un simple organisme consultatif.

Dans la pratique institutionnelle, la nature juridique du CFL paraît changer selon les circonstances.

En effet, le CFL occupe une place secondaire face aux pouvoirs centraux tant au regard de l'ensemble de ses missions que dans l'exercice de son pouvoir de décision en matière de péréquation. Sur l'ensemble de ses missions que l'on peut ranger dans le bloc de la consultation dans un sens général, le CFL détient un champ d'activité large selon les missions définies par le législateur, parce que, par le biais de ses dernières, il peut entamer des actions de défense en matière financière en faveur des collectivités locales. Le CFL le fait en pratique par la voix des élus locaux membres siégeant en son sein et surtout par celle de son président. Pourtant, ses actions produisent des effets positifs limités à l'endroit du financement des collectivités locales, qui dénoncent en permanence une dégradation de leurs finances et une atteinte à leur autonomie financière. S'agissant de l'exercice de son pouvoir de décision, le CFL occupe une place secondaire face aux pouvoirs centraux, parce qu'il n'impose pas à ces derniers le montant de la DGF à attribuer aux collectivités locales ; il en est de même globalement pour les dispositifs de péréquation horizontale. Il émet en amont un avis simple sur le montant de la DGF, puis intervient en aval pour répartir le montant définitif arrêté par les pouvoirs centraux et mentionné dans la loi de finances initiale, en majorant ou en minorant la DGF des différentes collectivités dans des conditions prévues parfois par le législateur. Toutefois, il peut arriver que ses avis soient suivis par les pouvoirs centraux, que ce soit en matière de péréquation comme dans le traitement des thématiques en lien avec le pilotage des finances locales. Dans ce sens, lorsque ses avis, propositions ou recommandations ne sont pas suivis, le CFL se trouve dans la situation d'exécutant des décisions des pouvoirs centraux dans l'exercice ses missions.

Nous sommes parvenus à la conclusion selon laquelle le CFL est le représentant des collectivités locales selon le choix de la majorité de ses membres, lorsque ses décisions sont suivies par les pouvoirs centraux. Lorsqu'elles ne sont pas suivies par les pouvoirs centraux, le CFL agit comme un négociateur faible face aux pouvoirs centraux.

La question de l'utilité du CFL pour les collectivités locales s'est finalement posée. Il en est de même pour celle de son utilité au sein du système financier français et celle de l'avenir à envisager pour lui en vue de rendre plus concret ses actions à l'endroit des collectivités locales. S'agissant de la question de l'utilité du CFL pour les collectivités locales et pour le système financier français, la réponse est positive dans le sens où le CFL contribue à l'intégration des collectivités locales au processus décisionnel en matière financière. Mais cette intégration doit être améliorée. C'est la raison pour laquelle le statut juridique du CFL devrait être revu, l'idée étant de le sortir du rôle de négociateur faible en finances locales. Pour ce faire, l'État doit accorder sa confiance aux élus locaux et contribuer par sa volonté à l'enracinement d'une relation partenariale entre lui et les élus locaux par le biais du CFL. L'idée de l'accord de la confiance aux élus locaux par les pouvoirs centraux est relative à l'instauration d'un cadre de codécision dans le cadre du pilotage des projets de réforme intéressant les collectivités locales. En créant le CFL en 1979, l'État a prouvé qu'il a besoin des collectivités locales ; il en est de même pour ces dernières aussi en matière financière : l'inverse est vrai. Mais la subordination du CFL aux pouvoirs centraux prévue implicitement par les textes législatifs, qui constitue un encadrement de ses missions à l'endroit du financement des collectivités locales, rend compte du fait que les pouvoirs centraux nourrissent en permanence la peur de se voir concurrencer dans l'exercice de leur pouvoir fiscal par les collectivités locales majoritairement représentées au sein du CFL. En conséquence, si ces dernières sont associées à la prise de décision en matière financière par le biais du CFL, il s'agit d'une association-consultation et non d'une association-décision. C'est la raison pour laquelle l'État doit faire confiance aux élus locaux en les intégrant en dehors de la consultation à la prise de décision dans une logique partenariale. C'est là qu'intervient la question de la volonté de l'État d'associer les collectivités locales au processus décisionnel, volonté déjà effective sur le plan technique avec la configuration organique du CFL. Cette volonté doit cependant être effective également sur le plan politique et institutionnel. L'État devrait accepter une relation d'égal à égal avec les collectivités locales, en optant pour la codécision sur les grandes réformes en matière financière plutôt que de procéder par la loi en imposant des décisions aux collectivités locales. Cette relation d'égal à égal — qui supposerait sans doute une révision de la Constitution — a pour base la confiance que l'État doit accorder aux élus locaux du CFL. Cette dernière renvoie à la « confiance en la bonne foi, loyauté, sincérité et fidélité d'autrui ou en ses capacités »[603]. L'accent est mis sur les

[603] CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p. 230.

élus locaux du CFL parce que c'est leur présence majoritaire au sein du CFL qui a entraîné la restriction implicite de ses pouvoirs, en raison de la crainte du législateur de voir naître un contre-État dans le système financier. Or, dans la pratique institutionnelle, ces élus locaux, en raison de leur expérience locale, sont suffisamment compétents pour proposer des solutions efficaces pour un pilotage équilibré des finances publiques et locales, d'autant plus que leurs propositions sont souvent le résultat de simulations au sein de groupes de travail. Pour qu'il y ait un renforcement du pouvoir de décision du CFL et une éventuelle transformation de son statut juridique, il faut que les pouvoirs centraux croient en l'efficacité des décisions et propositions du CFL émanant très souvent de la majorité des élus locaux de l'institution.

Dans l'objectif d'associer les collectivités locales au processus décisionnel avec des effets concrets, le législateur pourrait ainsi transformer le CFL en une AAI en renforçant son pouvoir de décision dans une logique de régulation du système financier local. Il s'agira de conserver la forme collégiale du CFL. Au sein de ce dernier, les parlementaires et les élus locaux pourront siéger, mais les représentants de l'État devraient être exclus ou y siéger sous conditions. Le législateur devrait à cet effet prévoir des règles d'incompatibilités avec d'autres emplois pour les représentants de l'État. Il conviendrait aussi de prévoir un mandat long, d'une durée de 6 ans par exemple, avec un renouvellement entier de l'institution, ou sans renouvellement.

S'agissant du régime juridique des avis du CFL, l'État pourrait prévoir des cas d'avis conformes afin de remédier à la situation d'une consultation du CFL qui ressemble très souvent à une formalité. L'Exécutif devrait ainsi accorder sa confiance aux élus locaux dans l'ensemble et en particulier à ceux du CFL afin d'étendre sans crainte les pouvoirs du CFL dans le système financier français à travers la transformation de son statut juridique.

En ce qui concerne l'avenir du CFL, on constate que le système financier français a aujourd'hui besoin d'un organe de régulation du processus de décision en matière financière entre l'État et les collectivités locales, en vue d'une coordination des décisions financières publiques. La transformation du CFL en une AAI limiterait en pratique les revendications permanentes des élus locaux portant sur l'atteinte de l'autonomie financière des collectivités locales et le ralentissement du développement des responsabilités locales. Ce besoin n'est pas une nouveauté. « La question de la régulation d'un processus de décision à multiples acteurs a été esquissée au cours des années 1980, notamment du fait de la montée en puissance de la décentralisation. Le rapport *Vivre ensemble* de 1976 qui l'avait soulevé avait relevé que les finances publiques devaient s'entendre de l'association des finances de l'État, des collectivités

locales mais aussi de la sécurité sociale »[604]. La loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation pluriannuelle des finances publiques 2014-2019 avait institué en son article 6.IV une « conférence nationale des finances publiques » associant l'État, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale, qui devait se réunir au moins une fois par an. « Elle n'a cependant jamais été réunie et a finalement été supprimée par un décret du 23 décembre 2016 »[605]. En janvier 2023, Messieurs André LAIGNEL et Alain LAMBERT, présidents du CFL et du CNEN ont aussi proposé de mettre sur pied une AAI par la fusion des deux institutions pour une meilleure gouvernance des finances publiques locales[606]. Cette proposition diffère de ce qui a été précédemment suggéré dans le cadre de cette recherche (la transformation du CFL en AAI) mais elle est très pertinente en raison du rôle d'intermédiaires joué ces deux institutions entre l'État et les collectivités locales tant sur le plan financier que normatif. En maintenant l'idée de la transformation du CFL en AAI, il convient de rappeler que d'autres instances consultatives rassemblant élus locaux et représentants de l'État n'ont pas pu fonctionner continuellement. Le CFL est aujourd'hui dans le système financier français une structure plurielle au contraire permanente, capable d'assurer la régulation du pilotage des finances publiques et locales. Il appartient au CFL de révéler son importance et sa permanence au public par la publication des avis et des comptes-rendus de ses différentes séances sur une plateforme en ligne. Cette action donnera plus de poids au CFL au sein des institutions.

La transformation de son statut juridique reste cependant soumise à la volonté de l'État législateur et décideur principal en finances publiques. Le fait est qu'il lui manque la volonté d'opter pour la codécision.

[604] BOUVIER Michel, « Quel nouveau modèle financier public pour quel nouvel État ? », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 159, 01 septembre 2022, p. 123.
[605] *Ibid.*, p. 123.
[606] Article publié par un auteur associé, « Nous avons besoin d'un défenseur des libertés locales ! », sur https://www.lagazettedescommunes.com [en ligne], publié le 13 janvier 2023, [consulté le 7 décembre 2023].

Annexes :

ANNEXE I : Règlement intérieur du CFL

Lors de sa séance en date du 9 février 2021, les membres du comité des finances locales (CFL) ont procédé à la révision du règlement intérieur du CFL, sous les formes prévues à l'article R.1211-16 du code général des collectivités territoriales.

TITRE I : LES REUNIONS DU COMITE

Article 1er

Le comité se réunit au moins deux fois par an.

Il est convoqué en outre toutes les fois qu'il est nécessaire par son président, soit d'office, soit à la demande de la moitié au moins de ses membres ; il peut également être convoqué par décision du ministre chargé des collectivités locales.

Les convocations sont adressées, sauf urgence, au moins quinze jours à l'avance. Elles précisent les modalités de réunion, qui peuvent sur décision du président prendre la forme d'une conférence audiovisuelle ou téléphonique.

L'ordre du jour de la séance et les dossiers correspondants sont adressés, sauf urgence, au moins huit jours à l'avance.

Les convocations et les pièces et documents nécessaires à la préparation de la réunion ou établis à l'issue de celle-ci peuvent être envoyés par tout moyen, y compris par courrier électronique.

L'ordre du jour peut être modifié en début de séance, sur décision du comité.

Article 2

Le comité ne peut délibérer valablement que si la moitié au moins de ses membres titulaires, le cas échéant suppléés ou, à défaut, remplacés dans les conditions prévues à l'article L. 1211-2 du code général des collectivités territoriales, participent à la séance.

Le président, en cas d'absence ou d'empêchement, est remplacé par l'un des vice-présidents.

Article 3

Dans le cas où le quorum n'est pas atteint, il est aussitôt procédé à une nouvelle convocation avec le même ordre du jour. Le comité peut alors délibérer quel que soit le nombre des membres qui participent à la réunion.

Article 4

En ce qui concerne les membres élus, prend seul part au vote :

- le membre titulaire ;

- à défaut, le suppléant du membre titulaire mentionné au dixième alinéa de l'article L. 1211-2 code général des collectivités territoriales ;

- à défaut, le remplaçant du membre titulaire désigné dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa du même article L. 1211-2 ;

- à défaut, le remplaçant du suppléant désigné dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 1211-2.

Pour l'application de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 1211-2, la délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présidé par le membre est transmise par voie électronique au président et au secrétariat du comité des finances locales qui en accuse réception. Le membre, titulaire ou suppléant, du comité peut être valablement remplacé par la personne désignée en son sein par l'organe délibérant pour toute séance se déroulant au moins dix jours après la réception de la délibération par le secrétariat du comité des finances locales.

Article 5

Lorsqu'il y a lieu d'élire le président et les vice-présidents, la présidence de séance est assurée par le doyen d'âge des élus titulaires présents, jusqu'à la proclamation des résultats désignant le président.

Le président et les vice-présidents sont élus pour la même durée que celle de leur mandat au comité des finances locales.

TITRE II : LE DEROULEMENT DES SEANCES

Article 6

Le président du comité proclame l'ouverture et annonce la clôture des séances. Il est chargé de diriger les délibérations et d'assurer l'observation du règlement. En outre, il peut à tout moment suspendre la séance, soit à son initiative, soit à l'initiative de la majorité des membres titulaires, le cas échéant suppléés ou, à défaut, remplacés. Enfin, il signe les procès-verbaux et les décisions du comité et veille à la transmission aux autorités compétentes des vœux émis par celui-ci.

Article 7

Au début des séances, le président soumet aux membres du comité le procès-verbal de la ou des réunions précédentes. Dans le cas où des observations sont formulées, le président prend l'avis du comité qui décide, éventuellement, de faire une rectification.

Article 8

Lorsqu'il préside la séance en cas d'empêchement ou d'absence du président, le vice-président assure le déroulement des séances conformément aux articles 6 et 7.

TITRE III : LES DELIBERATIONS DU COMITE

Article 9

Pour chaque affaire qui lui est soumise, le comité entend le rapporteur de l'administration. Le comité a, en outre, la faculté de désigner un rapporteur spécial. En cas d'urgence, le président peut procéder lui-même à cette désignation.

Article 10

Le comité désigne, en son sein, un rapporteur spécialement chargé d'examiner et de rapporter le budget du comité, relatif à son fonctionnement et aux travaux qui lui sont nécessaires.

Article 11

Des amendements ou contre-projets à une proposition peuvent être déposés à tout moment de la discussion ; ils sont soumis au vote des membres du comité immédiatement avant la proposition principale.

Article 12

Le vote a lieu à main levée. Cependant, si le président ou la majorité des membres titulaires, le cas échéant suppléés ou, à défaut, remplacés dans les conditions prévues à l'article L.1211-2 du

code général des collectivités territoriales le demandent, il peut avoir lieu au scrutin secret, sauf si la réunion se déroule au moyen d'une conférence audiovisuelle ou téléphonique, ou par appel nominal. Dans ce dernier cas, le vote émis par chacun des membres est mentionné au procès-verbal de la séance.

TITRE IV : DISPOSITIONS FINALES

Article 13

Les membres du comité des finances locales, à l'exception des parlementaires et des représentants de l'État, peuvent demander le remboursement des frais de déplacement engagés pour assister aux séances du comité. Le secrétariat du comité des finances locales précise ces modalités de remboursement et instruit les demandes.

Article 14

La direction générale des collectivités locales assure la préparation des travaux et des délibérations du comité et l'exécution de ses décisions. Le bureau des concours financiers de l'État est chargé d'assurer le secrétariat des séances.

ANNEXE II : Proposition de loi de Jacques OUDIN et plusieurs autres sénateurs

Texte n° 368 (2000-2001) de M. Jacques OUDIN et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 12 juin 2001

N° 368

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 2001

PROPOSITION DE LOI

tendant à conférer au **comité des finances locales** *le caractère d'* **autorité administrative indépendante** ,

PRÉSENTÉE

Par MM. Jacques OUDIN, Louis ALTHAPÉ, Pierre ANDRÉ, Roger BESSE, Paul BLANC, Christian BONNET, Joël BOURDIN, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Robert CALMEJANE, Gérard CÉSAR, Jean CHÉRIOUX, Gérard CORNU, Jean-Patrick COURTOIS, Désiré DEBAVELAERE, Xavier DARCOS, Luc DEJOIE, Jacques-Richard DELONG, Robert DEL PICCHIA, Christian DEMUYNCK, Charles DESCOURS, Michel DOUBLET, Daniel ECKENSPIELLER, Michel ESNEU, Bernard FOURNIER, Alain GÉRARD, Charles GINÉSY, Francis GIRAUD, Paul GIROD, Alain GOURNAC, Georges GRUILLOT, Hubert HAENEL, Emmanuel HAMEL, Alain HETHENER, Roger KAROUTCHI, Christian de LA MALÈNE, Patrick LASSOURD, René-Georges LAURIN, Dominique LECLERC, Jacques LEGENDRE, Jean-François LE GRAND, Roland du LUART, Max MAREST, Philippe MARINI, Paul MASSON, Bernard MURAT, Paul NATALI, Lucien NEUWIRTH, Mme Nelly OLIN, MM. Joseph OSTERMANN, Jacques PEYRAT, Henri de RICHEMONT, Louis SOUVET, Martial TAUGOURDEAU, René TRÉGOUËT, Alain VASSELLE et Jean-Pierre VIAL,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement).

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Alors que le deuxième alinéa de l'article 72 de notre Constitution affirme « *Les collectivités territoriales (...) s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues*

par la loi », le Sénat, par l'adoption, le 26 octobre 2000, de la proposition de loi constitutionnelle n° 432 (Sénat 1999-2000) relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières a voulu « *renforcer la densité constitutionnelle du principe de libre administration* ».

Sur cette même base, le moment semble venu d'assurer à l'élaboration des règles du financement des collectivités locales des conditions d'indépendance réelle. Rien ne justifie, en effet, dans le cadre des lois de décentralisation de 1982-1983, que l'on s'en remette aux seuls services de l'État -pouvoir exécutif- pour cette élaboration et, bien au contraire, tout appelle -sous réserve du respect de l'article 34 de la Constitution- à ce que cette même élaboration puisse être initiée dans un cadre indépendant.

La période actuelle, où les finances locales apparaissent relativement bien gérées, où elles sont globalement en équilibre et où la fiscalité locale tend à revenir à une certaine modération, semble propice à un débat sur ce thème.

Déjà, le rapport « *Refonder l'action publique locale* » remis à M. le Premier ministre le 17 octobre 2000 a préconisé de « *refondre les finances locales* » et de « *moderniser la fiscalité locale* » « *pour conforter l'autonomie fiscale des collectivités territoriales* ».

Alors que deux rapports du Gouvernement doivent être remis, en 2001, sur la réforme des finances locales et que l'effort d'investissement des collectivités territoriales apparaît toujours nécessaire pour compléter les investissements de l'État, force est de constater que la législation sur les finances locales présente encore des défauts sérieux : elle est, à l'évidence, d'une complexité toujours croissante et, ce, aux dépens des citoyens ; elle n'assure qu'une autonomie fiscale déclinante et entraîne même parfois une « *délocalisation de la ressource* », selon l'expression employée dès 1984 par la mission sénatoriale d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation ; elle induit une capacité de péréquation en voie de paralysie malgré les espoirs nourris, en ce domaine, depuis la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ; elle n'assure qu'une garantie partielle des ressources. Enfin, elle repose sur des bases de fiscalité locale dont la réforme a été systématiquement reportée depuis plusieurs années.

Le moment semble donc venu de réexaminer l'ensemble des dispositifs tendant à orienter les finances locales et de reprendre cette réflexion dès l'amont, c'est-à-dire en cherchant les voies d'une élaboration plus autonome des normes régissant les finances locales.

Créé par la **loi n° 79-15 du 3 janvier 1979, le Comité des finances locales** a acquis depuis cette date une triple compétence d'analyse -il est l'observatoire des finances locales-, de répartiteur et de régulateur pour le Gouvernement et le Parlement.

Le moment semble venu de consacrer l'autonomie d'exercice de cette triple compétence.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi qui vous invite donc à conférer au Comité des finances locales la qualité nouvelle d'une **autorité administrative indépendante.**

Par autorité administrative indépendante, il faut entendre une entité dépourvue de la personnalité morale, **mais échappant au contrôle hiérarchique ministériel, disposant, au**

nom de l'État, d'un pouvoir autonome d'avis ou de recommandation et de décision -de caractère normatif-et, parfois, d'un pouvoir de sanction.

Jusqu'à présent relativement imprécise, la notion d'autorité administrative indépendante est devenue plus substantielle au fur et à mesure qu'elle caractérisait un nombre croissant d'organismes. Selon le rapport public 2001 du Conseil d'État (Jurisprudence et avis), on compterait à l'heure actuelle 34 autorités administratives indépendantes, c'est-à-dire un nombre sensiblement supérieur à celui des entités expressément qualifiées comme telles par la loi.

Ces autorités administratives se répartissent, essentiellement, en trois grands secteurs :

- la protection des libertés, avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), la Commission de la déontologie de la sécurité et la Commission consultative du secret de la Défense nationale, le médiateur de la République ou le défenseur des Enfants ;

- la régulation économique, avec des organismes comme la Commission des opérations de bourse (COB), le Conseil de la concurrence, la Commission bancaire, la Commission des assurances, le Comité de politique monétaire de la Banque de France, la Commission des clauses abusives, la Commission des infractions fiscales, la Commission de la sécurité du consommateur, le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, la Commission de régulation de l'électricité, mais aussi l'Autorité de régulation et de contrôle de l'environnement sonore aéroportuaire ;

- enfin, la communication, l'information et la formation avec des entités comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), la Commission nationale de contrôle pour l'élection du Président de la République, la Commission pour la transparence financière de la vie politique, la Commission des comptes de campagne et des financements politiques, voire la Commission des sondages, le médiateur du Cinéma ou le Comité national d'évaluation des universités.

La présente proposition tend d'abord à fixer par détermination de la loi le caractère d'autorité administrative indépendante du Comité des finances locales, celui-ci relevant, semble-t-il, de la deuxième des catégories qui viennent d'être énoncées.

La proposition de loi tend ensuite à consacrer le caractère collégial des délibérations du Comité, garant du respect de la participation de chacun de ses membres.

La proposition de loi ébauche enfin, à compétences inchangées, la mise en place des moyens indispensables pour assurer l'indépendance même d'une telle autorité.

La question de l'autonomie financière du comité ne se pose pas.

Force est de constater que, parmi les autorités administratives indépendantes actuellement en activité, seule la Commission des opérations de bourse apparaît intégralement financée par des ressources autonomes : des redevances perçues sur l'activité des marchés financiers. La plupart d'entre elles trouvent un financement par le budget de l'État -soit sur les crédits du Premier ministre, soit sur le budget de l'Economie et des Finances ou d'un autre ministère- même si,

pour certaines autorités, des redevances pour services rendus, ou des recettes commerciales ont été prévues.

Dans le cas précis du Comité des finances locales, l'article L.1211-5 du Code général des collectivités territoriales prévoit -ce qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause- que ses ressources sont assurées par un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement ouverte par la loi de finances de l'année.

Toutefois, il vous est proposé de préciser que les crédits inscrits en loi de finances correspondront aux prévisions du Comité, de sorte qu'aucune pression budgétaire ne puisse être exercée sur celui-ci.

Outre l'autonomie financière, trois questions conditionnent l'indépendance d'une autorité : sa composition, les garanties statutaires accordées collectivement à ses membres, enfin les moyens qui lui sont dévolus.

La composition

La composition du Comité des finances locales est fixée par l'article L.1211-2 du Code général des collectivités territoriales et résulte de textes successifs et d'arbitrages entre catégories d'élus. Il n'est pas proposé de la modifier.

Il convient cependant de souligner le caractère original d'Autorité Indépendante composée majoritairement d'élus que revêtirait ainsi le comité des finances locales.

Le fait que onze représentants de l'État, désignés par décret, figurent déjà parmi les membres du comité aux côtés des soixante-quatre représentants des élus ne semble pas, à première vue, de nature à altérer le caractère d'autorité administrative indépendante conféré au comité.

Les garanties

Un règlement intérieur sera établi et garantira la collégialité des délibérations.

Les comptes du Comité seront soumis au contrôle de la Cour des Comptes.

Les moyens

Il s'agit d'assurer des moyens permettant au Comité de fonctionner dans une indépendance aussi large que possible par rapport aux services ministériels.

A cet effet, des moyens humains devront être rendus disponibles. Certes, la mise à disposition de personnels par les ministères, avec contrepartie financière sur le budget du Comité des finances locales, est possible, mais des alternatives sont ouvertes par la mise à disposition éventuelle de fonctionnaires (avec contreparties financières) qui auraient pu acquérir une expertise dans le domaine des finances locales comme des fonctionnaires des collectivités territoriales ou des membres du personnel des assemblées parlementaires. De même, paraît-il opportun de prévoir le recrutement d'employés contractuels et, de façon plus épisodique, le recours à des experts ou à des personnalités qualifiées.

Une mise à disposition de locaux, propriété de l'État, est, pour finir, rendue possible par convention.

Le rapport du Comité des finances locales est remis chaque année aux présidents des deux assemblées, au Premier ministre et transmis au Premier président de la Cour des Comptes.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article 1 er

L'article L.1211-1 du Code général des collectivités territoriales est complété par un second alinéa ainsi rédigé :

« Le comité constitue une autorité administrative indépendante ».

Article 2

Le deuxième alinéa de l'article L.1211-4 du Code général des collectivités territoriales est complété par la phrase suivante :

« Le même rapport, remis concomitamment au Premier ministre et aux présidents des assemblées parlementaires, rend compte de l'activité du comité en tant qu'autorité administrative indépendante pendant l'année précédente. Il est transmis au Premier président de la Cour des Comptes ».

Article 3

A l'article L.1211-5 du Code général des collectivités territoriales, après les mots : « est prélevée » sont insérés les mots : «, conformément aux prévisions fournies par le comité au ministre en charge des collectivités territoriales, ».

Article 4

L'article L.1211-5 du Code général des collectivités territoriales est complété par un second alinéa ainsi rédigé :

« Le président est ordonnateur des dépenses du comité. Il présente les comptes du comité au contrôle de la Cour des Comptes ».

Article 5

Après l'article L.1211-5 du Code général des collectivités territoriales, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L.1211-6 .- Le Comité des finances locales établit son règlement intérieur qui est publié au Journal Officiel de la République dans un délai de six mois à compter de la publication de

la loi n° ..... du ..... Ce règlement garantit le caractère collégial des délibérations du comité ».

Article 6

Après l'article L.1211-5 du Code général des collectivités territoriales, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L.1211-7.- I.- Les agents du comité sont nommés par le président. Ils sont placés sous son autorité exclusive. Ils ne peuvent recevoir d'instructions du Gouvernement.

« Des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires des collectivités territoriales sont, en tant que de besoin, mis à disposition du Comité des finances locales.

« Des agents contractuels peuvent être recrutés par le président du comité.

« Pour son activité, le Comité peut, en outre, faire appel à des experts ou à des personnalités qualifiées.

« II.- L'État met à disposition du Comité des finances locales les locaux nécessaires à son fonctionnement. Une convention est, à cette fin, conclue entre l'État et le président du comité, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi n° ..... du ..... ».

Bibliographie

I- Ouvrages généraux

- ALBERT Jean-Luc, *Les finances publiques*, Dalloz, 2022, 1063 p.
- ALIBERT Raphaël, *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir, Paris, Payot, 1926, 391 p.*
- BAUDU Aurélien, *Droit des finances publiques*, Dalloz, 2018, p. 319 et s.
- BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE Jean-Pierre, *finances publiques*, LGDJ, 2019, 1016 p.
- BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, LGDJ, 2018, 712 p.
- CHAPUS René, *Droit administratif général tome 1*, Montchrestien, 2001, 1427 p.
- CHEVALIER Jacques, LOSCHAK Danièle, *Sciences administratives, l'administration Comme organisation et système d'action*, LGDJ, 1978 pp. 34, 43, 207 et s.
- COLLET Martin, *Finances Publiques*, LGDJ, 2021, 544 p.
- CORNU Gérard, association Henri Capitant, *vocabulaire juridique*, 12e édition, 339 p.
- CROUZATIER-DURAND F. et TOUZEIL-DIVINA M., 40 regards sur 40 ans de décentralisation(s), ouvrage collectif, JDA, Editions l'Epitoge, 2022, 340 p.
- DAMAREY Stéphanie, *Droit public financier, Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier*, Dalloz, 2e éd., 1225 p.
- DEBBASCH Charles, COLIN Frédéric, *Droit administratif*, Economica, 2021, 806 p.
- EISENMANN Charles, *Centralisation et décentralisation esquisse d'une théorie Générale*, LGDJ, 1948, pp.70-71, p. 84 et s.
- GENTOT Michel, *Les autorités administratives indépendantes*, Montchrestien, 1994, 158p.
- GUINCHARD Serge, DEBARD Thierry, Lexique des termes juridiques, Dalloz, 2021, 1119 p.
- HOUSER Matthieu, *Le droit de la péréquation financière, Fondement et pratique*, Paris, L'Harmatan, 2015, 273 p.
- ISAAC GUY, *la procédure administrative non contentieuse*, LGDJ, 1968, 732p.
- KELSEN Hans, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, trad. franç. par EISENMANN Charles, Dalloz, 2e éd., 1932, rééd., 2004, 98p.
- LAMIZET Bernard, « Réflexions théoriques, la communication délibérative », dans *La situation délibérative dans le débat public, actes du colloque international (14-16 mai*

2003) sous la direction de CASTAGNA Bernard, GALLAIS Sylvain, RICAUD Pascal, ROY Jean-Philippe, volume 1, 416 p.

- LAURENT Philippe, *Décentralisation : en finir avec les idées reçues*, LGDJ, 2009, 149 p.
- LE COADIC Yves-François, *La science de l'information,* Presse Universitaire de France, 2004, 128p.
- PAILLER Guillaume, *Code général des collectivités territoriales*, Dalloz, 2021, 3348 p.
- PAILLER Guillaume, *Code général des collectivités territoriales*, Dalloz, 2022, 3456 p.
- PHILOT David, CABURET Gwénaëlle, *Guide pratique des dotations de l'État aux collectivités locales*, Berger-Levrault, 2006, 542p.
- POIRMEUR Yves, L*obbying et stratégies d'influences en France XVIIIe-XXIe siècles*, LGDJ, 2018, 183 p.
- SINNASSAMY Christophe, *Le management public, organisation, gestion et évaluation des politiques publiques*, Berger Levrault, 2014, 611 p.
- STAHL Henri-Jacques, *Code des relations entre le public et l'administration,* Dalloz, 2020, 809 p.
- STASSINOPOULOS Michel, *Traité des actes administratifs,* Institut français d'Athènes, 1954, 315 p.
- TIMSIT Gérard, *Théorie de l'administration*, Economica, 1986, 375 p.

II- Thèses

- ALLÉ Camille, *Les politiques des finances locales, transformation des relations financières central : local en France (1970-2010),* thèse de doctorat, 2017, science politique, Institut d'Etudes Politique de Paris, première partie, 582 p.
- CAHEN-SALVADOR Jean, *La représentation des intérêts et les services publics*, Librairie du recueil Sirey, 1935, 215p.
- DAUGERON Bruno, *La notion d'élection en droit constitutionnel, contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français,* Dalloz, 2011, 1298 p.
- DAUPHIN Gilbert, *L'administration consultative centrale,* Librairie des sciences politiques et sociales, 1932, 305p.
- HELLER Charles, *La fonction consultative dans le droit administratif français*, thèse de doctorat dactylographié, S.I, 1961 328 p.
- ISAAC Guy, *La procédure administrative non contentieuse*, LGDJ, 1968, 732 p.

- MANSON Stéphane, *La notion d'indépendance en droit administratif*, Thèse de doctorat de droit public, Université Panthéon-Assas, 1995.
- MOUCHETTE Julien, *La magistrature d'influence des autorités administratives indépendantes*, LGDJ, 2019, 691 p.
- MOYSAN Emilie, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, LGDJ, 2015, 532 p.
- SALLE Ahmed Dan-Djumma, *Le renouveau de la péréquation financière en France,* Thèse de l'école doctorale droit et science politique Pierre Couvrat, 2021, Université de Poitiers, 453 p.
- TARTOUR Laurence, *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français*, LGDJ 2012, 413 p.
- SPONCHIADO Lucie, *La compétence de nomination du président de la cinquième République*, Dalloz, 692 p.
- WEBER YVES, *L'administration consultative*, LGDJ, 1968, 326 p.

III- <u>Articles</u>

- AUBY J-M, « Le régime juridique des avis dans la procédure administrative », *AJDA*, 20 septembre 1956, N° 9, p. 60.
- BOUVIER Michel, « Mise en cohérence des finances publiques : sortir du quiproquo », *RFFP*, février 2013, N°121, p. 5.
- CARTON Olivier, « Les rapports financiers entre l'État et les collectivités territoriales : de la mésentente administrative à la guérilla politique ? », [en ligne] *Revue Le Lamy collectivités territoriales*, N° 58, 01 juin 2010, 5 p.
- CAVALIER Georges, « La fiscalité locale : regards comparatifs, simple évolution ou véritable révolution ? Propos introductifs », *Gestion et Finances publiques*, 2020/2 (N°2) P 8-12.
- CAZIN Bernard, « Consultation et avis d'un organisme collégial », *Dalloz Professionnels et Pratique du Contentieux administratif*, décembre 2012 (230.475-230.495).
- CHABORD Olivier, « La représentation du Parlement dans les organismes extraparlementaires », *Pouvoirs*, Revue française d'études constitutionnelle et politiques, n°17 septembre 1981, pp. 172-174.

- CHABORD Olivier, « Le pouvoir dans l'église », *Pouvoirs,* N° 17, septembre 1981, p.169.
- CHEVALLIER Jacques, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société,* 2011/3 (N°79) pp. 623-636.
- DAUGERON Bruno : « La notion de suffrage universel indirect », *Revue Française d'histoire des idées politiques*, n° 38-2e sem. 2013 p. 349.
- DE LAUBADERE André, « Le rôle et la représentation des intérêts professionnels dans la vie administrative française », *Annales de la faculté de droit de Toulouse,* TOME VII FASC 1, 1959, pp. 177-191.
- DE MONTECLER Marie-Christine, « Le pacte de confiance et de responsabilité État - collectivités territoriales se dessine », *AJDA* 2013, p. 549.
- DE MONTECLER Marie-Christine, « Les propositions du comité des finances locales pour répartir la baisse des dotations », *AJDA* 2013, p. 1304.
- DE MONTECLER Marie-Christine, « Le comité des finances locales propose de nouveaux indicateurs financiers », *AJDA* 2021, p. 1593.
- DEFIX Sébastien, NOZIERE Amélie, « Requête en excès de pouvoir ou en annulation contre une décision de nomination » [en ligne], *Formulaire de contentieux administratif Dalloz,* février 2019, [Consulté le 2 mai 2023]. https://www-dalloz-fr
- DELMAS Corinne, « Sociologie politique de l'expertise », *La découverte*, 2011, P. 17.
- DERBOULLES Laurent, « Les employeurs publics territoriaux, leurs représentants et la GIPA », *Revue Lamy Collectivités Territoriales*, N° 59, 01 juillet 2010.
- DONIER Virginie, « La réforme des collectivités territoriales à l'épreuve de la charte européenne de l'autonomie locale », in *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard MARCOU*, RJS Editions, 2017, pp. 169-179.
- DOUAT Etienne, « La direction générale des finances publiques : un conseil de qualité pour les collectivités territoriales », *Revue Française des Finances Publiques,* novembre 2010, n° 112, P. 131.
- DURAN Patrice, « Évaluation des politiques publiques : les leçons de l'expérience », *Revue française d'administration publique* 2021/1 (N° 177), pages 1 à 15.
- ENCINAS DE MUNAGORRI Rafael, « Quel statut pour l'expert », *Revue Française d'Administration Publique*, 2002/3 (N° 103) p. 379-389.

- FACON Jean, EMLEK Christine, « Le comité des finances locales (CFL) », *Lamy gestion et finances des collectivités territoriales,* 11/03/2020, Études 350 prologue sur les concours financiers de l'État aux collectivités locales.
- FACON Jean, GRZELCZYK Émilie, LAFAY Nicolas, MONDOU Christophe, « Le comité des finances locales », *Le lamy gestion et finances des collectivités territoriales,* 03/2020.
- FRECHETTE Jean-Denis, « Indépendance et influence des institutions financières indépendantes : le cas du directeur parlementaire du budget au Canada », *Gestion et Finances Publiques*, 2019/4 (N° 4), pp. 66-73.
- GARELLO Pierre, « Les institutions financières indépendantes : quel modèle ? quel impact ? », *Gestion et Finances publiques*, 2019/4 (N° 4), pp. 78-80.
- GALIERO Emmanuel, « Collectivités locales : cinq associations d'élus craignent une perte de ressources » *Lefigaro.fr*, octobre 2019.
- GAUDEMET Yves, MALIGNER Bernard, « Élections locales : vote », *Encyclopédie des collectivités locales*, chapitre 2 (folio n°11420), août 2007.
- GUENGUANT Alain, « La Constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine,* 2004/5 (décembre), p. 653-672.
- HOUSER Matthieu, « Le contrôle par le juge administratif des créances de l'État aux collectivités territoriales » [en ligne], *Revue Le Lamy collectivités territoriales* n° 102, 1er juin 2014, 8 p. [consulté le 2 mai 2023], https://www-lamyline-fr.proxy.scd.univ-tours.fr
- HOUSER Matthieu, « Existe-t-il réellement une dégradation de la situation financière locale française ? », *Gestion et finances publiques*, 2017/6 (n° 6) p 54-60.
- HUBLOT Guillaume, « Infos du mois », *Droit et patrimoine,* 1er mars 2017, n° 234
- HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « Dotations et autonomie financière locale : pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », in *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, sous la direction de LEROY Marc, Economica, 2017, p. 179.
- JACOB Jean-Baptiste, « Le concept de transparence en droit public financier 1 », *Revue Française de Finances Publiques*, 01/11/2021, N° 156, p. 141.
- JOSEFOWICZ Henri, « Le diable gît-il dans les détails ? Le Conseil constitutionnel met fin au large feuilleton du contrôle des nominations présidentielles », *Politeia*, n° 17,

2010, p. 416, cité par SPONCHIADO Lucie, in *La compétence de nomination du président de la cinquième République*, Dalloz, p. 2.

- KLOPFER Michel, « Collectivités locales : faut-il réformer la dotation globale de fonctionnement (DGF) ? », *Gestion & Finances Publiques* 2017/1 (N° 1).
- LANNUCCI Frédéric, « La DGFiP partenaire des collectivités locales, un partenariat approfondi », *RFFP* nov. 2010, n° 112, p. 145.
- LASCOUMES Pierre, « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances des choix *», Revue Française d'administration Publique* (l'administration et l'expert), 2002/3 n° 103 p. 370.
- LE CLAINCHE Michel, « L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 2011/1-2 (N° 137-138) p. 39-48.
- LE CLAINCHE Michel, « Les Institutions Financières Indépendantes (IFI) pour une nouvelle gouvernance des finances publiques », *Gestion et finances publiques*, 2019/4 (N°4) pp. 7-10.
- LEPRINCE Matthieu, POURIEUX Matthieu, « L'impact des dotations de péréquation sur les dépenses locales : une évaluation sur les données communales en France », *Revue d'économie financière,* 2018/4, N° 132, p. 107.
- MODERNE Franck, « Proposition et décision, (Recherches sur le régime juridique des propositions dans la jurisprudence administrative contemporaine) », *in Mélanges offerts à WALINE, Le juge et le droit public*, Tome II, LGDJ, 1974, pp. 595-620
- MONTECLER Marie-Christine, « Prochaine mise en place de la Commission Consultative d'Évaluation des Normes » *AJDA*, 2008, N° 24, p. 1293.
- MORAND-DEVILLER Jacqueline, « La concertation : une simple reconnaissance ou une nouvelle obligation », *La Revue administrative,* n° 232, juillet-août 1986, p. 323-332.
- MOUZET Pierre, « La péréquation, notion plastique », 1ere partie, *Gestion et finances publiques*, n°2 (01/03/2016), p. 17 ; MOUZET Pierre, « La péréquation, notion plastique », 2e partie, *Gestion et finances publiques*, n° 3 (mai-juin 2016), p. 21.
- NASZALYI Philippe, « L'actualité de la gestion », *Revue des sciences de gestion*, 2014, /3-4 (N° 267-268) p. 59-66.
- OLGA Mamoudy, « Le contentieux électoral », *AJDA*, mars 2020, N°4, P. 217.

- OLIVA ÉRIC, « La répartition de la dotation globale de fonctionnement, depuis 2004 », *Encyclopédie des collectivités locales*/ chapitre 2 (folio N° 7960), Ressources locales : dotation globale de fonctionnement des communes, Coll.loc, novembre 2013.
- OLIVA Éric, « Chapitre 3 (Folio N° 7970) -Ressources locales : dotation globale de fonctionnement des départements et des régions », *Encyclopédie des collectivités locales*, (79-88), février 2015, actualisation mai 2018.
- OLIVA Éric, « La conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? », *Gestion et finances publiques,* 2017/2 (n°2), pp. 13-24.
- OLIVA Éric, « Les Institutions financières indépendantes : des institutions récentes en quête d'identité et de légitimité Rapport introductif », *Gestion et finances publiques,* 2019/4 (N°4) pp. 11-29.
- PASSAVANT-GUION Lisa, « Une analyse politique des mutations des finances locales : la réforme de la taxe professionnelle et la réduction des dotations de l'État », *Gestion et Finances Publiques,* 2017/6 (N°6), p. 35-41.
- PASTOR Jean-Marc, « Le comité des finances locales missionné sur la fiscalité », *Dalloz actualité*, 28 janvier 2014.
- PONTIER Jean-Marie, « Le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales », *AJDA*, 15/09/2014, N° 30, p. 1694.
- PONTIER Jean-Marie, « Le Conseil National d'Évaluation des Normes applicables aux collectivités locales et à leurs établissements publics », *JCP* N°43. 27 octobre 2014, 2294.
- STAHL Jacques-Henri – CHAUVAUX Didier, « Régime des recours contre les actes préparatoires », *AJDA,* 20 mai 1996, N° 5 p. 366.
- URY Didier, « Le droit souple appliqué à la matière fiscale », *Revue Française de Finances Publiques,* N° 135, p. 277.
- VERPEAUX Michel, « L'Europe des collectivités territoriales, l'Europe et les collectivités territoriales », *RFDA*, n° 4, 14/09/2015, p 683.
- Voir [en ligne] *Le Lamy Gestion et finances des collectivités territoriales*, « Stationnement payant sur la voie publique », 03/03/2021, N° 517-77.
- WALINE Marcel, « Les avis peuvent-ils faire grief Conseil d'État, 24 mai 1957, Chougny », analyse de jurisprudence I et II, notes de jurisprudence, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, 1958-I, p.290 et s.

IV- **Jurisprudence**

- CE, 3 juillet 1931, *Mertz,* 724, cité par ISAAC Guy, *la procédure administrative non contentieuse, op.cit.,* p. 514.
- CE, 21 juillet 1932, Hayer, Rec., p. 757.
- CE., 21 novembre 1947, *Raffineries du Midi*, 437, pour une commission de classement
- CE 17 mars 1950, *Vidal*, Lebon 713.
- CE, 3 mai 1950, *Paon*.
- CE., 20 février 1953, *Société intercopie*, et 30 janvier 1953, *Langron*, S. 1953, III, 77.
- CE, 16 dec. 1955, RDPA, 1956, 41, conc. LAURENT.
- CE 6 mars,1957 *Ravalison.*
- CE., 17 mai 1957, *Simonet*, 314, conc. HEUMANN.
- CE, 1 octobre 1957, *Dame Gonzales*, AJDA 1957, II, 495, chron. FOURNIER ET BRAIBANT, cité par ISAAC Guy, *op.cit.,* p. 518.
- CE 2 nov. 1957, *Sté des hauts-fourneaux de Rouen*, Lebon 580.
- CE, 4 Oct. 1960, *Faivre.*
- CE, 15 mars 1961, *Granger*, Lebon T. 965.
- CE, Sect., 15 mars 1974 *Syndicat national CGT-FO des fonctionnaires du commerce extérieur.*
- CE, Sect., 23 décembre 1988, *Banque de France c/ Huberschwiller*.
- CE, 23 nov. 1994, *Meunier*, N° 138482 : Lebon 506-507.
- CE, 26 février 2003, *Communauté de communes de la région La Villedieu-du-Clain,* req. n^{os} 228317.
- CE 10 nov. 2004, *élection du président du comité des finances locales* n° 269727 et 269864 : RFDA 2005. 222.
- CE, 18 oct. 2006, n^{o} 284563, *Région des Pays de la Loire*, RLCT 2006/19, n^{o} 548, note Emmanuel GLASER.
- Commentaire de la décision n° *2009-599 DC – 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010* [en ligne], Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, Cahier n° 28, p. 9, [consulté le 3 mai 2023]. www.conseil-constitutionnel.fr .
- CE 25 juin 2010, *Région Lorraine*, req. n^{o} 339842 : *DGCT*, 2011, p. 347.
- CE., 30 juin 2010, *Ass. Greenpeace France*, n° 315980.

- CE, 4 avr. 2012, *Département de la Seine-Saint Denis*, nº 356633.
- CE, 21 mai 2012, *Département du Var*, nº 358261.
- CE 16 février 2018, req. N° 411778.

X- **Rapports**

- Carrez Gilles, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2009 (n° 1127), « Examen de la première partie du projet de loi de finances, conditions générales de l'équilibre financier », Tome II [en ligne], sur : https://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r1198-tII.pdf, Assemblée nationale, n° 1198, 16/10/2008, 565 p.
- CAZENEUVE Jean-René, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, (n° 272), 4 octobre 2022, p. 199, 216 p.
- CAZENEUVE Jean-René, HUSSON Jean-François, rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, 34 p.
- Commission Européenne, « Report on public Finances in EMU », 2014, p. 57 ; Sponchiado L., « L'Ufficio parlamentare di bilancio », RFFP sept. 2016, n° 135, p. 243.
- Conseil d'État, Rapport public 2001, *jurisprudence et avis de 2000, les autorités administratives indépendantes, Etudes et document*, N° 52, La documentation française, 470 p.
- Conseil National d'Evaluation des Normes, Rapport public d'activité, 2015, 31 p.
- GOURAULT Jacqueline, GUILLAUME Didier : *Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée*, Rapport d'information n° 272 (2010-2011), fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales, déposé le 1er février 2011, 96 p.
- GROSDIDIER François, TOCQUEVILLE Nelly, Rapport d'information n° 642 (2015-2016) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : *la codécision plutôt que la concertation*, Sénat, session ordinaire de 2015-2016, 76 p.

- GUICHARD Olivier, *Vivre ensemble,* rapport de la commission de développement des responsabilités locales, la documentation française, 1976, 432 p.
- HUSSON Jean-François, Rapport n° 86 (2022-2023), fait au nom de la commission des finances, déposé le 27 octobre 2022, 305 p.
- JARLIER Pierre, Rapport d'information n° 556 (2008-2009), fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 juillet 2009, *Pour une péréquation plus juste*, disponible sur le site du Sénat, 151 p.
- MERCIER Michel (sénateur), Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, Sénat, session ordinaire de 1999-2000, n° 447 tome I, 620 p.
- OCDE, « Designing effective independant fiscal institutions », p. 9
- Rapport Cour des comptes, *Les finances publiques locales,* octobre 2013, 475 p.
- Rapport Cour des comptes, *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution,* octobre 2022, 159 p.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2008,* 177 p.
- Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, *Les finances des collectivités locales en 2009,* 122 p. 12
- Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, *Les finances des collectivités locales en 2013,* 207 p.
- Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, *Les finances des collectivités locales en 2014,* 208 p.
- Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, *Les finances des collectivités locales en 2016,* 205p.
- Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, *Les finances des collectivités locales en 2020,* 200 p.
- Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, *Les finances des collectivités locales en 2021,* 283 p.
- Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locales, *Les finances des collectivités locales en 2022,* 263 p.

- RICHARD Alain et BUR Dominique, Rapport sur la refonte de la fiscalité locale, *mission Finances locales*, sous la présidence de MM. Alain RICHARD et Dominique BUR, mai 2018, 153 p.

XI- Bilans

- Bilan d'activité 2008, Commission Consultative d'Évaluation des Normes, sous la présidence d'Alain LAMBERT, http://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/ p. 6.
- Bilan d'activité 2010, Commission Consultative d'Evaluation des Normes, sous la présidence d'Alain LAMBERT, *op.cit.*, p. 8.

XVII- Presse nationale

- BEUREY Thomas, « Réforme de la fiscalité locale : malgré les critiques, pas d'inflexion du CFL », projet public pour Localtis, 16 avril 2019, consultable sur https://www.banquedesterritoires.fr/reforme-de-la-fiscalite-locale-malgre-les-critiques-pas-dinflexion-du-comite-des-finances-locales.

- BRIVET Xavier, « André Laignel : Le Gouvernement poursuit l'amputation de la fiscalité locale », *Maireinfo*, 01/10/2020.

- CHEMINADE Pierre, « Le comité des finances locales joue-t-il son rôle ? », *La gazette des communes*, 25/01/2016.

- CORNUDET Cécile, *« Finances locales, après la répartition de la DGF, les groupements de villes demandent une révision de la dotation de l'État », Presse journaux, les Echos*, 3 février 1993.

- DECOTTIGNIES LIONEL, « L'UMP veut doubler la prune », « Les amendes vont doubler, le comité des finances locales propose de passer les amendes de 11 à 20 euros, excessif et recette de poche, critiquent les élus », *La nouvelle république du Centre-ouest*, informations générales, 3 juin 2011.

- NEAU Cédric, « André Laignel : Le PLF 2021 est calamiteux pour les collectivités » La gazette des communes, 01/10/2020, https://www.lagazettedescommunes.com/698688/andre-laignel-le-plf-2021-est-calamiteux-pour-les-collectivites/.

- ROGER Patrick, « Le satisfecit du Gouvernement sur l'état des finances locales », *Le monde,* 01/10/2020.

- VAN EECKOUT Laetitia, « Le PS dénonce les conditions de l'élection de Gilles CARREZ (UMP) au comité des finances des locales », *Le monde,* Presse journaux, jeudi, 9 décembre 2004.

- AFP Infos Economiques, Economie et finances, « Gilles CARREZ (UMP) élu président du comité des finances locales », *Presse*, mardi 7 décembre 2004.

- Banque des territoires, Localtis, « PLF 2011 - Le gel des dotations est confirmé », [en ligne] sur : https://www.banquedesterritoires.fr/le-gel-des-dotations-est-confirme, publié le 28 septembre 2010, [consulté le 18 mai 2023].
- La tribune, journal quotidien, 3 mars 1995, sur le comité des finances locales.

- La tribune, mercredi 31 mai 1995, sur le comité des finances locales.

- Maire.info, « Le Comité des Finances Locales fait de la résistance, la balle est dans le camp du gouvernement », sur : https://www.maire-info.com/finances-locales/le-comite-des-finances-locales-fait-de-la-resistance;-la-balle-est-dans-le-camp-du-gouvernement-article-7056, [en ligne], publié le 31 mai 2006, [consulté le 18 mai 2023].
- Propos recueillis par FOUSSIER Philippe, entretien avec André LAIGNEL, « Un État fort et des collectivités locales libres », *Humanisme,* 2014/1 N° 302, pp. 52-56.

- « Réforme de la taxe professionnelle : les élus locaux inquiets », *La tribune*, France, 2 juillet 2008.

- « Une ressource essentielle pour les collectivités : les Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) » [en ligne], La Gazette des communes, 02/09/2019, [consulté le 11 avril 2023]. https://www.lagazettedescommunes.com/634710/une-ressource-essentielle-pour-les-collectivites-les-droits-de-mutation-a-titre-onereux-dmto/

- **Sites internet**
- V. Règlement intérieur adopté par le Conseil National d'Évaluation des Normes lors de sa séance du 23/02/2016 tenue sous forme de vote en ligne p. 1, consultable sur : http://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/articles/presentation-generale-h1a2.html.

- http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/synthese_dgf.php.
- https://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-lobservatoire-des-finances-et-gestion-publique-locales-ofgl.

Index des matières

A

Administration consultative, 14, 30, 36, 38, 44, 47, 78, 79, 80, 108, 116, 129, 130, 140, 145, 233, 234, 357, 358, 361, 381
Assemblée nationale, 30, 51, 52, 53, 54, 71, 88, 102, 104, 128, 150, 218, 221, 222, 243, 245, 269, 286, 302, 306, 308, 312, 316, 364
Autonomie financière, 11, 35, 88, 125, 126, 204, 222, 235, 254, 255, 256, 259, 276, 278, 291, 292, 293, 294, 296, 297, 298, 299, 302, 303, 305, 309, 338, 339, 341, 342, 344, 352, 353, 358, 360, 362, 381

B

Bonnes pratiques, 61, 84, 85, 146, 153, 197, 220, 287, 289, 290, 291

C

Collectivités territoriales, 381
Comitologie, 27, 28, 38, 39, 78, 79, 80, 95, 119, 120, 127, 137, 211, 225, 238, 240, 305
Critères de ressources et de charges, 160, 207, 341

D

Démocratie financière, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 287, 291, 292, 301, 305, 310, 338, 339, 381
Dotation de péréquation urbaine, 172, 177, 180, 192, 207
Dotation de solidarité rurale, 169, 170, 175, 176, 179
Dotation de solidarité urbaine, 169, 170, 175, 176, 205
Dotation globale de fonctionnement, 18, 21, 22, 25, 38, 44, 107, 109, 120, 129, 134, 135, 160, 163, 164, 166, 171, 173, 190, 191, 192, 193, 198, 200, 201, 210, 217, 221, 223, 251, 264, 269, 312, 333, 353, 361, 362, 381

E

Evaluation des normes, 95, 96, 98, 100, 103, 106, 137
Evaluation des politiques publiques, 29, 38, 78, 280, 283, 284, 285, 286, 287, 338, 357

F

Fonds d'action locale, 129

L

Libre administration, 86, 94, 102, 144, 151, 205, 206, 236, 253, 298, 311, 319, 324, 351

P

Péréquation horizontale, 136, 161, 164, 165, 180, 181, 184, 187, 190, 203, 204, 206, 210, 211, 222, 250, 298, 299, 317, 326, 342, 376, 377
Péréquation verticale, 160, 161, 162, 164, 165, 166, 173, 179, 191, 193, 194, 197, 211, 298, 339
Politiques publiques, 39, 95, 96, 121, 122, 146, 219, 220, 238, 261, 279, 283, 284, 285, 300, 301, 313, 315, 326, 359

R

Responsabilités locales, 10, 17, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 34, 51, 78, 87, 88, 90, 121, 123, 125, 126, 129, 160, 228, 234, 236, 237, 253, 344, 365, 381

S

Solidarité financière, 161

T

Taxe locale sur le chiffre d’affaires, 16, 18, 20, 21

Transparence, 80, 88, 91, 94, 115, 193, 276, 277, 280, 287, 301, 307, 308, 332, 352, 360

Index des noms propres

A

ACCOYER Bernard, 245
ADNOT Philippe, 70
ALTHAPÉ Louis, 312, 350
ANDRÉ Pierre, 312, 350
ARTHUIS Jean, 223
ASTORG Michel, 89
AUBERGER Philippe, 70
AYRAULT Jean-Marc, 155

B

BARETAUD Anne, 49
BEAUFILS Marie-France, 5, 223, 248, 263
BELLUROT Nadine, 53
BESSE Roger, 312, 350
BLANC Paul, 312, 350
BONNET Christian, 129, 218, 312, 350
BOROTRA Didier, 63
BOURDI Joël, 312, 350
BOURON Stanislas, 106
BOUVIER Michel, 82, 254, 303
BRENNER Jean-Luc, 40
BRISEPIERRE Paulette, 312, 350
BUR Dominique, 134, 156, 366

C

CALMEJANE Robert, 312, 350
CARCENAC Thierry, 89, 94
CARREZ Gilles, 59, 62, 63, 64, 70, 222, 226, 242, 243, 244, 245, 264, 269, 270, 367
CAZENAVE Thomas, 53
CAZENEUVE Bernard, 155
CÉSAR Gérard, 312, 350
CHARASSE Michel, 96
CHARTIER Jean-Louis, 89
CHÉRIOUX Jean, 312, 350
CHEVENEMENT Jean-Pierre, 336
COCHU David, 49
COPÉ Jean-François, 75
CORNU Gérard, 312, 350
COURTOIS Jean-Patrick, 312, 350

D

DALLIER Philippe, 222
DARCOS Xavier, 312, 350
DAUSSET Louis, 17
DE BROGLIE Jean, 219
DE COURSON Charles-Amédée, 245
DE LA MALÈNE Christian, 312, 350
DE RICHEMONT Henri, 312, 350
DE ROUX Xavier, 70
DEBAVELAER Désiré, 312, 350
DEJOIE Laurent, 106
DEJOIE Luc, 312, 350
DEL PICCHIA Robert, 312, 350
DELONG Jacques-Richard, 312, 350
DELUGA François, 239, 323
DEMUYNCK Christian, 312, 350
DES ESGAULX Marie-Hélène, 308, 309
DESCOURS Charles, 312, 350
DEVEDJIAN Patrick, 88
DOUBLET Michel, 312, 350
DU LUART Roland, 312, 350
DUCHER Gérard, 89
DUPONT Ambroise, 70
DUPONT Jean-Léonce, 308, 309

E

ECKENSPIELLER Daniel, 312, 350
ESNEU Michel, 312, 350

F

FEUILLOLEY-RAYNAUD, 78
FILLON François, 96, 98
FOURCADE Jean-Pierre, 12, 59, 60, 62, 70, 242, 243, 244
FOURNIER Bernard, 312, 350

G

GÉRARD Alain, 312, 350
GILLET Yoann, 53
GINÉSY Charles, 312, 350
GIRAUD Francis, 312, 350
GIROD Paul, 312, 350
Giscard d'ESTAING Valéry, 17
GOASGUEN Claude, 244
GOURNAC Alain, 312, 350
GROSDIDIER François, 28, 39, 213, 248, 270, 271, 306, 315, 316, 317, 323
GRUILLOT Georges, 312, 350
GUENÉ Charles, 53, 135, 222
GUICHARD Olivier, 10, 17, 23, 24, 28, 78, 121, 123, 228, 253

H

HAENEL Hubert, 312, 350
HAMEL Emmanuel, 312, 350
HERTZOG Robert, 29, 83, 161
HERVÉ Edmond, 222
HETHENER Alain, 312, 350
HYEST Jean-Jacques, 70

J

JARLIER Pierre, 221

K

KAROUTCHI Roger, 312, 350
KLOPFER Michel, 36, 117, 135

L

LAFON, 95
LAFOND François, 49
LAIGNEL André, 5, 39, 60, 62, 106, 114, 140, 147, 155, 223, 226, 227, 228, 237, 243, 245, 246, 247, 283, 303, 345, 367
LAMBERT Alain, 95, 96, 98, 102, 107, 241, 283, 345, 366
LASSOURD Patrick, 312, 350
LAURENT Philippe, 96, 106
LAURIN René-Georges, 312, 350
LE DRIAN Jean-Yves, 221
LE GRAND Jean-François, 312, 350
LEBRANCHU Marylise, 147
LECERF Jean-René, 90, 241
LECLERC Dominique, 312, 350
LEGENDRE Jacques, 312, 350
LEPRINCE Mathieu, 82
LEROY Phillipe, 70
LIMOUZINEAU Pierre, 89

M

MAGNIER Lise, 53
MARCON Yohann, 48
MAREST Max, 312, 350
MARINI Philippe, 312, 350
MASSON Paul, 312, 350
MAUREY Hervé, 107
MAXIMI Marianne, 102
MENGUY Arnaud, 106
MERCIER Michel, 70, 235
MERVILLE Denis, 70
MÉZARD Jacques, 308, 309, 315
MIGAUD Didier, 57, 62, 63, 70, 75, 131, 243, 244
MONDON Raymond, 17
MOURGUES Jean-Louis, 70
MURAT Bernard, 312, 350

N

NATALI Paul, 312, 350
NAVARRE Françoise, 82
NEUWIRTH Lucien, 312, 350

O

OLIN Nelly, 312, 350
OSTERMANN Joseph, 312, 350
OUDIN Jacques, 32, 306, 312, 324, 328, 329, 332, 350

P

PASQUIER Benjamin, 5
PEDUZZI Dominique, 106
PELISSARD Jacques, 70
PEYRAT Jacques, 312, 350
PEYRONNET, 87, 88

PIANTA Georges, 17
POIRET Christian, 90

Q

QUILLIOT Roger, 219

R

RAYBAUD Joseph, 20, 21, 24, 218
RAYNAL Claude, 53
RICHARD, 78, 366
RICHARD Alain, 99, 134, 156, 366
RICHER Philippe, 271
ROGIER Philippe, 82
ROUGIER Thomas, 5, 290

S

SARKOZY Nicolas, 87, 88, 221
SCELLIER François, 70
SCHOSTECK Jean-Pierre, 88
SOUVET Louis, 312, 350
SUEUR Jean-Pierre, 99, 243

T

TAUGOURDEAU Martial, 312, 350
TOCQUEVILLE Nelly, 28, 39, 213, 248, 270, 271, 306, 315, 316, 317, 323
TRÉGOUËT René, 312, 350

V

VALLS Manuel, 140, 155
VASSELLE Alain, 312, 350
VERIEN Dominique, 53
VIAL Jean-Pierre, 312, 350

W

WARSMANN, 97, 106, 308
WARSMANN Jean-Luc, 308

Y

Yves FREVILLE, 70

Table des matières

SOMMAIRE : 6
Table des abréviations 7
Introduction générale 10
I - Le silence de la doctrine 11
II- Précisions sur la création du CFL et analyse de son champ d'action 13
1- Précision terminologique et contexte historique de la création du CFL 13
2- Du comité du fonds national de péréquation au Comité des Finances Locales 19
a- La création du Comité du fonds national de péréquation 19
b- Le Comité des Finances Locales, une nouvelle version du Comité de gestion du FAL 21
III- Un comité aux multiples compétences dans le système financier français 26
1- Le CFL, au sein d'une comitologie pour le pilotage des finances des collectivités locales 27
2- Un organisme mi-administratif et mi-politique 29
3- Le CFL et la représentation d'intérêts 29
4- Une Autorité Administrative non Indépendante 30
5- Le CFL contribuant à l'appartenance européenne de la France 32
IV- Plan de la recherche 33
PREMIERE PARTIE : LE COMITÉ CONSULTATIF MIS EN PLACE PAR LE LEGISLATEUR 38
Titre I : Une organisation gigogne 42
Chapitre I : Un comité dominé par les élus locaux 43
Section I : Une composition révélatrice d'enjeux de pouvoir 45
§ I- Une composition regroupant les acteurs principaux du système institutionnel français 45
A- Les membres nommés du CFL 46
1- Les représentants de l'État 46
2- Les parlementaires 51
B- Les membres désignés par élection du CFL 55
1- Les règles relatives à l'élection des représentants des élus locaux 55
2- Les règles relatives à l'élection du président du CFL 57

§ II- Une composition source d'enjeux de pouvoirs 60
A- Le CFL sous l'impact de la conjoncture politique : la pratique de la désignation des membres du CFL 60
B- Le risque d'émergence de pratiques illégales dans le processus de désignation de certains membres du CFL 64
Section II- Le contentieux de l'élection des membres du CFL 67
§ I- La contestation de l'élection des membres et du président du CFL 67
A- Les différents cas contentieux passés et les possibilités de cas contentieux 67
B- Les personnes habilitées à contester l'élection des membres du CFL 72
§ II- La compétence exclusive du Conseil d'État 74
A- Le Conseil d'État, seul juge de l'élection des membres du CFL et de son président 74
B- Les pouvoirs étendus du Conseil d'État 75
Conclusion du Chapitre I : 77
Chapitre II : Un cadre d'activité mi-technique mi-politique 78
Section I- Un cadre d'activité comitologique prévu par le législateur 80
§ I- Une comitologie à dimension technique 80
A- Le CFL et l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) 81
B- Le CFL et la Commission Consultative sur l'Évaluation des Charges (CCEC) 86
§ II- Une comitologie normative 95
A- Le CFL et l'ancienne Commission Consultative d'Évaluation des Normes (CCEN) 95
B- Le nouveau Conseil National d'Evaluation des Normes (CNEN) 100
Section II : Un cadre d'activité ouvert à l'expertise externe 107
§ I- Les structures centrales 108
A- La Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) 108
B- La Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) 110
§ II- Les instances représentatives des collectivités locales et autres experts 113
A- Les associations nationales d'élus locaux : des lobbys au sein du CFL ? 113
B- L'intervention possible de personnes compétentes extérieures au CFL 116
Conclusion du Chapitre II : 119
Conclusion du Titre I : 120
Titre II : Un comité polyvalent 121
Chapitre III : Le rôle consultatif du CFL 122

Section I : Une fonction consultative répondant au besoin d'associer les collectivités locales au processus décisionnel en matière financière 124
§ I- Une intégration des collectivités locales au processus décisionnel au niveau national et international 125
A- Les collectivités locales intégrées au processus décisionnel par le biais du CFL depuis 1979 125
B- Une intégration adaptée aujourd'hui aux principes du droit européen 126
§ II- La prise en compte des intérêts de chaque acteur du CFL 128
A- Le CFL, centre de représentation d'intérêts 129
B- Un cadre d'échange entre le CFL et les pouvoirs centraux basé sur la quête de l'efficacité décisionnelle 133
Section II : L'exercice de la fonction consultative par le CFL précisé par les textes législatifs et réglementaires 139
§ I- La procédure de consultation du CFL 139
A- La préparation et le déroulement de la réunion du CFL 139
B- Les thématiques soumises au CFL 145
§ II- Les différents actes consultatifs émanant du CFL 149
A- Les avis du CFL 149
B- Les avis du CFL contenant des propositions, recommandations, informations et orientations 152
Conclusion du Chapitre III: 159
Chapitre IV : Le rôle décisionnel du CFL 160
Section I- La variation du pouvoir de décision du CFL selon la nature de la péréquation 164
§ I- Le faible pouvoir de décision du CFL en matière de péréquation verticale 165
A- le pouvoir de majoration de la dotation de péréquation 166
B - La politique du CFL en faveur de la péréquation verticale 173
§ II- L'absence de monopole du CFL en matière de répartition de la péréquation horizontale 180
A- La fixation des orientations relatives au fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux par le CFL 181
B- Les autres fonds de péréquation répartis par les collectivités locales 187
Section II- Le contrôle par le CFL après la répartition des différentes péréquations . 190
§ I- Un double contrôle effectué par le CFL sur la péréquation 190
A- Un contrôle-vérification sur la péréquation verticale et horizontale après le calcul de la DGCL 191

B- Un contrôle-constatation sur la péréquation verticale et horizontale à travers le rapport annuel de l'OFGL 194

§ II- Le contrôle de la juridiction administrative et du Conseil constitutionnel en cas de contentieux lié à la péréquation verticale et horizontale 197

A- La mise en cause possible du CFL devant le juge administratif après la répartition des montants de la DGF 197

B- L'office du juge Constitutionnel et du Conseil d'État dans le contentieux de la péréquation horizontale 203

Conclusion du Chapitre IV : 210

Conclusion du Titre II : 211

Conclusion de la Première Partie : 211

SECONDE PARTIE : UN COMITÉ CONSULTATIF À RENFORCER STRUCTURELLEMENT EN TANT QU'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE 213

Titre III : Une représentation seulement partielle des collectivités locales 215

Chapitre V : Des actions à l'impact limité 216

Section I : Un champ d'action ouvert à la défense des intérêts financiers des collectivités locales 217

§ I- Des missions de conciliation du CFL précisées par le législateur 217

A- Le CFL, canal de dialogue entre l'État et les collectivités locales 217

B- L'association au CFL au pilotage de plusieurs thématiques financières intéressant les collectivités locales 220

§ II- La défense des intérêts financiers des collectivités locales par le CFL issue de la pratique institutionnelle 224

A- Les différentes situations engendrant l'action de défense par le CFL au cours des consultations 225

B- Les avis du CFL contenant des propositions ou recommandations : une arme pour la défense des intérêts financiers des collectivités locales 229

Section II : Un comité encadré dans toutes ses actions 232

§ I- L'impact négatif des facteurs institutionnels principaux : la prépondérance des pouvoirs centraux 232

A- Un comité dépendant de l'administration française et soumis au pouvoir central 232

B- Les compétences financières des collectivités locales sous le contrôle de l'État 235

§ II- L'impact négatif de facteurs institutionnels secondaires sur les actions du CFL en faveur des collectivités locales 237

A- Le risque de redondance d'instances représentatives des collectivités locales 237

B- L'impact négatif de la position parfois engagée du président du CFL sur les actions menées par le CFL 241

Conclusion du chapitre V: 249

Chapitre VI : Une place secondaire face aux pouvoirs centraux 250

Section I : Le rôle secondaire du CFL dans la gestion de la DGF 251

§ I- L'association partielle du CFL à la définition du montant prévisionnel de la DGF 251

A- La consultation du CFL par les pouvoirs centraux : une consultation sans finalité concrète 251

B- Le législateur, décideur des normes relatives aux dotations 254

§ II- La place secondaire du CFL au moment de la répartition de la DGF et du contrôle des sommes réparties 257

A- Les critères de répartition de la DGF définis par l'État législateur et financeur 257

B- Le pouvoir de contrôle partagé entre le CFL et les pouvoirs centraux 258

Section II : Le CFL représentant des collectivités locales ou négociateur faible en finances locales 261

§ I- Le CFL représentant des collectivités locales selon les choix de la majorité de ses membres 261

A- Le CFL, ni représentant des collectivités locales, ni défenseur de leurs intérêts financiers auprès de l'État 261

B- Le choix de la majorité des membres du CFL, synonyme du choix de l'instance 262

§ II- Le CFL négociateur faible en matière de finances locales face aux pouvoirs centraux 265

A- Un comité de concertation et non de codécision 266

B- L'exécutant des décisions de l'État 268

Conclusion du chapitre VI : 273

Conclusion du Titre III : 274

Titre IV : Un rôle de représentant des collectivités locales à renforcer 275

Chapitre VII : Un comité utile à la protection de la démocratie dans la gestion financière locale 276

Section I : La garantie du traitement collégial de l'information financière par le CFL, gage de démocratie financière 279

§ I- La gestion de l'information financière partagée et/ou recherchée par le CFL .. 279

A- L'information financière partagée par les pouvoirs centraux ou recherchée par le CFL 280

B- L'exploitation de l'information financière par le CFL : l'évaluation des politiques publiques 283

§ II- La diffusion du contenu des délibérations du CFL, gage de démocratie financière 287

A- Le processus de délibération au CFL, une pratique démocratique 288

B- Le rôle des médias après les délibérations du CFL 289

Section II : L'activité du CFL, une vue d'ensemble sur l'autonomie financière locale 292

§ I- L'impact limité des actions du CFL en vue de la dénonciation de l'insuffisante autonomie financière 292

A- La dégradation des ressources financières des collectivités locales 293

B- Une surveillance insuffisante de l'autonomie financière par le CFL : la prépondérance des pouvoirs centraux 296

§ II- Les actions du CFL contribuant à l'atténuation de la prépondérance des pouvoirs centraux 300

A- La présence du CFL révélatrice de l'utilité de la concertation 300

B- La présence du CFL contribuant à l'atténuation de la centralisation dans les relations financières entre l'État et les collectivités locales. 301

Conclusion du chapitre VII : 305

Chapitre VIII : Une transformation recommandée du CFL en Autorité Administrative Indépendante 306

Section I : Les raisons de la refondation du CFL : l'inefficacité institutionnelle 311

§ I- L'intégration actuelle des collectivités locales au processus décisionnel par le rôle polyvalent du CFL 311

A- Le CFL, un organe spécifique contribuant à l'intégration des collectivités locales au processus décisionnel en matière financière 311

B- Un comité au champ d'intervention précis 316

§ II- Une intégration des collectivités locales insatisfaisante pour des raisons institutionnelles 318

A- L'impact négatif de la composition du CFL : une institution à la fois arbitre et partie 318

B- L'impact négatif de la jurisprudence restrictive du juge administratif à l'égard de la consultation du CFL 319

Section II : Le nouveau statut juridique du CFL à consacrer 323

§ I- La transformation possible du CFL en une AAI par la loi 323

A- Le CFL, une institution aux caractéristiques le rapprochant d'une AAI 323

B- La modification du statut juridique du CFL par le législateur 327
§ II- Les conditions relatives à la transformation du statut juridique du CFL..... 328
A- La consécration de l'indépendance organique et fonctionnelle du CFL 328
B- La consécration possible de l'impartialité du CFL 334
Conclusion du chapitre VIII : 337
Conclusion du Titre IV : 338
Conclusion de la seconde Partie : 339
Conclusion générale 341
Annexes : 346
Bibliographie 356
Index des matières 369
Index des noms propres 371
Table des matières 374
Résumé en français : 381
Summary : 381

Essoham KADJIKA

Le Comité des Finances Locales

Résumé en français :

Le comité des finances locales (CFL) est une institution méconnue, qui n'a jamais fait l'objet en lui-même d'une recherche universitaire en droit, alors que, créé voici plus de 40 ans, son rôle est pourtant considérable à l'endroit du financement des collectivités locales françaises par l'État. Institué par la loi du 3 janvier 1979 pour contrôler la répartition de la nouvelle « dotation globale de fonctionnement » (DGF), le CFL est un organisme consultatif mis en place par le législateur. Composé majoritairement d'élus locaux, ainsi que de parlementaires et de représentants de l'État, il détient aussi un rôle décisionnel en matière de péréquation. Conjuguant expertise technique et pouvoir politique, ses rapports avec le Gouvernement, qui doit le saisir pour avis sur les projets de décrets voire sur les projets législatifs intéressant les finances locales, révèle sa place dans le système financier. En effet, dans l'exercice de sa fonction consultative, le CFL émet des avis à la suite d'une consultation par le Gouvernement, la finalité étant d'éclairer ce dernier dans sa prise de décision en matière financière concernant les collectivités locales. Mais il arrive que le CFL à travers ses avis, propositions et recommandations, défende les intérêts financiers des collectivités locales en espérant que le contenu de ses avis soit suivi par le Gouvernement. La portée de ses différentes missions à l'endroit des collectivités locales est peu concrète, malgré sa permanence et son utilité dans le cadre du dialogue entre l'État et les collectivités locales, contribuant à la protection de la démocratie financière dans le système financier. Dans le but de renforcer son activité à l'endroit des collectivités locales, le faisant passer du stade de la concertation à celui de la codécision, il conviendrait de modifier son statut juridique et le transformer en autorité administrative indépendante.

Mots-clés : Finances locales-Collectivités territoriales - Collectivités locales- Administration consultative-Dotation globale de fonctionnement- Péréquation financière-pouvoir de décision- Autonomie financière-Responsabilités locales- Concertation-Codécision-Autorité Administrative Indépendante.

Summary :

The Local Finance Committee is a little-known institution, which has never been the subject academic legal research. Created 44 years ago, its role is nevertheless considerable in the financing of French local authorities by the State. Established by the law of 3 January 1979 to control the distribution of the new Global Operating Endowment, the CFL is an advisory institution set up by the legislator. Composed mainly of local elected representatives of the communities, members of parliament and representatives of the State, it also has a decision-making role in terms of equalization. Combining technical expertise and political power, its relations with the government, which must consult it for an opinion on draft decrees or even on draft legislation concerning local finances, reveals its place in the financial system. Indeed, in the exercise of its advisory function, the Local Finance Committee issues opinions after consultation by the government, the aim being to enlighten the latter in its decision-making on financial matters concerning local authorities. However, it happens that the Local Finance Committee through its opinions, proposals and recommendations defend the financial interests of local authorities in the hope that the content of its opinions will be followed by the government. It can be deduced that the scope of its various missions with regard to local authorities is not very concrete, despite its permanence and usefulness in the context of dialogue between the State and local authorities, contributing to the protection of financial democracy in the financial system. In order to strengthen its activity with local authorities, moving Local Finance Committee from the stage of consultation to the stage of co-decision, its legal status should be transformed into an independent administrative authority.

Keywords: Local Finance-Local authorities- consultative administration- Global operating allocation- Financial equalisation-decision-making power- Financial autonomy- Local responsibilities- Consultation-Codecision-Independent administrative authority.