

LES COLLECTIVITÉS ET LA TENTATION DE LA LOLF: NÉCESSITÉ, EFFET DE MODE OU PIÈGE?*

*Xavier Cabannes***

Depuis la promulgation, le 1^{er} août 2001, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les esprits ont évolué et les modes de gestions des finances de l'Etat ont changé; même si la situation financière de l'Etat n'est guère florissante. La LOLF est présentée comme l'outil par excellence de la nouvelle gouvernance de l'Etat. La LOLF a mis l'action de l'Etat à l'épreuve de la performance. Un mouvement s'est engagé depuis quelques années afin de voir les logiques de performance, d'efficacité et d'efficience gagner la sphère publique locale. Petit à petit, réforme après réforme, de manière plus ou moins visible, les outils nécessaires à une telle transformation semblent se mettre en place. Mais, comme le sous-entend l'intitulé de cette contribution, il reste à savoir pour qui un tel changement dans les méthodes de gestion financière des collectivités territoriales sera réellement bénéfique.

* Ce texte constitue la version légèrement actualisée d'une communication présentée à l'université d'Orléans au mois de décembre 2008 (la version initiale de ce texte est parue au *BJCL*, 2009, 2).

** Maître de conférences à l'université Paris Descartes (Paris 5).

Since the promulgation on 1 August 2001 of the organic law relating to financial laws (LOLF – also known as the constitutional bylaw on budgetary Acts) the ideas have evolved and the manner of management of state finances has changed – even if the state financial situation is anything but flourishing. The LOLF is presented as the mechanism par excellence for the new governance of the state. The LOLF has put state action to the test. The movement began some years ago to look at the logic of performance of efficacy and of efficiency gain acceptance in the local public sphere. Little by little, reform by reform, in a more or less visible way, the mechanisms necessary for that transformation seem to be being put in place. But, as is implied by the title of this article, it remains to see who will benefit from such a change in the methods of financial management of the territorial communities.

Avec la promulgation, le 1^{er} août 2001, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la culture du résultat et de l'évaluation a fait une entrée très remarquée dans les finances publiques françaises. La nouvelle nomenclature budgétaire applicable à l'Etat se veut tout entière axée sur la performance et l'évaluation des résultats obtenus. Cette recherche de performance passe notamment par la création de missions, traduction budgétaire des différentes politiques publiques; par la définition d'objectifs précis poursuivis par l'emploi des fonds publics; par la fixation d'indicateurs de performance ou encore, par exemple, par la rédaction de documents d'information permettant de comparer aisément les résultats recherchés, tels qu'annoncés en loi de finances initiale, aux résultats réellement atteints, tels que décrits en loi de règlement. De nombreux spécialistes des finances publiques n'ont pas hésité à voir là une véritable révolution. Révolution sur le papier... la chose est incontestable. Dans la pratique, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions. Les plus sceptiques pourront d'ailleurs dire qu'en dépit de la mise en œuvre de la LOLF, la

situation financière de la France ne semble guère s'améliorer avec une dette publique qui augmente de façon régulière et constante. La crise financière a d'ailleurs amplifié le phénomène. Début 2010, la dette se situait au-delà des 1500 milliards d'euros. Le Programme de stabilité 2010-2013 prévoit une dette publique à plus de 83% du PIB en 2010 et à plus de 87% du PIB en 2012!

Au-delà de toute tentative de bilan des effets de la LOLF, il paraît incontestable que la logique de résultat et d'évaluation gagne lentement le monde des collectivités territoriales. Il semblerait que *«les collectivités locales ne peuvent pas s'exonérer de la nouvelle culture du résultat imposée par la LOLF»*¹. D'ailleurs, Monsieur Jean-François Copé, alors qu'il était ministre délégué au Budget, ne cachait pas, lors de diverses interventions, son désir de voir les nouvelles méthodes de gestion de la LOLF étendues aux collectivités territoriales. En janvier 2007, Monsieur Jean Arthuis, Président de la commission des finances du Sénat, insistait *«sur la nécessité de réfléchir à une adaptation de la logique de la LOLF aux collectivités territoriales»*². En 2008, Monsieur Philippe Valletoux écrivait qu'il *«importe de faire évoluer [l]es pratiques en introduisant partout où cela est pertinent les processus d'évaluation. Cette orientation n'est pas nouvelle mais il aura fallu attendre le vote de la LOLF pour que ceci trouve son application dans les processus de décision de finances publiques. Ceci doit être bien entendu amplifié notamment pour les collectivités locales sous les formes adéquates, surtout après qu'on ait évalué l'évaluation ainsi menée»*³. Certaines collectivités

1 Jean-François Boudet, «Les finances locales et la réforme organique des lois de finances du 1^{er} août 2001», *BJCL*, 2007, 153.

2 Voir, Travaux de la commission des finances du Sénat, Bulletin de la semaine du 22 janvier 2007, audition du 23 janvier 2007. Monsieur Jean Arthuis a tenu des propos similaires à diverses autres occasions.

3 Avis présenté par Philippe Valletoux, *Evaluation et suivi des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales*, Conseil économique, social et environnemental, octobre 2008, 31.

territoriales n'hésitent pas à adopter spontanément une nouvelle présentation budgétaire, uniquement à titre d'information, reprenant la structure "missions/programmes", issue de la LOLF, et mettant en valeur des objectifs et des indicateurs de performance⁴.

Alors que les apports de la réforme du 1^{er} août 2001, au-delà de tous les discours officiels et de tous les articles émanant de hauts fonctionnaires du ministère des Finances, ne sont pas encore connus (il est évident que ce nouveau régime budgétaire n'aggraverait pas la situation par rapport au régime antérieur issu de l'ordonnance, désormais abrogée, du 2 janvier 1959, mais nul ne saurait dire si les résultats obtenus grâce à la LOLF seront à la hauteur des espérances suscitées...), plus personne ne paraît douter du fait qu'il soit nécessaire d'introduire les logiques de la LOLF pour les collectivités territoriales⁵; la chose semble acquise. Les seules questions en suspens semblent relatives aux modalités (faut-il adopter un texte ou seulement accompagner les collectivités désirant expérimenter des mécanismes budgétaires inspirés de la LOLF?) et au calendrier d'une éventuelle réforme (car d'une part, il serait surprenant que les enseignements tirés de ces expériences spontanées⁶ -à moins d'échouer- ne débouchent pas à terme sur un texte et d'autre part, il serait peu opportun de laisser se développer sur l'ensemble du territoire des modalités de présentation budgétaire, même à simple titre d'information, non encadrées).

Au-delà du simple effet de mode, ce désir de réforme correspond-il à une réelle nécessité? Au-delà des apparences, l'Etat ne serait-il

4 Voir les exemples cités le *Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale*, de 2007, diffusé par le ministère des Finances (170 p).

5 Voir l'ensemble des contributions du numéro 95 de la *RFFP*, 2006, sur «Les nouveaux instruments financiers et la gestion des collectivités territoriales».

6 Nous ne sommes donc absolument pas ici dans le cadre d'une expérimentation au sens de l'article 37-1 de la Constitution.

pas en train, tel un habile joueur d'échecs, d'avancer ses pièces pour piéger au final les collectivités territoriales? Ne risque-t-il pas de retourner ce nouveau culte de l'évaluation contre les collectivités territoriales?

I QUE PEUVENT ATTENDRE LES COLLECTIVITÉS DE PROCÉDURES ET MÉCANISMES BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES INSPIRÉS DE LA LOLF?

A y regarder de près, on constate que les collectivités territoriales sont déjà dotées d'outils budgétaires et comptables assez proches de ceux mis en place au niveau de l'Etat par la LOLF (A). Par contre, la logique d'évaluation ne fait pas encore pleinement partie des logiques locales (B)⁷.

A La modernité des Procédures et Mécanismes Budgétaires et Comptables Locaux

Il convient de noter que les instructions budgétaires et comptables M 14 (applicable aux communes), M 51 (applicable aux départements) et M 71 (applicable aux régions) ont doté les collectivités d'un système comptable performant et exhaustif permettant une approche patrimoniale (proche du nouveau système comptable de l'Etat). En outre, il faut aussi souligner que si les budgets locaux n'ont pas, historiquement, été marqués par une logique de résultats, ils n'ont jamais connus une procédure équivalente à celle des «services votés» (procédure qui peut être considérée comme l'archétype de la logique de moyens) qui, si elle n'est pas la seule responsable du gonflement permanent du budget de l'Etat, n'a pas contribué à assainir la situation budgétaire de l'Etat...

7 Il en va de même de la logique de certification -qui porte sur la qualité des comptes- et dont il paraît acquis qu'elle va tôt ou tard concerner les collectivités territoriales.

L'une des principales avancées de la LOLF a été de mettre en place, pour l'Etat, un regroupement des crédits par politique publique à travers les missions budgétaires (article 7 LOLF). Or, l'article L. 2312-3 CGCT prévoit que pour les communes de 10 000 habitants et plus, le budget est voté, selon le choix opéré par le conseil municipal, soit par nature, avec une présentation fonctionnelle à titre indicatif, soit par fonction, avec une présentation par nature à titre indicatif. Les communes ayant entre 3500 et 9999 habitants votent leur budget par nature mais celui-ci comprend une présentation fonctionnelle. Les budgets des départements et des régions sont, comme pour les communes de 10 000 habitants et plus, votés par nature ou par fonction, avec une présentation indicative par fonctions dans le premier cas et une présentation indicative par nature dans le second cas. Une telle présentation permet de visualiser les orientations et réalisations de la politique locale. Ainsi, à titre d'exemple, l'instruction budgétaire et comptable M 14 fixe dix fonctions : services généraux et administrations publiques locales; sécurité et salubrité publiques; enseignement et formation; culture; sports et jeunesse; interventions sociales et santé; famille; logement; aménagement et services urbains, environnement; action économique. Chaque fonction se décompose en sous-fonctions permettant d'affiner les choses. Les instructions M 51 et M 71 font de même. Les collectivités les plus importantes ont là un outil comptable et budgétaire permettant de faire apparaître clairement leurs priorités budgétaires et politiques (il faut ici souligner que pour les plus de 30 000 communes comptant moins de 2 000 habitants il serait parfaitement illusoire de parler de politique locale). Une telle présentation fonctionnelle permet de présenter le budget en fonction des compétences (des missions...) de la collectivité. Aussi, tout au plus faut-il encourager les collectivités concernées à utiliser cet outil en adoptant un tel mode de présentation et de vote. Il serait surprenant, alors que les communes commencent à maîtriser la M 14 et que les départements s'habituent à la M 51 et les régions à la M 71,

de venir modifier une nouvelle fois, par l'adoption d'un texte quel qu'il soit, les modalités de présentation budgétaire et comptable.

Une autre avancée permise par la LOLF, pour l'Etat, concerne la fongibilité des crédits au sein des programmes. Or, les budgets locaux étant en principe voté par chapitre, l'exécutif dispose au sein de ces chapitres d'une certaine liberté puisqu'il peut procéder à des virements de crédits. En outre, force est de constater qu'il existe diverses procédures permettant aisément des virements de crédits entre chapitres d'une même section budgétaire.

Enfin, pour en finir avec les exemples, alors que la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a mis l'accent, entre autres choses, sur la nécessité d'avoir une vision pluriannuelle des finances publiques -vision englobant l'Etat, les collectivités territoriales et la sécurité sociale-, la LOLF avait déjà généralisé la procédure des autorisations d'engagement/crédits de paiement. Mais une telle procédure est parfaitement accessible aux collectivités territoriales, tant en ce qui concerne les dépenses d'investissement (autorisations de programme/crédits de paiement) qu'en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement (autorisations d'engagement/crédits de paiement). Le législateur a ici posé seulement quelques limites (articles L 2311-3, L 3312-4 et L 4311-3 CGCT). Ainsi, les communes ne peuvent pas utiliser la procédure des autorisations d'engagement/crédits de paiement pour *«les frais de personnel et les subventions versées aux organismes privés»*. Les départements et les régions peuvent utiliser cette procédure *«à l'exclusion des frais de personnel»*.

On le voit bien, les collectivités territoriales disposent là d'outils budgétaires et comptables qui n'ont rien à envier à ceux de l'Etat; tout au plus, pourrait-on regretter que toutes les collectivités ne les utilisent pas à plein potentiel... sans qu'il soit nécessaire d'envisager un nouveau bouleversement normatif. Même une procédure comme le débat d'orientation budgétaire, prévue à l'article 48 LOLF pour

l'Etat, existe au niveau local. D'ailleurs, alors que pour l'Etat la tenue d'un tel débat n'est que facultative, le législateur l'a rendue obligatoire pour les communes de plus 3500 habitants (article L. 2312-1 CGCT), les départements (article L. 3312-1 CGCT) et les régions (article L. 4311-1 CGCT). Mais, si les collectivités territoriales sont dotées de procédures budgétaires et comptables modernes, la place accordée à la nouvelle culture de l'évaluation, fruit de la LOLF, y reste trop effacée. Voilà bien le problème... Car l'Etat en matière d'évaluation se comporte tel un néophyte qui venant d'embrasser une nouvelle doctrine voudrait voir tout son entourage le rejoindre dans sa croyance: le néophyte -qui ne possède pas encore pleinement toutes les subtilités de sa nouvelle doctrine⁸- fait du prosélytisme⁹.

B Une culture D'évaluation Naissante

En ce qui concerne les collectivités territoriales, la recherche de la performance budgétaire n'a pas encore été gravée dans le marbre par le législateur, du moins pas dans un texte relatif à l'adoption du budget ou à son contrôle *a posteriori* par l'assemblée locale (rien de comparable, par exemple, aux programmes annuels de performance et aux rapports annuels de performance prévus, pour l'Etat, par la LOLF). Combien de temps cela pourra-t-il durer alors que le constituant vient d'affirmer que «*les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques*» et, donc, de l'usage performant des fonds

8 Il suffit pour s'en convaincre de lire le *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* établi en juin 2008 par la Cour des comptes, spéc. 85-87.

9 Il suffit, là aussi, pour s'en convaincre de feuilleter le *Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive...*, précité. Les termes «performance» et «évaluation» y sont de véritables leitmotivs.

publics? Mais que l'on ne s'y trompe pas; la culture de l'évaluation est déjà en marche.

Depuis la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, l'article L. 211-8 CJF dispose que *«l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en oeuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations»*¹⁰. En pratique les observations des chambres régionales des comptes portent encore très peu sur la question de l'évaluation des résultats. En 2006, dans son rapport au Gouvernement, Monsieur Pierre Richard, alors Président du Conseil d'administration de Dexia, notait que *«la maîtrise des dépenses ne peut s'envisager sans un développement de dispositifs d'évaluation, seuls à même de faire valoir au citoyen l'utilité de sa contribution et de lui donner les moyens d'en mesurer la bonne utilisation au regard de critères de coûts et de qualité. Outil de maîtrise, l'évaluation est aussi un instrument de pilotage pour les responsables locaux et nationaux car elle leur permet de constater l'adéquation, réussie ou non, entre les besoins constatés et les effets des actions mises en oeuvre»*. Mais il notait une *«difficulté de faire accepter l'évaluation des politiques publiques, en particulier s'agissant pour les collectivités territoriales, qui le perçoivent comme une atteinte au principe constitutionnel de libre administration»*¹¹.

10 Voir les commentaires sous cet article in Matthieu Conan, Alain Doyelle, Bernard Poujade et Jean-Philippe Vachia, *Code des juridictions financières. Annotations. Commentaires. Jurisprudence*, Editions Le Moniteur, 2^{ème} éd, 2007, 287.

11 Pierre Richard, *Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, décembre 2006, 151.

La culture de l'évaluation n'est donc pas encore fermement implantée au niveau local (l'est-elle d'ailleurs réellement au niveau de l'Etat?) mais les premiers signes sont là...

Cela est-il critiquable? En soi, absolument pas. Il n'y a rien de choquant d'attendre des collectivités territoriales (ou du moins des élus locaux) qu'elles définissent des politiques publiques locales associées à des objectifs précis (dès lors que l'on exclut les milliers de communes de moins de 2000 habitants -voire moins de 3000 à 4000 habitants- dont on ne peut attendre sérieusement d'elles qu'elles définissent de réelles politiques locales). C'est là une façon de garantir que les fonds publics (qui proviennent pour l'immense majorité d'une part, d'impôts acquittés par les contribuables locaux et d'autre part, de dotations et/ou subventions versés par l'Etat... et donc indirectement d'impôts acquittés par les contribuables nationaux) sont bien employés et, par le biais d'évaluations, d'améliorer la gestion publique. La culture de l'évaluation ne peut donc qu'être bénéfique aux preneurs de décisions et aux contribuables. Mais derrière cette volonté de transposer aux collectivités territoriales cette politique d'évaluation qu'il s'applique à lui-même depuis peu, avec la mise en œuvre de la LOLF, l'Etat ne cacherait-il pas autre chose?

II QUE POURRAIT ATTENDRE L'ETAT D'UNE ÉVALUATION DE LA GESTION PUBLIQUE DES COLLECTIVITÉS?

Il convient de rappeler ici que, bien évidemment, derrière cette volonté évaluatrice se dissimule en réalité un problème budgétaire majeur : la lutte contre les déficits publics et la dette publique excessifs. L'objectif est le retour à l'équilibre budgétaire à moyen terme.

Force est d'admettre, avant toute chose, que pour l'heure l'Etat a avancé un certain nombre de pièces, tel un joueur d'échecs quelque peu désordonné. Mais, le tournant que va prendre la partie engagée

se dessine de plus en plus nettement. Réforme après réforme, l'Etat paraît resserrer l'étau autour des collectivités territoriales (A). L'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques locales pourrait être le coup de grâce (B).

A Les Pièces Déjà Positionnées sur l'échiquier

Depuis 2001, L'Etat nous paraît avoir positionné différentes pièces maîtresses.

Tout d'abord, rappelons-le, la loi du 21 décembre 2001 a instauré une possibilité d'évaluation des politiques publiques locales par les chambres régionales des comptes au travers du contrôle de gestion.

Ensuite, la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a précisé la notion d'autonomie financière. Contre toute attente, les critères définis ne paraissent pas extrêmement protecteurs¹². Cette réforme a mis au centre du concept d'autonomie financière la notion de «ressources propres» : *«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»* (article 72-2 de la Constitution). Suite à l'intervention du législateur organique, la part des ressources propres, dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales, ne peut pas être inférieure au niveau constaté en 2003 (article LO. 1114-3 CGCT issu de l'article 4 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004)¹³. Ce ratio est de 60,8% pour les communes et EPCI,

12 Nous nous permettons sur ce point là de renvoyer à notre article : « Compensations financières : vers une nouvelle conception de l'autonomie financière... » in Jean-François Brisson (dir.), *Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales*, L'Harmattan, coll. Droit des collectivités territoriales, 2009, 519.

13 Voir, par exemple, Michel Bouvier, « De l'autonomie financière des collectivités territoriales », *JCP éd. A*, 2004, 1254; Jean-Eric Schoettl « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, 2004, n° 162, 12.

de 58,6% pour les départements et de 41,7% pour les régions. Si cette disposition protège le niveau des ressources propres (dont on sait par ailleurs que le législateur a adopté une définition large¹⁴), elle ne protège nullement le niveau de l'ensemble des ressources des collectivités, bien au contraire. Toute mesure permettant de ralentir la hausse (voire de diminuer la part) des ressources non incluses dans les ressources propres par le législateur organique (on peut ici penser aux dotations et aux subventions...) irait dans le sens d'une amélioration des ratios de référence.

En outre, au mois de juillet 2008, cela a déjà été signalé, le constituant a modifié l'article 34 de la Constitution pour introduire une vision pluriannuelle des finances publiques; vision qui englobe les finances locales.

Enfin, dans le cadre de la maîtrise des finances publiques, le législateur surveille de plus en plus strictement les concours

14 En effet, le législateur organique a inclus, dans la catégorie des ressources propres, des impôts dits partagés. D'une part, il peut s'agir d'un impôt dont est attributaire l'Etat, dont le Parlement fixe le taux et dont une fraction est attribuée forfaitairement (sans pouvoir fiscal) à un autre niveau (départemental ou régional par exemple). D'autre part, il peut s'agir d'un impôt dont deux niveaux (Etat et région par exemple) sont attributaires, dont une instance (Etat) fixe le taux principal et dont la seconde peut fixer un taux additionnel ou modifier à la marge le taux principal. Nous retrouvons là le cas des TIPP et TSCA. Rien à ce jour ne permet de limiter la part de ces impôts partagés (sur lesquels les collectivités territoriales n'ont aucune marge de décision ou une marge minime) dans le total des ressources propres. Aussi, ces impôts nationaux partagés pourraient, à terme, représenter la majorité des ressources propres des collectivités territoriales: v Xavier Cabannes, «Compensations financières: vers une nouvelle conception de l'autonomie financière...», in Jean-François Brisson (dir.), *Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales*, précité.

La réforme de la fiscalité locale par la loi de finances 2010 paraît amplifier le phénomène de mise sous contrôle de la fiscalité locale en multipliant le nombre de recettes fiscales locales sur lesquelles les collectivités n'ont pas de pouvoir de décision : transfert total de la TSCA, dont le taux est voté par le Parlement, aux départements ; remplacement de la taxe professionnelle par trois prélèvements fiscaux dont deux voient leur taux fixé par le Parlement, etc.

financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. La progression de ces concours est désormais strictement encadrée. Les lois de finances pour 2008 et pour 2009 ont profondément revu d'une part, le champ de «l'enveloppe normée» et d'autre part, les mécanismes d'indexation.

On peut ici se demander si la pièce manquante, permettant de relier entre elles les pièces déjà positionnées, ne serait pas un texte prévoyant, au moins pour les grandes collectivités (communes de plus de 10 000 habitants, départements et régions), une évaluation des politiques publiques locales avec des conséquences contraignantes. Ce texte introduirait avec force le seul élément «lollien» trop absent, au goût de l'Etat, de la sphère locale. L'idée d'une évaluation des dépenses publiques locales va certainement se trouver renforcée par le projet actuel de créer un objectif national de dépenses pour les collectivités locales, à l'image de l'ONDAM en matière de dépenses sociales. En effet, comme l'a souligné, le 28 janvier 2010, le président de la République, en conclusion de la première session de la Conférence sur le déficit, une réflexion sur la création d'un tel objectif national a été confiée à un groupe de travail. Ce groupe devrait rendre ses conclusions en avril 2010.

B Le Dernier Coup?

L'idée introduite par la LOLF est simple (simpliste dirons certains) : pour maîtriser les dépenses publiques, il convient d'évaluer les politiques publiques. Cette évaluation permet de voir si les objectifs initialement fixés (par la loi de finances initiale) ont été atteints en fin d'exercice. On peut supposer que la non réalisation des objectifs fixés révèle un problème soit de gestion soit d'organisation et donc un mauvais usage des fonds publics.

Compte tenu de l'importance des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales (près de 60 milliards d'euros hors fiscalité transférée, hors dégrèvements hors subventions diverses des

ministères) et de la volonté de l'Etat d'en encadrer de plus en plus la progression annuelle, on peut se demander si derrière cette volonté d'introduire l'évaluation au niveau des finances locales ne se cache une volonté de contrôler l'usage des dotations versées par l'Etat. L'Etat en ces temps de crise financière et économique renforcée peut-il accepter que les dotations qu'il verse aux collectivités territoriales soient utilisées de manière peu performante? Peut-il accepter que ces sommes soient utilisées sans contrôle, sans évaluation? Peut-il accepter que des dotations utilisées de façon peu efficace par une collectivité territoriale soient augmentées annuellement et/ou renouvelées sans condition? Pour tout dire, alors que l'Etat a fait sienne la logique de résultats, peut-il accepter que les collectivités territoriales conservent à l'égard des dotations étatiques une logique de moyens? Toute la question est là...

La mise en place par le législateur d'une procédure d'évaluation généralisée (qui porterait sur l'ensemble des politiques publiques locales mais qui éclairerait sur l'usage des dotations étatiques) pouvant déboucher, à titre de sanction, sur une stagnation voire une diminution du montant des dotations pour les collectivités territoriales utilisant de façon peu efficace les concours versés par l'Etat, ne serait pas forcément contraire au principe constitutionnel de libre administration, et ce pour diverses raisons. D'une part, l'article 72-2 de la Constitution dispose que *«tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice»*. La Constitution est donc silencieuse sur la progression dans le temps de ces ressources, dont il convient de rappeler une nouvelle fois qu'elles ne sont pas des «ressources propres». D'autre part, une telle mesure, lourde financièrement pour les collectivités territoriales, n'irait-elle pas dans le sens de *«l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques»* consacré par

la révision constitutionnelle de juillet 2008? Suite à une évaluation de l'usage des deniers publics, l'Etat, prenant ses responsabilités¹⁵, sanctionnerait financièrement les collectivités territoriales utilisant mal les dotations, à charge pour la collectivité d'apprendre à mieux les gérer et mieux les utiliser et pour l'Etat d'utiliser ces «économies» pour retrouver, un tant soit peu, le chemin de l'équilibre de ses propres comptes. Nul ne pourrait trouver juridiquement à y redire... Sur le fond, l'autonomie financière des collectivités territoriales n'en sortirait pas, une fois de plus, grandie.

Ces quelques remarques relèvent-elles de l'anticipation ou de l'élucubration? Seul l'avenir (très proche?) nous le dira. Voici le temps des... gestionnaires; veillons à ce qu'ils n'assassinent pas l'autonomie financière des collectivités territoriales¹⁶.

15 Nous nous référons ici aux propos tenus en 2005 par le Premier président de la Cour des comptes à propos du contrôle de gestion, cités in Matthieu Conan, Alain Doyelle, Bernard Poujade et Jean-Philippe Vachia, *Code des juridictions financières...*, précité, 287.

16 Que les gardiens du temple rimbaldien nous pardonnent cette facilité... (Rimbaud, *Matinée d'ivresse*, 1873 ou 1874 in *Les illuminations*).

