UNIVERSITE PARIS XIII – SORBONNE-PARIS-CITE
FACULTE DE DROIT, SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES

L'INTERVENTIONNISME FINANCIER LOCAL

Thèse pour le Doctorat en Droit public
Mention Finances publiques et Fiscalité

présentée et soutenue publiquement le 18 octobre 2018
par

Mirza RISKWAIT

Jury

Directeur de recherche

Madame DELIVRE Cendrine, Professeure agrégée des universités, Université Paris XIII

Rapporteurs

Monsieur KOTT Sébastien, Professeur agrégé des universités, Université de Poitiers
Monsieur NEGRIN Olivier, Professeur agrégé des universités, Université Aix Marseille III

Suffragants

Madame CAUDAL Sylvie, Professeure agrégée des universités, Université Jean Moulin Lyon III
Monsieur DESMONS Eric, Professeur agrégé des universités, Université Paris XIII

UNIVERSITE PARIS XIII – SORBONNE-PARIS-CITE
FACULTE DE DROIT, SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES

L'INTERVENTIONNISME FINANCIER LOCAL

Thèse pour le Doctorat en Droit public
Mention Finances publiques et Fiscalité

présentée et soutenue publiquement le 18 octobre 2018
par

Mirza RISKWAIT

Jury

Directeur de recherche

Madame DELIVRE Cendrine, Professeure agrégée des universités, Université Paris XIII

Rapporteurs

Monsieur KOTT Sébastien, Professeur agrégé des universités, Université de Poitiers
Monsieur NEGRIN Olivier, Professeur agrégé des universités, Université Aix Marseille III

Suffragants

Madame CAUDAL Sylvie, Professeure agrégée des universités, Université Jean Moulin Lyon III
Monsieur DESMONS Eric, Professeur agrégé des universités, Université Paris XIII

A ma mère regrettée, Martine,

A mon mari et ma famille,

REMERCIEMENTS

A l'issue de cette recherche, fruit d'un long travail, je tiens d'abord à remercier ma directrice de thèse, Madame le Professeur Cendrine Delivré, pour sa disponibilité, ses conseils prodigués et son soutien indéfectible même dans les moments de creux.

Je remercie également tous ceux qui m'ont permis de mener cette thèse à son terme et tout spécialement :

Mon mari, ma famille et mes amis pour leur soutien moral et matériel ainsi que la grande patience et compréhension dont ils ont fait preuve, la thèse étant un travail exigeant et chronophage.

Les professeurs qui me font l'honneur de juger ce travail,

Les enseignants-chercheurs de l'Université Paris XIII et d'autres universités, pour leurs conseils et leurs encouragements,

L'Ecole doctorale Erasme et toute l'équipe du Centre d'études et de recherches administratives et politiques (CERAP), particulièrement, le directeur du Centre : Monsieur le Professeur Eric Desmons.

Je remercie enfin toutes les administrations qui m'ont reçue et m'ont permis de mener à bien ce travail de recherche. Je remercie spécifiquement :

La Direction des finances du Département de la Mayenne
La Direction des finances de la Ville de Lyon
Les Archives municipales de la Ville de Lille
Les Archives départementales de la Mayenne
Les Archives régionales de la Picardie
Les Archives régionales de la Nord-Pas-de-Calais

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

SOMMAIRE

PARTIE 1.
L'INTERVENTIONNISME FINANCIER LOCAL,
UNE NOTION JURIDIQUE PROPRE

Titre 1. L'interventionnisme financier local, une compétence financière des collectivités territoriales

Sous-titre 1. L'interventionnisme financier local, une notion émanant de la convergence entre l'économie locale et les finances locales

Sous-titre 2. L'interventionnisme financier local, une notion ancrée dans l'ordonnancement juridique

Titre 2. L'interventionnisme financier local, une compétence financière exercée par l'intermédiaire de techniques juridiques et de techniques financières

Sous-titre 1. Le recours aux techniques juridiques classiques

Sous-titre 2. Le recours différencié aux techniques financières

PARTIE 2.
L'EFFECTIVITE RELATIVE
DE L'INTERVENTIONNISME FINANCIER LOCAL

Titre 1. Les obstacles grevant l'effectivité de l'interventionnisme financier local

Sous-titre 1. L'incohérence dans la répartition de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées

Sous-titre 2. L'incertitude créée par les normes législatives

Titre 2. La rationalisation de l'interventionnisme financier local

Sous-titre 1. L'optimisation de l'interventionnisme financier local

Sous-titre 2. Le rôle nécessaire de l'évaluation et du contrôle de l'interventionnisme financier local

TABLE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

AJCT	*Actualité Juridique Collectivités Territoriales*
AJDA	*Actualité Juridique. Droit Administratif*
al.	alinéa
art.	article
Ass.	Assemblée
BDCF	*Bulletin des conclusions fiscales*
BJDU	*Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme*
BJCP	*Bulletin juridique des contrats publics*
Bull. CE	*Bulletin des Communautés européennes*
Bull. civ.	*Bulletin civil de la Cour de cassation*
Bull.	*Bulletin des lois*
c.	contre
CAA	Cour administrative d'appel
Cass.	Cour de cassation
Civ.	Chambre civile
C. comptes	Cour des comptes
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CFL	Comité des finances locales
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
chron.	chronique
CIJ	Cour de justice internationale
CJA	Code de justice administrative
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CJEG	*Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*
CJF	Code des juridictions financières
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMP	*Contrats et marchés publics*
COJ	Code de l'organisation judiciaire
Comm.	Communication
concl.	conclusions
cons.	considérant
Cons. const.	Conseil constitutionnel
CRC	Chambre régionale des comptes
CTC	Chambre territoriale des comptes
CET	contribution économique territoriale
CFE	cotisation foncière des entreprises
CVAE	cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
D.	*Recueil Dalloz*
DDHC	Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789

D.H.	*Dalloz Hebdomadaire*
Déc.	Décision
DEFP	Dictionnaire encyclopédique de finances publiques
DF	*Droit fiscal*
dir.	sous la direction de
DOB	débat d'orientation budgétaire
Dr. adm.	*Droit administratif*
éd.	édition
EDCE	*Etudes et documents du Conseil d'Etat*
GAJA	*Grands arrêts de la jurisprudence administrative*
GAJFin.	*Grands arrêts de la jurisprudence financière*
GAJFis.	*Grands arrêts de la jurisprudence fiscale*
Gaz. cnes	*Gazette des communes*
JCP	*Semaine juridique*
JCP A	*Juris-Classeur périodique Édition Administrations et Collectivité territoriales*
JCP E	*Juris-Classeur périodique Édition Entreprises et affaires*
JCP N	*Juris-Classeur périodique Édition notariale et immobilière*
JDE	*Journal de droit européen*
JO	*Journal officiel*
JORF	*Journal officiel de la République française*
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA	*Les Petites Affiches*
LPF	Livre des procédures fiscales
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001
MAJ	Mise à jour
Mon. TP	*Moniteur des travaux publics et du bâtiment*
n°	Numéro
NOTRe	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
NPR	Non publié au Recueil
Loi NOTRe du 7 août 2015	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
obs.	observations
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
op. cit.	*Opus citatum*
PAT	prime d'aménagement du territoire
Plén.	Plénière
PME	petites et les moyennes entreprises
PRCE	prime régionale à la création d'entreprise
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
PUAM	Presses universitaires d'Aix-Marseille
PUF	Presses universitaires de France
PUG	Presses universitaires de Grenoble
PUM	Presses universitaires de Montpellier
RA	*Revue administrative*
RCB	Rationalisation des choix budgétaires

RDI	Revue de droit immobilier
RDP	*Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*
RDUE	*Revue du Droit de l'Union Européenne*
Rec.	*Recueil*
Rec. num.	*Recueil numérique*
Rép. min.	Réponse ministérielle
Rev. Trésor	*La Revue du Trésor*
RFC	*Revue Française de Comptabilité*
RFDA	*Revue française de droit administratif*
RFFP	*Revue Française de Finances Publiques*
RGEC	Règlement général d'exemption par catégorie
RJEP	*Revue juridique de l'économie publique*
RJE	*Revue Juridique de l'Environnement*
RJF	*Revue de Jurisprudence et des Conclusions Fiscales*
RMC	*Revue du marché commun*
RMCUE	Revue du Marché commun et de l'Union européenne
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
RUP	Région ultra-périphérique
S.	*Sirey*
Sect.	Section
SEML	Société d'économie mixte locale
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SSR	Sous-sections réunies
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TGI	Tribunal de grande instance
TPE	Très petite entreprise
TPICE	Tribunal de première instance des Communautés européennes
Tribunal	Tribunal de première instance de l'Union européenne
vol.	volume
ZAC	zone d'aménagement concerté
ZFU	Zone franche urbaine

INTRODUCTION

« Le capitalisme, autant que le socialisme, exclut l'Etat, le premier en vertu non seulement du libéralisme, mais parce qu'il impose une séparation entre l'économique et le politique ; le second, parce qu'il voit, au terme de l'évolution, une organisation économique se suffisant à elle-même et rendant inutile tout système politique. Cette exclusion de l'Etat ne contraste pas moins avec son intervention croissante dans tous les systèmes économiques ».

LAUFENBURGER (Henry), *L'intervention de l'Etat en matière économique*, LGDJ, coll. « L'économie politique contemporaine », 1939, Paris, p. 5.

1. « *Il y a eu de l'interventionnisme de tout temps* »[1]. Cette assertion de Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret confirme l'idée de Henry Laufenburger selon laquelle l' « *intervention croissante* »[2] de l'Etat, quel que soit le système économique, « *s'obstine* »[3]. L'interventionnisme semble prégnant. Pourtant, l'emploi des deniers publics en faveur des entreprises privées est régulièrement remis en question par les partisans du libéralisme[4] et

---

[1] COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, 5ème éd., Dalloz, 1995, Paris, p. 8.

[2] LAUFENBURGER (Henry), *L'intervention de l'Etat en matière économique*, LGDJ, coll. « L'économie politique contemporaine », 1939, Paris, p. 5.

[3] *Ibidem*, p. 9.

[4] Le libéralisme pose le postulat que « *la liberté est dans l'homme* » (BURDEAU (Georges), *Le libéralisme*, Editions du Seuil, 1979, Paris, p. 7). De nombreux auteurs classiques partagent les idées libérales et défendent la protection du droit de propriété et de la liberté individuelle. Ces auteurs n'hésitent pas à s'opposer à l'interventionnisme. Ainsi, Anselme Batbie est un libéral et ses idées transparaissent dans ses ouvrages. Anselme Batbie qualifie les auteurs qui ne partagent pas les idées libérales d' « *adversaire[s]* » (BATBIE (Anselme), *Nouveau cours d'économie politique professé à la Faculté de droit de Paris, 1864-1865*, Tome 2, Cotillon, Editeur, Librairie du Conseil d'Etat, 1866, Paris, pp. 4-5). Il estime que « *la liberté commerciale est une conséquence naturelle du droit de propriété, qui doit, en principe, être absolu aux mains de chaque échangiste* » (*Ibidem*, p. 3). De plus, l'impôt doit être fixé de telle sorte qu'il ne porte pas atteinte au droit de propriété (BATBIE (Anselme), *Mélanges d'économie politique*, Cotillon, Editeur, Librairie du Conseil d'Etat, 1866, Paris, p. 433). De même, René Stourm défend les idées libérales lorsque, dans son ouvrage relatif aux *Systèmes généraux d'impôts*, il nie tout but économique ou social à l'impôt. René Stourm considère que l'impôt ne doit pas avoir d'autre but que financier : « *L'impôt, dit-il, doit être exclusivement le pourvoyeur du Trésor* » (STOURM (René), *Systèmes généraux d'impôts*, 2ème éd., Librairie Guillaumin, Paris, 1905, p. 38). Loin de défendre le socialisme ou le communisme, Paul Leroy-Beaulieu consacre un ouvrage démontrant que les idées qui en émanent ne sont que des « *erreurs* ». Les idées libérales de Paul Leroy-Beaulieu se manifestent dans le cadre du rachat de lignes de chemin de fer. En effet, celui-ci rédige une violente critique contre un projet qui est, selon lui, une opération désastreuse pour les finances françaises et qui nuit à la liberté politique (LEROY-BEAULIEU (Paul), *Le collectivisme. Examen critique du nouveau socialisme*, 2ème éd., Librairie Guillaumin et Cie, 1885, Paris, 449 pages). L'Ecole de Paris est celle qui va regrouper les « *ultra-libéraux orthodoxes* » (Dunoyer, Bastiat, Batbie ou Courcelle-Seneuil), les « *libéraux modérés* » (Blanqui, Wolowski et Leroy-Beaulieu) et les « *libéraux hétérodoxes* » (Chevalier et Juglar) (LETER (Michel), Éléments pour une étude de l'école de Paris (1803-1852) *in* NEMO (Philippe) et PETITOT (Jean), *Histoire du libéralisme en Europe*, PUF, 2006, Paris, p. 473). Gaston Jèze s'inspire de la pensée des libéraux, tels que le Baron Louis ou Léon Say dont il partage les idées, pour développer sa conception du budget qui doit obligatoirement être en équilibre car « *l'ordre [doit régner] dans ses finances* » (BOUCARD (Max) et JEZE (Gaston), *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2ème éd., Tome 1, V. Giard et E. Brière, 1902, Paris, pp. 11-12).

du capitalisme[5] car l'interventionnisme symbolise, pour eux, un retour au socialisme[6] et même au communisme[7]. D'une part, cet interventionnisme se manifeste au sein des Etats dits capitalistes qui protègent la propriété privée et favorisent la recherche du profit. D'autre part, cet interventionnisme se manifeste dans les Etats dits socialistes qui accaparent la propriété des principaux moyens de production et d'échanges des entreprises privées. Cette vision manichéenne du couple capitalisme-socialisme est aujourd'hui dépassée[8] avec le développement des thèses néo-classiques[9], néo-libérales[10], néokeynésiennes[11] et l'internationalisation du capitalisme dans des Etats libéraux, socialistes et communistes, ce qui interroge encore la notion d'interventionnisme public. Par ailleurs, les expressions telles que « *budget, reflet de l'interventionnisme* »[12], « *interventionnisme fiscal* »[13], « *interventions financières* » parfois associées aux termes « *démon redoutable* »[14], « *contrainte* »[15], « *souplesse* »[16], évoquent les problématiques qui traversent les finances locales[17] dans leur rôle d'intervention auprès des entreprises privées.

---

[5] Le capitalisme est l' « *appropriation privée des biens de production, exploitation des travailleurs, production de marchandises porteuses de plus-value, accumulation, mais aussi, plus largement, production de marchandises, libre entreprise, salariat, rapport marchand, rapport monétaire* » (BEAUD (Michel), Capitalisme, logiques sociales et dynamiques transformatrices, *in* CHAVANCE (Bernard), MAGNIN (Eric), MOTAMED-NEJAD (Ramine) et SAPIR (Jacques), *dir.*, *Capitalisme et socialisme en perspective. Evolution et transformations des systèmes économiques*, La Découverte, 1999, Paris, p. 250). Les idées capitalistes sont défendues par Anselme Batbie comme le montre le contenu de ses ouvrages. Il défend, par exemple, la loi de Ricardo dans son ouvrage sur son *Nouveau cours d'économie politique professé à la Faculté de droit de Paris* (BATBIE (Anselme), *Nouveau cours d'économie politique professé à la Faculté de droit de Paris, 1864-1865*, *op. cit.*, pp. 142-156).

[6] Les idées socialistes se manifestent chez certains auteurs des finances publiques, d'abord, en Allemagne, au XIXème siècle. Effectivement, les auteurs allemands ont, contrairement aux auteurs français, une approche sociale de l'impôt. Ils considèrent que « *l'impôt, en dehors de son but fiscal, peut aussi avoir un but économique et social, qu'il peut servir, par exemple, à modifier dans une mesure plus ou moins large la répartition de la richesse dans une société déterminée, à restreindre certaines consommations en faveur de certaines autres, etc.* » (ALLIX (Edgar), *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, Arthur Rousseau, 1907, Paris, p. 284). C'est le cas, par exemple, de Albert Eberhard Friedrich Schäffle, qui écrit l'ouvrage *Die Quintessenz des Sozialismus* (cité par LEROY-BEAULIEU (Paul), *Le collectivisme. Examen critique du nouveau socialisme*, 2ème éd., *op. cit.*, Préface de la seconde édition, p. XIII). En France, ces idées s'installent chez certains auteurs, au début du XXème siècle, notamment avec le déclin de l'Ecole de Paris (LETER (Michel), Éléments pour une étude de l'école de Paris (1803-1852), *op. cit.*, p. 473).

[7] LEROY-BEAULIEU (Paul), *Le collectivisme. Examen critique du nouveau socialisme*, 2ème éd., *op. cit.*, Préface de la seconde édition, p. XIII.

[8] D'ailleurs, dans leur ouvrage sur le *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret soulignent l'absurdité de maintenir cette opposition. En effet, ils indiquent que « *Opposer, par exemple, les finances libérales que l'on dit « classiques » et l'interventionnisme « moderne » ne rend aucunement compte de la science des finances, ni dans son état passé (car il y eu de l'interventionnisme de tout temps), ni dans son état présent (qui se réclame au moins d'une certaine neutralité)* ». Ils prônent, à la suite de Henry Laufenburger, une approche nuancée de l'interventionnisme (COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 8). Cette approche nuancée avait déjà été soulignée par Edgar Allix qui, partageant certains principes d'Adam Smith, notamment en matière d'impôt, considère, en opposition à René Stourm, que l'impôt a, certes, un but financier mais il est également un « *moyen d'action économique et sociale* ». Il interpelle les partisans du libre-échange en disant que « *il est vrai que les libre-échangistes pourraient arguer des inconvénients du protectionnisme contre l'emploi de l'impôt dans des buts qui doivent, dit-on, lui demeurer étrangers. Mais peut-on considérer comme irrationnel que l'Etat se serve du système fiscal pour développer, par exemple, l'usage des boissons hygiéniques aux dépens de l'alcool, pour diminuer le nombre des cabarets, pour encourager par des faveurs particulières la multiplication des habitations ouvrières à bon marché, le reboisement des terrains de montagne, etc. ?* » (ALLIX (Edgar), *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, *op. cit.*, pp. 284-285).

[9] La théorie néo-classique résulte de la synthèse des théories classiques, défendues par Adam Smith et David Ricardo, et de la révolution marginaliste. Cette théorie vient de William Stanley Jevons. Elle est développée, à la fin du XIXème siècle, par le Français Léon Walras, l'Anglais Alfred Marshall et l'Autrichien Carl Menger. Les travaux de recherche de Carl Menger vont être poursuivis par Friedrich A. Hayek qui défend l'idée que les interventions de l'Etat dans le domaine économique portent atteinte aux libertés économiques. John Richard Hicks (économiste britannique originellement néo-classique qui s'inspire de John Maynard Keynes pour élaborer le modèle macroéconomique IS-LM) puis Paul Samuelson (Paul Samuelson développe les travaux de John Richard Hicks et met en pratique le modèle IS-LM combinant la politique budgétaire et la politique monétaire de l'Etat à travers la politique économique de John Fitzgerald Kennedy, dont il est le

2. Pour autant, l'association de ces termes dans une même thèse nécessite au préalable de rechercher leur définition[18] afin d'ôter toute ambiguïté (§1). Par ailleurs, l'identification de la méthode retenue (§2) pour l'étude sera nécessaire pour éclairer la relation entre les finances locales et les entreprises privées dans le cadre de l'interventionnisme (§3).

---

conseiller économique à la Maison-Blanche) revisiteront, au milieu du XXème siècle, cette théorie en opérant une synthèse de la théorie de John Maynard Keynes et de la théorie néo-classique. Ils élaborent une théorie selon laquelle l'équilibre du marché est atteint lorsque l'Etat a une politique budgétaire avec une augmentation des dépenses publiques associée à une politique monétaire consistant en une augmentation de l'offre de monnaie (D'AUTUME (Antoine), « Macroéconomie - Politique économique », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 28 novembre 2017. URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/macroeconomie-politique-economique/). Cette théorie fondée sur le modèle IS-LM permet d'analyser l'efficacité de ces politiques et de maximiser le profit. Partant, elle envisage le rôle de l'Etat dans l'économie en estimant que l'Etat peut accompagner le marché. La théorie néo-classique est prégnante en finances publiques grâce à l'Ecole des Choix Publics développée, dans les années 1960, par les théoriciens originels que sont James McGill Buchanan *Jr*. et Gordon Tullock. Ils élaborent la théorie des prises de décisions publiques en matière économique. Selon eux, l'Etat doit diminuer le volume des dépenses publiques afin de respecter l'équilibre budgétaire. Dès lors, chaque décision de dépenser doit être étudiée à l'aune de ces conséquences économiques (BOUVIER (Michel), ESCLASSAN (Marie-Christine), LASSALE (Jean-Pierre), *Finances publiques*, 16ème éd., L.G.D.J, 2017-2018, Paris, pp. 235-238). La théorie du choix public (ou « des choix publics »), a pour fondement les théories néo-classiques et émane des travaux de Charles Dunoyer, Francesco Ferrara, Duncan Black, de Charles Tiebout et d'Anthony Downs. Cette théorie récente s'oppose fermement à ce que l'Etat intervienne en faveur des entreprises privées sauf de manière exceptionnelle. Le représentant le plus connu de la théorie des choix publics reste James M. Buchanan qui considère l'Etat comme le « Léviathan » de Hobbes. L'Etat doit diminuer ses dépenses publiques et viser un équilibre budgétaire en intervenant le moins possible dans la sphère marchande. Hostile à l'idée d'un interventionnisme public, il soutient une diminution de la fiscalité notamment celle des entreprises privées. Or, cette action constitue une forme d'interventionnisme financier.

[10] La théorie néo-libérale date des années 1970 et complète la théorie néo-classique. Elle opère un renouvellement des thèses libérales développées par Adam Smith et David Ricardo. Cette théorie néo-libérale considère que l'Etat est un frein pour l'économie lorsqu'il intervient par les dépenses publiques (HOANG NGOC (Liêm), « Néo-libéralisme », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 14 novembre 2017, URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/neo-liberalisme/). Les partisans de cette théorie prônent un allègement de la fiscalité des entreprises privées et de manière générale, l'instauration d'une flat tax, c'est-à-dire un taux d'imposition unique et réduit, comme cela a été adopté dans les Etats de l'Europe de l'Est, après la chute du mur de Berlin (HUART (Florence), Flat tax, *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, p. 479). Une flat tax a été rétablie à compter du 1er janvier 2018 avec l'article 28 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 (*JORF* n° 0305 du 31 décembre 2017). Elle met en place un prélèvement forfaitaire unique (PFU) au taux de 30 % qui se compose d'un taux forfaitaire d'impôt sur le revenu de 12,8 % auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux au taux global de 17,2 %. Ce prélèvement concerne les revenus mobiliers perçus et les plus-values de cessions de valeurs mobilières et droits sociaux réalisées à compter du 1er janvier 2018. Cette flat tax est, toutefois, optionnelle.

[11] La théorie néo-keynésienne est une théorie libérale issue du courant néo-walrasien. Elle revisite les théories keynésiennes sur le coût du travail en s'en éloignant. Elle estime que les politiques publiques doivent intervenir pour réduire le coût du travail, sans dérèglementer le marché, en diminuant les charges sociales et accordant des subventions à l'emploi et ce, sans réduire le salaire perçu par les salariés (HOANG NGOC (Liêm), « Néo-libéralisme », *Encyclopædia Universalis*, *op. cit.*). Elle admet une compatibilité entre l'intervention étatique et l'économie de marché. Elle est approfondie par Paul Samuelson, dans les années 1970-1980 et est particulièrement défendue, dans les années 2000, par le prix Nobel d'économie en 2001, Joseph Stiglitz.

[12] LAUFENBURGER (Henry), *Précis d'économie et de législation financières. Législation fiscale et documents financiers*, 2ème éd., Recueil Sirey, 1946, Paris, pp. 112-137.

[13] ORSONI (Gilbert), *L'interventionnisme fiscal*, PUF, coll. « Fiscalité », 1995, Paris, 305 pages ; ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, 10ème éd., Dalloz, 2017, Paris, p. 137.

[14] Maurice Lauré désapprouve tout idée d'interventionnisme en matière fiscale. Selon lui, l'interventionnisme est un « *démon redoutable [qui] rode en matière fiscale* » car « *[il] se traduit par une augmentation de la pression fiscale sur ceux qui paient l'impôt* » (LAURE (Maurice), *Science fiscale*, PUF, 1993, Paris, p. 37).

[15] Paul-Marie Gaudemet souligne que « *c'est par leur souplesse que les interventions financières s'opposent le plus nettement aux procédés d'intervention autoritaire* » (GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Budget et trésor*, 7ème éd., Montchrestien, coll. « Domat Droit Public », 1996, Paris, p. 119).

[16] *Idem*.

[17] Voir *infra* Introduction, §1, C, n° 30.

[18] La recherche de la définition des termes du sujet relève de la méthode classique comme le souligne René Stourm dans son ouvrage à propos du terme « *budget* ». Celui-ci déclare que « *conformément à la méthode classique, nous commençons par définir le mot qui formera le sujet de tout cet ouvrage, le mot* budget » (STOURM (René), *Cours de Finances. Le Budget, son histoire et son mécanisme*, Guillaumin et Cie Editeurs, 1889, Paris, p. 1).

§1. La recherche d'une définition des termes du sujet

3. Une analyse approfondie des termes composant le sujet est nécessaire afin de dessiner ses contours et de déterminer ainsi son identité[19]. D'abord, il nous faut cerner ce que l'on entend par « *interventionnisme* » (A), avant de montrer le lien qui existe avec les finances locales (B). Ensuite, nous proposerons une définition de la notion d' « *interventionnisme financier local* » (C). Enfin, afin d'appréhender au mieux cette notion, nous l'étudierons dans le cadre des interventions financières locales en faveur des entreprises privées (D).

A. La définition de la notion « *interventionnisme* »

4. L'approche du vocable « *interventionnisme* » par les dictionnaires est généralement restrictive (1) alors qu'il revêt une dimension assez large (2). De fait, il est souvent confondu avec d'autres termes connexes qui limitent son champ d'application (3).

1. Les acceptions restrictives du terme « *interventionnisme* »

5. La définition du terme « *interventionnisme* », proposée par les dictionnaires juridiques comme par ceux non juridiques, paraît assez limitée. Le vocable « *interventionnisme* » est envisagé sous l'angle international (a) et sous l'angle interne (b).

a. L'appréhension de l' « *interventionnisme* » en droit international

6. Le droit international définit l' « *interventionnisme* » comme une doctrine qui recommande l'intervention d'une nation dans un conflit entre d'autres pays[20]. L' « *interventionnisme* » présente un champ d'application externe. Il relève du droit international public. Il existe en droit international un principe de non-intervention d'un Etat dans les affaires intérieures d'un autre Etat[21], ce dernier étant souverain. Or, ce principe de non-intervention est bafoué en raison d'un interventionnisme patent de certains Etats à l'encontre d'autres Etats. C'est le cas de la Chine avec ses « *interventions de nature*

---

[19] DELIVRE (Cendrine), L'identité des finances publiques *in L'identité du droit public*, Actes du colloque de Toulouse, juin 2009, Dalloz, 2011, pp. 73-75.

[20] Le terme « *interventionnisme* » est employé dans le domaine militaire et date du XIXème siècle. Il signifie « *entrer en action dans un conflit, une guerre* » (REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « intervenir », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 1172 ; ROBERT (Paul), *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Le Robert, coll. « Société du nouveau Littré », 1968, Paris, p. 927 ; ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Article « *interventionnisme* », Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2017, Paris, p. 1361 ; SALMON (Jean), dir., *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001, Bruxelles, pp. 608-609).

[21] CIJ, 9 avril 1949, *Affaire du Détroit de Corfou*, *Rec.* 1949, p. 4 ; CIJ, 27 juin 1986, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, Nicaragua c/ Etats-Unis*, *Rec.* 1986, p. 108 ; Résolution 2131 [XX] du 21 décembre 1965, *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté* ; Résolution 2625 [XXV] du 24 octobre 1970, *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*.

hégémonique dans les affaires intérieures d'Etats plus faibles »[22]. C'est le cas également de la France avec ses interventions dans les Etats d'Afrique[23] ou des Etats-Unis avec celles au Moyen-Orient[24]. En tout état de cause, l'interventionnisme, dans le cadre du droit international public, ne peut qu'être rejeté, en raison d'une atteinte manifeste à la souveraineté des Etats. Cette définition est restrictive car elle envisage seulement l' « *interventionnisme* » dans le cadre d'un conflit, alors que l'interventionnisme au niveau international n'est pas seulement militaire, mais aussi économique ou environnemental, par exemple. Nous ne pousserons plus avant l'examen de cette première définition, car sa dimension internationale ne s'inscrit pas dans le champ de notre recherche.

b. L'appréhension de l' « *interventionnisme* » en droit interne

7. L'approche interne considère l' « *interventionnisme* » comme une doctrine qui préconise l'intervention de l'Etat dans le domaine économique[25]. D'ailleurs, cette approche de l'« *interventionnisme* » qui renvoie à l' « *interventionnisme économique* » est retenue en économie politique et a fait l'objet d'une littérature prolixe en droit interne. De nombreux ouvrages traitent de l'interventionnisme économique, notamment dans le cadre du droit public économique[26]. De même, quelques thèses consacrent leur objet d'étude à l'interventionnisme économique[27]. La notion d'Etat doit être appréhendée de manière large et englober l'Etat lui-même, les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Cet

---

[22] L'article de Kay Möller, traduit par Nicolas Becquelin, sur « la Chine et le nouvel ordre mondial. Entre non-ingérence et interventionnisme », présage déjà de la future ascension de la République populaire de Chine sur la scène internationale qui commence durant les années 1970 (MÖLLER (Kay), La Chine et le nouvel ordre mondial. Entre non-ingérence et interventionnisme, *Perspectives chinoises*, n° 58, Mars-Avril 2000, pp. 4-7 ; DUCHÂTEL (Mathieu), La politique étrangère de la Chine sous Xi Jinping, *Hérodote*, 3/2013, n° 150, pp. 172-190).

[23] Voir en ce sens les articles suivants : GAUTIER (Louis), Les guerres de François Mitterrand, *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2011/1, n° 101-102, pp. 64-70 ; AUGE (Axel), Les soldats de la paix en Afrique subsaharienne. Entre action militaire, et logique politique, *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2008/1, n° 229), pp. 43-53 ; PERROT (Sandrine), Les nouveaux interventionnismes militaires africains. Une redéfinition des conditions de la puissance au sud du Sahara ?, *Politique africaine*, 2005/2, n° 98, pp. 111-130.

[24] DROZ-VINCENT (Philippe), Du 11 septembre aux révolutions arabes : les États-Unis et le Moyen-Orient, *Politique étrangère*, 2011/3 (Automne), pp. 495-506.

[25] ROBERT (Paul), *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Article « *interventionnisme* », Le Robert, coll. « Société du nouveau Littré », 1968, Paris, p. 927 ; ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Article « *interventionnisme* », Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2017, Paris, p. 1361.

[26] FOURRIER (Charles), *Droit public économique*, Les Cours de droit, 1979, Paris, 556-VIII pages ; DELVOLVE (Pierre) et DE LAUBADERE (André), *Droit public économique*, 5ème éd., Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 1986, XVII-901 pages ; MESCHERIAKOFF (Alain-Serge), *Droit public économique*, 2ème éd., PUF, coll. « droit administratif », 1996, Paris, 293 pages ; CHEROT (Jean-Yves), *Droit Public Economique*, 2ème éd., Economica, coll. « Corpus Droit public », 2007, Paris, 1040 pages ; BERNARD (Sébastien), *Droit public économique*, 2ème éd., LexisNexis, 2013, Paris, IX-171 pages ; COLSON (Jean-Philippe) et IDOUX (Pascale), *Droit public économique*, 8ème éd., LGDJ, 2016, Paris, 832 pages ; BRACONNIER (Stéphane), *Droit public de l'économie*, 2ème éd., PUF, coll. « Thémis », 2017, Paris, 480 pages ; COLIN (Frédéric), *Droit Public Economique*, 6ème éd., Gualino, 2017, Paris, 371 pages.

[27] Voir en ce sens les thèses suivantes : WEILL (Frédéric), *Les aides publiques aux entreprises en République fédérale d'Allemagne : recherches sur le statut de l'intervention économique des personnes publiques dans le cadre de l'économie sociale de marché*, Thèse pour le doctorat, Strasbourg, 1989, 784 pages ; MARKUS (Jean-Paul), *Les aides publiques indirectes aux entreprises : « contribution à l'étude de la notion d'aide »*, Thèse pour le doctorat, Paris II, 1993, 715 pages ; BISCAÏNO (Cécile), *Interventionnisme économique local : d'une politique structurelle à une politique conjoncturelle*, Thèse pour le doctorat, Avignon, 2007, 622 pages.

interventionnisme, économique, a été[28] et est encore[29] décrié et contesté comme portant atteinte aux intérêts privés malgré son développement croissant.

8. De manière surprenante, ces deux approches, internationale et interne, de l' « *interventionnisme* », figurent au sein des dictionnaires non juridiques[30] alors que certains dictionnaires juridiques ne font référence qu'à une seule définition[31] ou ne répertorient tout simplement pas le terme[32].

2. La nécessité d'une acception large de l' « *interventionnisme* »

9. L'étymologie (a) comme l'analyse lexicale (b) du terme « *interventionnisme* » démontrent que ce terme ne se limite pas aux deux acceptions susvisées.

a. L'étymologie de l' « *interventionnisme* »

10. L'analyse étymologique[33] du vocable rend compte de cette approche extensive de l' « *interventionnisme* » et autorise donc un élargissement de son champ

---

[28] Paul Leroy-Beaulieu consacre une partie – la cinquième – sur « *L'Etat et les finances publiques* ». Dans cette partie, il définit ce qu'il entend par le rôle de l'Etat. Selon lui, « *les infirmités de l'Etat, même de l'Etat moderne, sont autant de raisons pour lui d'être modeste, discret, circonspect, de ne pas étendre indéfiniment ses attributions. Il doit surtout éviter de pratiquer le socialisme d'Etat, c'est-à-dire une intervention excessive des pouvoirs publics pour diriger, au gré des idées dominantes, souvent erronées, le commerce, l'industrie, ou pour diminuer les inégalités de fortune. L'Etat ne doit pas faire « la mouche du coche* » (LEROY-BEAULIEU (Paul), *Précis d'économie politique*, Librairie Delagrave, 1922, Paris, p. 383). Gaston Jèze considère que l'emploi des deniers publics pour d'autres objets que l'intérêt général constitue un danger. En effet, il indique que « *la notion d'intérêt public peut être entendue dans un sens abusif, et c'est là un très grand péril qui menace les démocraties modernes : les élus du peuple font souvent de folles libéralités à leurs électeurs, dans l'espoir de mériter leur reconnaissance et de se faire réélire. Ceci explique la multiplication des dépenses pour primes, subventions à telle ou telle œuvre privée ; encouragements à telle ou telle industrie (dépenses indirectes résultant de l'obligation d'employer la main-d'œuvre nationale, ou des matières de production nationale, etc.) ; travaux publics d'intérêt électoral (Rivers and Harbors Appropriations aux Etats-Unis) ; pensions politiques (victimes d'un coup d'Etat, d'une guerre civile ; pensions excessives aux vétérans d'une guerre nationale)* » (JEZE (Gaston), *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, La Mémoire du droit, Réimpression de l'édition de 1931, Marcel Giard, 2013, Paris, pp. 50-53). Edgar Allix est opposé à l'étatisme ou à l'économie dirigée (ALLIX (Edgar), *Etudes choisies d'économie politique et de finances*, LGDJ, 1948, Paris, p. 8). René Stourm est contre l'interventionnisme fiscal, l'impôt « *ne se justifie que par sa nécessité budgétaire* ». Il ajoute que c'est « *sa seule raison d'être* » (STOURM (René), *Systèmes généraux d'impôts*, 3ème éd., Librairie Félix Alcan, 1912, Paris, pp. 36-41). Maurice Lauré réprouvant tout interventionnisme, énonce que « *l'interventionnisme est une tentation économiquement inefficace* » (LAURE (Maurice), *Science fiscale*, *op. cit.*, p. 48).

[29] L'interventionnisme public est « *discuté* » tant par le Conseil d'Etat que par la Commission européenne (ALBERT (Jean-Luc), Un interventionnisme public constant et discuté, *Juris tourisme*, 2013, n° 156, p. 19).

[30] ROBERT (Paul), *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Article « *interventionnisme* », Le Robert, coll. « Société du nouveau Littré », 1968, p. 927 ; ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2017, p. 1361.

[31] Le *Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu définit l' « *interventionnisme* » uniquement comme une doctrine économique favorable à l'intervention de l'Etat dans l'économie (CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, article « *interventionnisme* », 11ème éd., PUF, 2017, p. 572).

[32] Certains dictionnaires juridiques ne référencent pas le vocable « *interventionnisme* » (*Dictionnaire de Droit*, 2ème éd., Dalloz, 1966, Paris, 1055 pages ; *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 2017, 8ème éd., LexisNexis, 2016, Paris, 568 pages).

[33] « *Comme souvent lorsqu'un concept est rebelle à l'analyse, il faut recourir à l'histoire du mot qui le désigne. Cette histoire, que retrace l'étymologie, n'est pas un simple exercice de linguistique, car elle révèle la façon dont la conscience collective a fait vivre un mot, lui a imposé des spécialisations, ou des extensions, parfois des dérives, ou encore a maintenu des constantes dans ses diverses acceptions, ce qui a une forte valeur explicative des sens actuels* » (DELION (André), Notion de régulation et droit de l'économie *in Annales de la Régulation*, LGDJ, Bibliothèque de l'Institut André Tunc, Volume 1, Quercy – Cahors, 2006, p. 4).

d'application, qui est en étroite corrélation avec l'accroissement des tâches de l'Etat[34]. Le vocable « *interventionnisme* » est composé de la racine « *intervenir* », empruntée au latin « *intervenire* », en 1363, qui signifie « *survenir pendant* », « *se trouver entre* », « *interrompre* », et « *se mêler à* »[35]. « *Intervenir* » s'emploie au sens général de prendre part à une action en cours dans l'intention d'influer sur son déroulement[36]. « *Intervenir* » signifie également venir au milieu du déroulement d'une affaire qui n'est pas la sienne.

b. L' « *interventionnisme* », un mot dérivé

11. Le terme « *interventionnisme* » est un dérivé de « *intervenir* »[37]. Le substantif « *interventionnisme* » est défini, en 1897, par « *intervention de l'Etat* »[38] et, de manière plus orientée en 1927[39], par la doctrine qui prône cette action. La suffixation en « *-isme* »[40] renforce, enrichit le mot et ne le limite pas aux significations susmentionnées. Dès lors, le terme « *interventionnisme* » suppose l'intervention de l'Etat dans quelque domaine que ce soit. L'analyse de la préfixation confirme cette approche extensive. L'interventionnisme se compose du préfixe « *inter-* » qui signifie en latin « *entre, au milieu de, parmi, au centre de, dans* »[41], « *à l'intérieur de deux* »[42]. Aussi s'interroge-t-on sur le fait de savoir entre quels acteurs l'Etat interfère[43], ce qui interpelle au sujet de la relation qu'il entretient avec ceux-ci. Le suffixe renvoie à une doctrine ou une croyance, d'une part, à un comportement ou une attitude[44], d'autre part. L' « *interventionnisme* » renvoie à l'idée de doctrine, de croyance, c'est-à-dire qu'il est un dogme, une opinion communément professée par une communauté scientifique[45] qui préconise l'action par l'intervention. Dès lors, lorsqu'une personne publique intervient dans un domaine, elle le fait au nom de « *l'application d'une foi […] propagée et mise en œuvre par des penseurs ouvreurs d'avenues et des partisans fervents, avec un certain caractère d'idéologie irréaliste* »[46]. L' « *interventionnisme* » fait l'objet de querelles idéologiques ou théoriques[47]. En ce sens, il semble « *inquiétant* »[48]. Or, il importe

---

[34] COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, pp. 24-25.
[35] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « intervenir », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 1172.
[36] *Ibidem*, p. 1172.
[37] Le terme « *intervention* » a d'ailleurs permis la formation par dérivation notamment des mots « *intervention* », « *interventionniste* », « *interventionnisme* » (*Ibidem*, p. 1172).
[38] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « interventionnisme », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 1172.
[39] *Ibidem*, p. 1172.
[40] CORNU (Gérard), *Linguistique juridique*, 3ème éd., Montchrestien, coll. « Domat droit privé », 2005, pp. 154-155.
[41] MARTIN (Frédéric), *Les mots latins groupés par familles étymologiques*, Librairie Hachette, 1941, p. 111.
[42] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « inter- », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 1166.
[43] CHARLIER (Robert-Edouard), Signification de l' « intervention » de l'Etat dans l'économie (Quelques observations linguistiques) *in L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Tome II, Mai 1984, CERAM, p. 97.
[44] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « -isme », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 1182.
[45] CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, article « *doctrine* », 11ème éd., PUF, 2017, p. 364.
[46] CHARLIER (Robert-Edouard), Signification de l' « intervention » de l'Etat dans l'économie (Quelques observations linguistiques), *op. cit.*, p. 98.
[47] PAVIA (Marie-Luce), Un essai de définition de « l'interventionnisme », *in L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Tome II, Mai 1984, CERAM, p. 550.
[48] CHARLIER (Robert-Edouard), Signification de l' « intervention » de l'Etat dans l'économie (Quelques observations linguistiques), *op. cit.*, p. 98.

peu d'apporter un jugement de valeur sur l'interventionnisme qui dépasse la simple doctrine[49], car l'interventionnisme renvoie à une attitude, un comportement. C'est d'ailleurs cette deuxième acception qui présente l'interventionnisme sous un angle moins partisan et dépassant une vision dogmatique que nous retiendrons. Le contour de l'interventionnisme financier local se dessine en excluant, ainsi, une assimilation à quelque dogme. Il n'est pas une vérité indiscutable dont l'origine viendrait d'une certitude absolue.

12. De plus, il semble que la doctrine juridique soit partagée en ce qui concerne cette approche restreinte[50]. En effet, une partie de la doctrine pense que l' « *interventionnisme* » renvoie nécessairement à l' « *interventionnisme économique* »[51]. Elle emploie alors l'une ou l'autre expression pour désigner une réalité unique. Cette assimilation va jusqu'à rapprocher les expressions « *interventionnisme économique* » et « *dirigisme économique* »[52] réduisant l' « *interventionnisme* » au « *dirigisme* ». Une autre partie de la doctrine s'abstient de l'utiliser et retient l'expression « *intervention* »[53]. Une troisième partie pense que l'interventionnisme se caractérise par la « *multiformité* »[54] de ses finalités. Il a certes une finalité économique ou militaire, comme vu précédemment, mais il présente aussi une finalité sociale[55], culturelle[56], environnementale[57]. Ainsi, lorsque la

---

[49] « *La science juridique n'admet ni les doctrines, ni les partisans. Elle étudie les faits sans passion, car elle les considère uniquement dans leurs rapports avec le droit* » (RIPERT (Georges), *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, 2ème éd., LGDJ, 1951, Paris, p. 1).

[50] Monsieur le Professeur Gilbert Orsoni fait le même constat lorsqu'il analyse l'interventionnisme fiscal. Il souligne que l'interventionnisme présente d'autres finalités qu'économique (ORSONI (Gilbert), *L'interventionnisme fiscal*, *op. cit.*, 305 pages).

[51] COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, spéc. pp. 8, 24-25 ; CASTAGNEDE (Bernard) et BUISSON (Jacques), *Finances publiques*, 1986-1987, Paris, p. 43 ; ZOUMENOU (Anna), *L'action économique des collectivités territoriales pour la transition énergétique*, Thèse de doctorat en droit public, Paris II, 2017, 470 pages.

[52] André de Laubadère souligne que « *l'interventionnisme économique constitue en lui-même un service public* ». Il rapproche les notions « *services publics de dirigisme économique* » et « *services publics d'interventionnisme économique* ». Il assimile « *interventionnisme* » au « *dirigisme* » (DE LAUBADERE (André), *Traité de droit administratif, Tome 4. L'administration de l'économie*, 3ème éd., LGDJ, 1977, Paris, p. 135).

[53] C'est l'emploi des expressions « *interventions publiques* » ou « *intervention* » qui est alors retenu (WALINE (Marcel), *Cours d'institutions financières : licence, 1ère année : 1955-1956, rédigé d'après les notes et avec l'autorisation de Marcel Waline*, Cours de droit, 1956, Paris, p. 51 ; WALINE (Jean), *Droit administratif*, Dalloz, 2014, Paris, pp. 22-24 ; pp. 137-140). Pourtant, chaque mot a un sens et l'usage d'un terme à la place d'un autre n'est jamais vraiment anodin (DESMONS (Eric), *La citoyenneté contre le marché*, PUF, 2009, Paris, p. 24).

[54] Monsieur le Professeur Gilbert Orsoni indique que « *la multiformité (multipolarité ?) est plus apparente encore dans les modalités et conditions d'application de l'interventionnisme* » (ORSONI (Gilbert), *L'interventionnisme fiscal*, *op. cit.*, p. 59).

[55] L'interventionnisme social vise « *à assurer le bien-être matériel, sinon de la population toute entière, du moins de groupes déterminés de la société* » (LAUFENBURGER (Henry), *L'intervention de l'Etat en matière économique*, *op. cit.*, p. 14). Il fait référence au « *réformisme social* » qui a pour but de réduire les inégalités (ORSONI (Gilbert), *L'interventionnisme fiscal*, *op. cit.*, p. 57). Il emploie l'expression « *interventionnisme social* » (DI MALTA (Pierre), *Finances publiques, Tome 1. Le budget*, PUF, 1999, Paris, p. 452).

[56] Bien que n'employant pas expressément le terme d'interventionnisme culturel, Madame le Professeur Cendrine Delivré, dans sa thèse relative aux *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, fait référence à un interventionnisme financier en faveur de la protection du patrimoine culturel en mettant en lumière la relation entre les charges et les ressources publiques et la protection du patrimoine culturel (DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, Thèse pour le doctorat, Lyon, 2004, 901 pages). De plus, un colloque, en septembre 2006, consacré au financement de la culture montre la permanence de l'interventionnisme culturel (*Le financement de la culture*, sous la direction de Gilbert ORSONI, Economica, coll. « Finances publiques », 2007, Paris, 297 pages).

[57] L'interventionnisme environnemental est plus récent et date des années 1970. Dans un ouvrage intitulé la fiscalité environnementale, Madame le Professeur Sylvie Caudal met en exergue l'ensemble des outils à disposition des personnes publiques qui souhaitent intervenir dans le domaine environnemental. Elle axe son propos particulièrement sur la fiscalité de l'environnement qu'elle définit avec une approche finaliste comme « *celle qui a pour objectif principal la protection de [l'environnement]* » (CAUDAL (Sylvie), *La fiscalité de l'environnement*, LGDJ, Lextensoéditions, coll. « Systèmes

doctrine traite de la notion d' « *interventionnisme* », elle doit préciser inévitablement la finalité. Cette approche extensive de la notion d' « *interventionnisme* » montre son caractère transversal. Dès lors, il faut entendre par « *interventionnisme* », les interventions de l'Etat[58] dans un domaine déterminé. C'est cette approche extensive que nous retiendrons dans le cadre de notre réflexion.

13. Après cette analyse du terme « *interventionnisme* », il est utile d'approfondir la réflexion en opérant une analyse comparative car le vocable « *interventionnisme* » est souvent assimilé à d'autres vocables[59] qui, pourtant, s'en distinguent profondément.

3. La nécessité de ne pas réduire l' « *interventionnisme* » à d'autres notions

14. L'interventionnisme renvoie à une réalité unique[60]. Pourtant, le terme « *interventionnisme* » est confondu avec d'autres formes d'interventions (a) ou avec d'autres notions qui rendent compte d'un interventionnisme excessif (b). De même, il en est fait un usage impropre pour des notions connexes qui ne relèvent pas *stricto sensu* de l'interventionnisme (c).

a. La confusion de l' « *interventionnisme* » avec d'autres formes d'intervention

15. L'interventionnisme est confondu avec la planification qui n'est, en réalité, qu'une forme d'intervention[61]. La planification n'est qu'un « *outil* »[62], un « *instrument* »[63] au service de l'action publique. Elle ne peut donc se réduire à l'interventionnisme. La planification consiste à définir « *les choix stratégiques à moyen terme du développement économique, social et culturel de la nation, ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre* »[64]. La planification « *implique un certain degré de dirigisme* »[65] dans la fixation, par l'Etat, des objectifs et des actions nécessaires, fixation qui n'a pas lieu d'être dans le cadre de l'interventionnisme. De plus, la planification est surtout employée dans les Etats

---

Fiscalité », 2014, Paris, p. 29). Voir également : DELIVRE (Cendrine), Fiscalité, territoires, environnement, *RJE*, vol. spécial, n° 5, 2013, pp. 53-62.

[58] L'Etat est pris dans une approche extensive (Voir *supra* Introduction, §1, A. 1. n° 7).

[59] LAUFENBURGER (Henry), *L'intervention de l'Etat en matière économique*, *op. cit.*, p. 7.

[60] Henry Laufenburger précise que « *le terme interventionnisme couvre toute une série d'expressions telles que : économie dirigée, contrôlée ou organisée, capitalisme réglementé ou planifié, néo-capitalisme, néomercantilisme, réformisme social, étatisme, corporatisme, etc.* » (*Ibidem*, p. 7).

[61] La planification est une des « *multiples possibilités* » dont dispose l'Etat qui souhaite intervenir dans les domaines économique et social (ORSONI (Gilbert), *L'interventionnisme fiscal*, *op. cit.*, p. 20).

[62] BARBIER (Bernard), *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant réforme de la planification*, n° 414, Sénat, Seconde session ordinaire de 1981-1982, Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1982, p. 10.

[63] *Ibidem*, p. 10.

[64] Cette définition de la planification émane de l'article 1er de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification (*JORF* du 30 juillet 1982 page 2441).

[65] RIVERO (Jean) et VEDEL (Georges), *Les principes économiques et sociaux de la Constitution : Préambule, in Fascicule : Les problèmes économiques et sociaux et la Constitution du 27 octobre 1946*, Librairie sociale et économique, coll. « Droit social », n° XXXI, 1947, p. 27.

socialistes *a fortiori* communistes, et évitée dans les Etats dits capitalistes[66] et libéraux[67]. Elle se distingue de l'interventionnisme qui s'emploie de manière indifférenciée dans les Etats socialistes, communistes, libéraux ou capitalistes. En somme, entre l'interventionnisme et la planification, il existe une différence d'échelle. La planification, même si elle perdure encore dans le cadre des relations entre l'Etat, les collectivités territoriales et les entreprises publiques, est désormais un outil désuet[68].

16. De plus, l'interventionnisme est confondu avec la nationalisation qui, ici encore, n'est qu'une forme d'intervention[69], « *la plus active assurément* »[70]. Pourtant, les deux notions d' « *interventionnisme* » et de « *nationalisation* » ne peuvent se substituer l'une à l'autre. Le terme « *nationalisation* » désigne « *le transfert à la nation de richesses du sous-sol, de l'énergie et de certaines branches de transformation industrielle* »[71]. La nationalisation consiste en un transfert du droit de propriété du privé au public[72]. La nationalisation n'est pas qu'une simple intervention, elle prive l'entreprise privée de son droit de propriété – allant parfois jusqu'à l'expropriation – et de sa liberté d'entreprendre, elle s'accompagne d'une prise de contrôle de cette entreprise. L'entreprise privée « *acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait* ». Le droit de nationaliser est une compétence étatique protégée par le Préambule de la Constitution de 1946[73]. Toutefois, les collectivités territoriales peuvent par le biais des régies municipales, des entreprises publiques locales créer un service public local ou des monopoles sur leur territoire[74]. Or, l'interventionnisme se limite à des interventions et non à des substitutions. Les pouvoirs publics ne se substituent pas aux entreprises privées en les privant de leurs

---

[66] D'ailleurs, les partisans des thèses néo-classiques et néo-libérales sont fondamentalement opposés à la planification à la lumière de Friedrich V. Hayek, qui estime qu'elle mène « *insidieusement à la servitude des peuples* » (HAYEK (Friedrich August), *La Route de la servitude*, 1944, traduction de G. Blumberg, Nouvelle édition PUF, coll. « Quadrige », 2013, Paris, 260 pages).

[67] Voir *supra* Introduction, note de bas de page n° 10.

[68] « *Il n'y a plus en France de planification proprement dite depuis la fin du XIème plan datant de 1997. Le déclin de la planification unilatérale doit toutefois être relativisé* » (COLSON (Jean-Philippe) et IDOUX (Pascale), *Droit public économique*, 8ème éd., *op. cit.*, pp. 412 et s.). La planification nationale unilatérale est ponctuelle. Ce fut le cas avec le plan d'investissement présenté par le Président de la République lors de son discours de Douai, le 4 décembre 2008. Ce plan avait pour but de soutenir l'activité économique impactée par la crise. Toutefois, les planifications unilatérales sectorielles perdurent avec les schémas tels que les schémas directeurs ou les schémas de développement commercial. De plus, en matière locale, la planification se traduit par le truchement du SRDEII. Car il conditionne l'ensemble des règles locales en matière économique ainsi que les règles relatives à l'immobilier d'entreprise (*Ibidem*, pp. 415-416).

[69] La nationalisation fait également partie, comme la planification, de ces « *multiples possibilités* » dont bénéficient l'Etat dans le cadre de l'interventionnisme (ORSONI (Gilbert), *L'interventionnisme fiscal*, *op. cit.*, p. 20).

[70] CHENOT (Bernard), *Les entreprises nationalisées*, PUF, 1983, Paris, p. 7.

[71] LAUFENBURGER (Henry), *Finances comparées. Etats-Unis. France. Grande-Bretagne. Suisse. URSS*, Recueil Sirey, 1947, Paris, p. 22.

[72] « *La nationalisation est un passage, d'un patrimoine privé à un patrimoine national, du secteur de l'économie capitaliste à celui de l'économie publique. Nationaliser une entreprise, c'est donc réduire ou éliminer, de quelque manière que ce soit, la part du capital dans la gestion d'une affaire pour soumettre celle-ci à l'emprise de la collectivité publique, sous une forme quelconque* » (CHENOT (Bernard), *Les entreprises nationalisées*, PUF, 1983, Paris, p. 18). Cette définition est partagée par le Professeur Pierre Delvolvé qui indique que la nationalisation est « *l'opération par laquelle l'Etat retire autoritairement à des personnes privées la propriété de leur entreprise pour le faire entrer dans le secteur public* » (DELVOLVE (Pierre), *Droit public de l'économie*, 1ère éd., Dalloz, coll. « Précis », 1998, Paris, p. 652, n° 566).

[73] Les règles sont fixées par la loi conformément à l'article 34 de la Constitution de 1958 qui affirme que « *La loi fixe également les règles concernant : […] les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé* ».

[74] Voir en ce sens AUBERT (Jean-Bernard), *Les sociétés d'économie mixte*, Thèse pour le doctorat, Paris, 1937, p. 27 ; AUBERT (Jean-Bernard), *Un nouveau mode d'intervention des collectivités. L'Etat actionnaire*, Thèse pour le doctorat, Paris, Librairie technique et économique, 1937, p. 27 et plus récemment CARTIER-BRESSON (Anémone), *L'Etat actionnaire*, Thèse pour le doctorat, LGDJ, 2010, Paris, 508 pages.

droits et libertés économiques. La nationalisation est une forme d'intervention excessive, une « *irruption* », « *démesurément étendue* »[75] de la puissance publique, qui s'inscrit dans « *le champ d'un impérialisme technocratique* »[76].

b. La confusion avec d'autres notions qui rendent compte d'un interventionnisme excessif

17. L'interventionnisme n'est ni une politique, ni une doctrine. Partant, il ne peut être assimilé aux termes « *protectionnisme* », « *dirigisme* » ou « *étatisme* ».

18. L'interventionnisme se distingue du protectionnisme. Ce dernier s'identifie à une « *politique douanière selon laquelle, en vue de protéger le marché national contre la concurrence étrangère ou de procurer des ressources fiscales à l'Etat, l'importation des marchandises est soit prohibée, soit soumise au paiement de droits de douane* »[77]. Cette définition rend compte de la distinction entre « *protectionnisme* » et « *interventionnisme* ». Si l'interventionnisme peut consister à intervenir dans le domaine douanier en fixant, par exemple, des tarifs douaniers en ayant recours à la fiscalité[78], il ne peut recourir uniquement aux instruments douaniers[79]. De plus, l'interventionnisme, à l'inverse du protectionnisme[80], n'entend pas porter atteinte au libre-échange. Le protectionnisme est, de nouveau, prégnant depuis la crise des *subprimes* en 2007[81] et ne se limite plus seulement aux barrières douanières ou tarifaires[82]. Néanmoins, il demeure fortement décrié par les Etats membres et toutes les institutions de l'Union européenne[83], ainsi que par de nombreux Etats tiers et certaines organisations internationales[84]. L'interventionnisme n'est donc pas réductible au protectionnisme.

---

[75] CHENOT (Bernard), *Les entreprises nationalisées*, PUF, 1983, Paris, p. 16.
[76] *Ibidem*, p. 16.
[77] CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, article « *protectionnisme* », 11ème éd., PUF, 2017, p. 824.
[78] L'interventionnisme par l'intermédiaire de l'instrument douanier s'applique au niveau étatique ainsi qu'au niveau local avec la fixation de droits de douanes. Ainsi, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et la Réunion frappe les importations et les livraisons de biens produits localement avec une taxe, héritée de l'ancien régime, dénommée l'octroi de mer (Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 2, §2, B. 1).
[79] Les Etats-Unis ont mis en place une politique de tarifs douaniers pour protéger leurs industries de la concurrence à bas coûts et des vagues de délocalisation. Ils n'hésitent pas à recourir au protectionnisme comme le fait le Président des Etats-Unis Donald Trump (BOURGEOT (Rémi), Le protectionnisme, une passion américaine ?, *Revue internationale et stratégique*, 2017/4, n° 108, pp. 89-100).
[80] CARREAU (Dominique) et JUILLARD (Patrick), Négociations commerciales internationales, *Répertoire de droit international*, mars 2011 (actualisation : août 2017).
[81] La crise des *subprimes* émane des Etats-Unis et résulte de l'effondrement du marché de l'immobilier dû à des prêts immobiliers (hypothécaires) à risque (les *subprimes*), que les emprunteurs n'étaient plus en mesure de rembourser. Cette crise financière et économique a entraîné l'édiction de mesures restrictives en matière de droits de douanes (GHERARI (Habib), Protectionnisme : le retour ?, *Rev. UE*, 2012, p. 315).
[82] L'auteur dresse un tableau des pays ayant pris des mesures protectrices en janvier 2012. Parmi les premiers figurent, dans l'ordre, l'Argentine, la Russie, les États-Unis, l'Inde, la Chine, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Brésil et la France (BUZELAY (Alain), La problématique du choix entre la poursuite de la libéralisation des échanges et le retour au protectionnisme : quelle perspective pour l'UE ?, *Rev. UE*, 2012, p. 443).
[83] La Commission européenne qui remarque tout en dénonçant qu' « *Il y a [...] un sentiment grandissant que le protectionnisme commercial gagne du terrain dans certaines parties du monde comme réaction politique aux difficultés économiques locales* » (Commission européenne WT/TPR/OV/14, § 7, et Eight Report on Potentially Trade Restrictive Measures cité par GHERARI (Habib), Protectionnisme : le retour ?, *Rev. UE*, 2012, p. 315.
[84] Le libre-échange est soutenu, depuis 1947, par les Accords de Genève (GATT) et réaffirmé par l'OMC (BUZELAY (Alain), La problématique du choix entre la poursuite de la libéralisation des échanges et le retour au protectionnisme : quelle perspective pour l'UE ?, *Rev. UE*, 2012, p. 443).

19. L'interventionnisme se distingue du dirigisme. Ce dernier est la « *politique d'autorité et du système économique qui en découle tendant à soumettre l'économie à un ordre public de contrôle et de direction, en restreignant la liberté des conventions, notamment celle des prix, espèce d'interventionnisme étatique (on précise parfois par opposition au libéralisme économique, dirigisme économique)* »[85]. Le dirigisme a une connotation négative. Le dirigisme, à l'inverse de l'interventionnisme, suppose l'existence d'une contrainte par la soumission, le contrôle et la direction. L'Etat impose sa vue avec brutalité[86] et l'instrument privilégié est l'unilatéralisme. Partant, le dirigisme, contrairement à l'interventionnisme, s'oppose au libéralisme. Loin d'être assimilé à l'interventionnisme, le dirigisme n'en est qu'une dérive. Le dirigisme suppose une action verticale de la personne publique. Dès lors, l'acte juridique privilégié pour intervenir est soit la loi ou l'acte unilatéral au détriment des moyens contractuels[87], contrairement à l'interventionnisme[88].

20. Enfin, l'interventionnisme se distingue de l'étatisme[89], qui souhaite l'extension illimitée des attributions de l'Etat[90]. Lorsque cette extension est modérée, l'étatisme se rapproche du libéralisme. En revanche, lorsqu'elle s'affranchit de toute limite, il se rapproche de la doctrine socialiste. Or, l'interventionnisme n'est ni du libéralisme, ni du socialisme. De plus, l'étatisme consiste à intervenir directement par la création de services publics. Il ne peut donc être assimilé à l'interventionnisme qui consiste en une intervention sans transformation en service public. Les deux termes ne peuvent se confondre.

c. La confusion de l'interventionnisme avec des termes qui ne renvoient pas à la même réalité

21. Le terme « *interventionnisme* » est parfois confondu avec le terme « *régulation* »[91]. Le terme vient du latin « *regulare* » qui signifie « *régler, diriger* »[92]. Il signifie l'action de régler un phénomène[93]. La « *régulation* » fait, d'abord, référence à la régulation sectorielle qui n'est autre que « *l'intervention de l'autorité publique pour maintenir ou établir les équilibres fondamentaux d'un marché particulier considéré comme sensible* »[94]. La « *régulation* » évoque « *une fonction générale d'administration et d'encadrement de l'économie par l'autorité publique* »[95]. La « *régulation* » désigne un mode particulier d'administration de l'économie dépassant le clivage, à considérer qu'il y

---

[85] CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, article « *dirigisme* », 11ème éd., PUF, 2017, p. 352.
[86] L'auteur emploie l'expression « *méthodes brutales d'intervention* » (COLIN (Frédéric), *Droit Public Economique*, *op. cit.*, p. 34).
[87] *Ibidem*, p. 36.
[88] Voir *infra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2.
[89] BONNARD (Roger), *Précis élémentaire de droit administratif*, Recueil Sirey, 1926, Paris, p. 25.
[90] *Ibidem*, p. 26.
[91] L'école de la régulation prend naissance en France. Les auteurs fondateurs sont Michel Aglietta, Robert Boyer et Jacques Mistral (MICHEL (Aglietta), Régulation et crises du capitalisme, L'expérience des Etats-Unis, Calmann-Lévy, 1976, Paris, 334 pages ; BOYER (Robert), *Théorie de la régulation. Une analyse critique*, La Découverte, 1986, Paris, 142 pages ; BOYER (Robert) et MISTRAL (Jacques), Accumulation, inflation et crises, 2ème éd., PUF, 1983, Paris, 260 pages.
[92] CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, article « *régulation* », 11ème éd., PUF, 2017, p. 886.
[93] *Ibidem*, p. 886.
[94] NICINSKI (Sophie), Le mode de régulation, *RFDA*, 2010, p. 735.
[95] *Ibidem*, p. 735.

en ait un, entre le libéralisme et l'interventionnisme[96]. La « *régulation* » se distingue de l' « *interventionnisme* » car l'interventionnisme est une synthèse entre le capitalisme[97] et le socialisme tandis que la « *régulation* » est une synthèse entre le libéralisme et l'interventionnisme. Les deux termes ne renvoient donc pas à la même réalité. La régulation est un mode d'administration de l'économie tandis que l'interventionnisme consiste seulement à aider. Son objectif est d'intervenir afin de répondre à un besoin. De plus, ces termes se détachent l'un de l'autre car l'interventionnisme tend à agir dans un domaine défini tandis que la régulation consiste *en sus* à agir pour enrayer un déséquilibre. La régulation exige, en effet, un préalable qui est l'existence d'une rupture de l'équilibre. Enfin, la « *régulation* » semble concerner uniquement le domaine économique contrairement à l'interventionnisme. Toutefois, la régulation emprunte, des éléments à l'interventionnisme. L' « *interventionnisme* » se rapproche de la « *régulation* » car ils supposent tous deux l'intervention d'une autorité publique.

22. L'interventionnisme est souvent confondu avec le « *socialisme* »[98]. Paul Leroy-Beaulieu définit le socialisme comme « *un terme générique qui exprime certains modes d'ingérence de l'Etat dans les relations entre producteurs ou entre producteurs et consommateurs* »[99]. Le socialisme a pour but de rétablir l'égalité sociale dans quelque domaine qu'il soit économique ou social. L'interventionnisme ne peut se confondre avec le socialisme car il ne vise ni à régler les relations susvisées, ni à réduire les inégalités sociales. Il ne fait pas de distinction entre l'entreprise privée faible et l'entreprise privée forte ou entre

---

[96] *Ibidem*, p. 735.

[97] Le capitalisme est souvent confondu avec le libéralisme. Francis-Paul Benoît démontre l'opposition entre ces termes qui ne renvoient pas à une réalité unique. Partant d'une démarche épistémologique, il indique que « *le terme libéralisme vient du latin « liberalis », qui implique l'idée de liberté de l'homme, associée, à travers le dérivé « liberalitas », à l'idée de générosité. Le mot « capitalisme » est issu du capital. Il désigne un système lié au capital, plus précisément à la propriété privée de capitaux* » (BENOIT (Francis-Paul), *Aux origines du libéralisme et du capitalisme en France et en Angleterre*, Dalloz, 2006, Paris, p. 545). Ces deux définitions renvoient à deux conceptions différentes de la liberté de l'économie. L'Ecole française « *associe l'idée de liberté de l'économie au souci des hommes, la liberté de l'entreprise à la protection de ceux qui y travaillent* » (BENOIT (Francis-Paul), *Aux origines du libéralisme et du capitalisme en France et en Angleterre*, *op. cit.*, p. 545). L'Ecole anglaise, à l'inverse, *« met en avant la liberté de l'économie, conçue comme la liberté de toute l'action économique, la libre gestion des affaires étant menée par les propriétaires des capitaux* » (BENOIT (Francis-Paul), *Aux origines du libéralisme et du capitalisme en France et en Angleterre*, *op. cit.*, p. 546). Les deux termes sont souvent opposés à celui d' « *interventionnisme* ». Pourtant, l'interventionnisme n'exclut pas le libéralisme. Il en porte la limite. C'est ce que défend Jean de Sismondi qui souhaite une intervention de la puissance publique sans porter atteinte aux libertés individuelles et en excluant tout idée de socialisme. Un interventionnisme souple se pense dans un cadre libéral (GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, p. 119).

[98] Le terme émane de deux écoles indépendantes : l'école de Saint-Simon, en France, et l'école de Robert Owen, en Angleterre. Le *Vocabulaire technique et critique de la philosophie* définit le « *socialisme* » comme une « *doctrine suivant laquelle on ne peut compter sur le libre jeu des initiatives et des intérêts individuels, en matière économique, pour assurer un ordre social satisfaisant, et qui juge possible et désirable de substituer à l'organisation dite « libérale » une organisation concertée, aboutissant à des résultats non seulement plus équitables, mais plus favorables au plein développement de la personne humaine* » (LALANDE (André), *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, QUADRIGE/PUF, 2010, Paris, p. 998).

[99] Paul Leroy-Beaulieu précise que « *Cette ingérence n'aurait pas pour objet seulement la sécurité, la fidélité aux engagements librement pris par les individus ; elle se proposerait de rectifier ou de corriger les inégalités sociales, de modifier le cours naturel des choses, de substituer aux contrats librement consentis et débattus des types officiels de contrats, de venir au secours de la partie réputée faible et d'empêcher le contractant réputé fort de tirer tout le parti possible de ses avantages naturels ou économiques* » (LEROY-BEAULIEU (Paul), *Le collectivisme. Examen critique du nouveau socialisme*, 2ème éd., *op. cit.*, pp. 6-7).

le riche et le pauvre[100]. Il ne peut, dès lors, pas être assimilé au socialisme, bien que ce dernier emprunte des instruments employés en matière d'interventionnisme.

23. Au sortir de cette comparaison, nous constatons que l'expression « *interventionnisme* » se rapproche ou se distingue des différents termes évoqués mais ne s'identifie jamais strictement à eux. L'interventionnisme peut, en revanche, constituer un « *point de ralliement* » entre ces différents termes. L'expression est donc singulière. Elle implique « *un fait positif, une action constructive* »[101], « *une influence positive* »[102]. L'interventionnisme consiste en la systématisation des interventions d'une personne, en l'occurrence l'Etat, dans un domaine défini.

B. L'interventionnisme financier local ou l'existence d'un lien entre l'interventionnisme et les finances locales

24. La notion d' « *interventionnisme* » recouvre un champ d'application matériel extensif. Généralement qualifié d'économique, l'interventionnisme est aussi culturel, social ou environnemental et mobilise dans tous les cas des deniers publics. Il est donc avant tout financier[103], et pour cause « *les finances publiques sont le nerf de l'Etat* »[104]. Le terme « *financier* » vient de l'ancien français « *finer* » qui veut dire, en 1080, « *mener à sa fin (une transaction)* » d'où « *payer* » au XIIème siècle[105]. Ce dernier proviendrait, du latin « *finare* » – dérivé de « *finis* » – de qui signifie « *mener à bout* » puis « *exiger de l'argent* » et « *donner de l'argent* »[106]. L'adjectif « *financier* » qualifie les affaires et les institutions qui traitent principalement de l'argent[107]. Le terme est relatif aux ressources en argent, il a trait au budget[108]. L'interventionnisme financier s'intéresse à tout ce qui a trait, de près ou de loin, à l'argent. La traduction juridique, en droit public[109], de tout ce qui a trait aux deniers publics ou à l'activité des deniers publics s'inscrit dans l'expression « *finances publiques* ». Les finances publiques doivent être appréhendées complémentairement d'un point de vue organique et d'un point de vue matériel[110]. Madame le Professeur Cendrine Delivré, opérant cette synthèse, définit les « *finances publiques* » comme « *les finances des personnes morales de droit public, régies par des règles de droit financier public et constituées par*

---

[100] Nous faisons écho à la formule de LACORDAIRE : « *Entre le faible et le fort, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la loi qui opprime et la liberté qui affranchit* ».
[101] LAUFENBURGER (Henry), *L'intervention de l'Etat en matière économique*, *op. cit.*, p. 7.
[102] LAUFENBURGER (Henry), *Finances comparées. Etats-Unis. France. Grande-Bretagne. Suisse. URSS*, *op. cit.*, p. 11.
[103] En effet, « *tout acte se traduit par une dépense* » (BOUCARD (Max) et JEZE (Gaston), *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 1).
[104] BODIN (Jean), *Les six livres de la République*, Livre VI, Chapitre II, 1576, p. 617.
[105] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « finance », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 900.
[106] Le verbe « *finer* » est une altération du verbe « *finir* », le paiement étant conçu comme l'acte final terminant une opération d'échange, une transaction (AMSELEK (Paul), Peut-il y avoir un Etat sans finances ?, *RDP*, mars-avril 1983, p. 270).
[107] BERNARD (Yves) et COLLI (Jean-Claude), *Dictionnaire économique et financier*, 6ème éd., Editions Seuil, 1996, Tours, p. 698.
[108] Trésor de la langue française, *Dictionnaire de la langue du XIXème et du XXème siècle*, coll. « Centre national de la recherche scientifique », Volume 7, Paris, 1983, p. 911.
[109] « *L'étude des finances publiques se place sous le signe du droit public* » (GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, p. 23).
[110] DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, p. 21.

l'ensemble des opérations qui mobilisent, de façon directe ou indirecte, les deniers publics »[111].

25. Partant, le champ d'application personnel de l'interventionnisme financier est donc large. L'interventionnisme financier mobilise les finances de l'ensemble des personnes morales de droit public qui regroupent les finances de l'Etat, les finances locales, les finances sociales et les finances européennes[112].

26. Le champ d'application matériel de l'interventionnisme financier est également étendu. D'abord, l'interventionnisme financier est régi par des règles de droit public financier[113] qui relèvent traditionnellement[114] du droit budgétaire, du droit comptable et du droit fiscal[115]. Il en découle un interventionnisme budgétaire[116], un interventionnisme fiscal[117] et, de fait, un interventionnisme comptable qui constituent ses composantes. De plus, l'interventionnisme financier fait appel aux opérations financières qui mobilisent, de

---

[111] *Ibidem*, p. 22.

[112] Les ouvrages récents relatifs aux « *finances publiques* » traitent de ces quatre catégories (ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, 921 pages ; BOUVIER (Michel), ESCLASSAN (Marie-Christine), LASSALE (Jean-Pierre), *Finances publiques*, *op. cit.*, 944 pages) alors que cela n'était pas le cas au XIXème siècle (BOUCARD (Max) et JEZE (Gaston), *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2ème éd., *op. cit.*, 608 pages ; LEROY-BEAULIEU (Paul), *Traité de la science des finances*, Tome 2, 2ème éd., Guillaumin et Cie, 1879, Paris, 712 pages).

[113] LAVIGNE (Pierre), Science des finances et science administrative, *in Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Louis Trotabas*, LGDJ, 1979, Paris, p. 352.

[114] Ces règles sont « *les règles budgétaires, qui concernent l'établissement du budget, les règles comptables relatives à l'exécution du budget et au patrimoine et les règles fiscales, afférentes à la principale recette publique [l'impôt]* » (ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 36).

[115] A l'instar de Louis Trotabas et de Madame le Professeur Cendrine Delivré, nous rattachons, dans le cadre de cette recherche, le droit fiscal au droit public et non au droit privé (TROTABAS (Louis), Les rapports du droit fiscal et droit privé, *Recueil Dalloz*, 1926, chronique, pp. 29-32 ; TROTABAS (Louis), Essai sur le droit fiscal, *RSLF*, 1928, pp. 201-236 ; DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, pp. 21-22). Notons que cette appartenance du droit fiscal au droit public n'est pas partagée par tous les auteurs de la doctrine. C'est le cas notamment de François Gény (GENY (François), Le particularisme du droit fiscal, *RTD Civ*. 1931, pp. 797-833).

[116] Le budget est même qualifié de « *reflet de l'interventionnisme* » (LAUFENBURGER (Henry), *Précis d'économie et de législation financières. Législation fiscale et documents financier*s, 2ème éd., *op. cit.*, pp. 112-137 : L'auteur consacre un chapitre intitulé « *Le budget, reflet de l'interventionnisme* »). L'interventionnisme financier local comme l'interventionnisme budgétaire font appel au budget et aux règles de droit budgétaire. Mais le budget n'est qu'un instrument (DI MALTA (Pierre), L'expression budgétaire de l'interventionnisme économique, *in L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Tome II, Mai 1984, CERAM, p. 175), car l'interventionnisme financier local détient un champ d'application plus large, lié aux finances publiques, et ne comprend pas seulement le droit budgétaire local. L'interventionnisme financier se compose d'un interventionnisme budgétaire sans pour autant qu'il se réduise à celui-ci.

[117] L'interventionnisme financier suppose aussi un interventionnisme fiscal. L'impôt n'a pas qu'un objectif essentiel de couvrir les charges publiques (JEZE (Gaston), *Cours de finances publiques 1936-1937, Théories générales sur les phénomènes financiers. Théorie générale de l'impôt. Étude particulière des différents impôts. Impôts personnels (capitation ; impôts sur la fortune ; impôt sur le revenu ; impôt sur les successions). Impôts semi-personnels (impôt sur les terres)*, LGDJ, 1937, Paris, p. 72). Il a d'autres buts qui consistent en la « *[satisfaction] d'objectifs de caractère économique ou social* » (LAUFENBURGER (Henry), *Histoire de l'impôt*, PUF, 1959, Paris, pp. 114-131). Cette fonction de l'impôt pousse à qualifier l'impôt d' « *impôt politique* » par Henry Laufenburger. L'impôt est, d'abord, un instrument purement financier (*Ibidem*, p. 7). La fonction instrumentale de l'impôt l'associe comme « *un moyen, l'un des moyens, utilisé par la puissance publique pour orienter, conduire, exécuter sa politique* » (ORSONI (Gilbert), *L'interventionnisme fiscal*, *op. cit.*, p. 12). L'interventionnisme fiscal n'est donc rien d'autre que les interventions, au moyen de l'impôt, de la puissance publique pour orienter, conduire, exécuter sa politique. Monsieur le Professeur Gilbert Orsoni consacre un ouvrage, fort intéressant, à l'interventionnisme fiscal (*Ibidem*, 305 pages). L'autonomie du droit fiscal est aujourd'hui un donné (TROTABAS (Louis), Essai sur le droit fiscal, *RSLF*, 1928, pp. 201-236). Toutefois, l'interventionnisme financier local faisant appel au budget, il fait donc irrémédiablement référence aux recettes et dépenses fiscales locales (DI MALTA (Pierre), L'expression budgétaire de l'interventionnisme économique, *in L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Tome II, Mai 1984, CERAM, p. 175). Notre étude va donc intégrer l'interventionnisme fiscal local car l'impôt fournit des ressources au budget (LAUFENBURGER (Henry), *Histoire de l'impôt*, *op. cit.*, p. 7).

façon directe ou indirecte, les deniers publics. Ces opérations financières se traduisent par des mouvements de fonds[118] qui revêtent la forme de prêts, d'avances, de garanties d'emprunt ou de subventions, par exemple.

27. L'interventionnisme financier s'identifie à des interventions financières de l'Etat dans un domaine défini.

C. L'interventionnisme financier local ou le rapport entre l' « *interventionnisme financier* » et « *local* »

28. Le vocable « *local* », épithète du syntagme nominal « *interventionnisme financier* », précise le champ d'application retenu dans le cadre de cette recherche. En effet, le terme « *local* » renvoie l'interventionnisme financier au droit des collectivités territoriales ainsi qu'aux finances locales[119].

29. En premier lieu, le terme « *local* » renvoie l'interventionnisme financier au droit des collectivités territoriales. En effet, l'étymologie du terme « *local* », « *qui a rapport à un lieu* »[120], « *qui concerne un lieu, une région, [qui] lui est particulier* »[121], fait référence au champ d'application personnel de l'interventionnisme financier local. Nous avons vu précédemment avec l'interventionnisme financier que ce champ est large. L'adjectif « *local* » opère une décentralisation[122] de l'interventionnisme financier et le resserre davantage autour des collectivités territoriales et de leurs établissements publics[123]. Ainsi, l'interventionnisme financier local concerne, d'un point de vue organique, les interventions financières provenant de l'ensemble des personnes publiques locales[124]. Il s'agit des

---

[118] GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, p. 64.
[119] Voir *infra* Introduction, §1, C, n° 30.
[120] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « local », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 1286.
[121] REY Alain (dir.), *Le Petit Robert 1, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française de Paul ROBERT*, Coll. « Dictionnaires Le Robert », Paris, 1989, p. 1105.
[122] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, note de bas de page n° 888.
[123] La décentralisation selon qu'elle concerne les collectivités territoriales ou les établissements publics diffère. En effet, la décentralisation qui intéresse les collectivités territoriales se dénomme « *décentralisation territoriale* » tandis que celle qui concerne les établissements publics se nomme « *décentralisation technique* », « *décentralisation fonctionnelle* » ou « *décentralisation par service* ». La décentralisation territoriale est « *une technique qui consiste à octroyer le statut de personne morale de droit public à des collectivités territoriales géographiques infra-étatiques, en donnant à leurs agents, généralement désignés par l'élection, des compétences d'auto-administration* » (GUETTIER (Christophe), *Institutions administratives*, 6ème éd., Dalloz, 2015, Paris, p. 252). La décentralisation fonctionnelle correspond à « *un procédé consistant à octroyer à certains services publics la qualité de personne publique, en associant parfois agents et usagers à la gestion de ceux-ci* » (*Ibidem*, p. 259), la décentralisation par service n'étant qu' « *une technique de gestion administrative* » (*Ibidem*, p. 260) qui interroge quant à sa portée, car elle intéresse tant les services de l'Etat central que les services des collectivités territoriales. La décentralisation fonctionnelle présente un point commun avec la décentralisation territoriale qui est la personnalité morale de droit public (EISENMANN (Charles), *Centralisation et décentralisation, esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, 1948, Paris, pp. 25 et s.) dont bénéficient certains établissements publics tels que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ce dénominateur commun tend d'ailleurs à créer une distinction ténue entre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, cette distinction se cristallise dans le cadre de l'interventionnisme financier local.
[124] Les personnes publiques locales appartiennent à la catégorie plus large des personnes publiques. Nombreuses, elles révèlent l'absence de « *pauvreté des structures du droit administratif* » dont parlait André de Laubadère (DE LAUBADERE (André), *Traité élémentaire de droit administratif, Tome 1. L'organisation administrative. La fonction administrative et les actes administratifs. La justice administrative. La police administrative et les services publics. La responsabilité administrative*, 5ème éd., LGDJ, 1977, Paris, pp. 85 et s.).

collectivités territoriales regroupant les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier telles que la métropole de Lyon, la collectivité territoriale de Corse, la collectivité territoriale de Guyane, la collectivité territoriale de Martinique, les départements et régions d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[125] sont divers également puisqu'ils comprennent les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes, les métropoles.

30. En second lieu, le terme « *local* » renvoie l'interventionnisme financier aux finances locales. La notion de « *finances locales* » n'a fait l'objet que de très peu de définitions[126], contrairement aux finances publiques[127]. Les définitions généralement proposées semblent toutes lacunaires car elles ne reflètent pas l'étendue de la notion. L'analyse des ouvrages qui traitent des finances locales – qu'ils s'y consacrent exclusivement ou partiellement – ne met en exergue que des essais[128] voire une absence totale de définition[129]. Les « *finances locales* » sont, selon le critère organique, les finances

---

[125] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2.

[126] La pauvreté du nombre de définitions de la notion de « *finances locales* » est liée au peu d'ouvrages sur la question. Seule une dizaine d'ouvrages sur les finances locales ont été publiés tout au long du XXème siècle avec un contenu plus ou moins fourni (ASSEMAT (Georges), *Essai sur les finances locales*, Thèse pour le doctorat, Désableaux, 1930, Pontoise, 171 pages ; CLUZEL (Jean), *Les finances locales décentralisées*, LGDJ, 1989, Paris, 419 pages ; CATHELINEAU (Jean), *Les finances locales*, Dalloz, coll. « Collectivités locales », 1993, Paris, 411 pages ; MUZELLEC (Raymond), *Finances locales*, Dalloz, 1993, Paris, 209 pages ; PAYSANT (André), *Finances locales*, 1ère éd., PUF, 1993, Paris, 554 pages ; LABIE (François), *Finances locales*, Dalloz, coll. « Droit public science politique », 1995, Paris, 340 pages ; DOUAT (Etienne) et GUENGANT (Alain), *Leçons de finances locales*, Economica, 2002, Paris, 368 pages ; CONAN (Matthieu) et MUZELLEC (Raymond), *Finances locales*, 6ème éd., Dalloz, 2011, Paris, 243 pages ; PICARD (Jean-François), *Finances locales*, 2ème éd., LexisNexis, 2013, Paris, 500 pages ; BOUVIER (Michel), *Les finances locales*, LGDJ, coll. « Systèmes pratique », 2018, Paris, 286 pages). Paradoxalement, c'est dans la plupart des ouvrages relatifs aux finances publiques que la notion de « *finances locales* » est abordée (BOUVIER (Michel), ESCLASSAN (Marie-Christine), LASSALE (Jean-Pierre), *Finances publiques*, 16ème éd., L.G.D.J, 2017-2018, Paris, 944 pages ; COLLET (Martin), *Finances publiques*, 2ème éd., LGDJ, coll. « Précis Domat », 2017, Paris, 530 pages ; ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, 10ème éd., Dalloz, 2017, Paris, 921 pages) même si certains ont une approche qui n'est liée qu'au droit budgétaire local (ALLIX (Edgar), *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, Arthur Rousseau, 1907, Paris, pp. 581-610 ; ALLIX (Edgar), *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, 6ème éd., Arthur Rousseau, 1931, Paris, pp. 995-1050). Néanmoins, ces ouvrages de finances publiques ont au moins le mérite de traiter la question des finances locales, puisque certains ouvrages relatifs aux finances publiques ne le font aucunement (DI MALTA (Pierre), *Finances publiques, Tome 1. Le budget*, PUF, 1999, Paris, 470 pages).

[127] La notion de « *finances publiques* » est traitée dans nombre d'ouvrages (BOUVIER (Michel), ESCLASSAN (Marie-Christine), LASSALE (Jean-Pierre), *Finances publiques*, 16ème éd., L.G.D.J, 2017-2018, Paris, 944 pages ; COLLET (Martin), *Finances publiques*, 2ème éd., LGDJ, coll. « Précis Domat », 2017, Paris, 530 pages ; ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, 10ème éd., Dalloz, 2017, Paris, 921 pages).

[128] C'est le cas des ouvrages suivants : PAYSANT (André), *Finances locales*, 1ère éd., PUF, 1993, Paris, p. 11 ; PICARD (Jean-François), *Finances locales*, 2ème éd., LexisNexis, 2013, Paris, p. XV. André Paysant entend les finances locales comme l'ensemble « *des règles, des mécanismes et des résultats des opérations relatives aux deniers publics des collectivités locales* » (PAYSANT (André), *Finances locales*, 1ère éd., PUF, 1993, Paris, p. 11). Cette définition est quelque peu réductrice car elle assimile les finances locales aux finances des collectivités locales sans y intégrer les autres administrations locales comme les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Monsieur le Professeur Jean-François Picard souligne que les finances locales englobent « *la notion de collectivité territoriale, les différents organes de celle-ci, les dépenses locales parmi lesquelles les interventions économiques, les recettes locales avec au premier plan la fiscalité locale, les budgets locaux, de leur préparation à leur exécution en passant par les contrôles, sans oublier la compatibilité…* » (PICARD (Jean-François), *Finances locales*, 2ème éd., LexisNexis, 2013, Paris, p. XV). Précisons, que l'auteur aborde les finances locales sous l'angle unique du droit budgétaire local qu'il définit comme « *l'ensemble des règles juridiques applicables aux budgets locaux* ». Cette définition des « *finances locales* » n'offre pas de vision globale de la notion, elle se contente de lister les différents éléments qui peuvent s'en réclamer, ce qui pose l'écueil de l'impossible exhaustivité.

[129] C'est le cas des ouvrages suivants : ASSEMAT (Georges), *Essai sur les finances locales*, Thèse pour le doctorat, Désableaux, 1930, Pontoise, 171 pages ; CATHELINEAU (Jean), *Les finances locales*, Dalloz, coll. « Collectivités locales », 1993, Paris, 411 pages ; LABIE (François), *Finances locales*, Dalloz, coll. « Droit public science politique »,

des administrations publiques locales[130]. Mais cette définition n'est guère satisfaisante. Aussi est-il nécessaire d'appréhender la notion de « *finances locales* » selon le critère matériel. D'un point de vue juridique, les « *finances locales* » sont soumises aux règles du droit budgétaire local, du droit de la comptabilité publique locale et du droit fiscal local[131]. Partant, les finances locales sont régies par les règles du droit public financier[132]. Néanmoins, la singularité des finances locales est marquée par son caractère non strictement juridique. En effet, les finances locales mobilisent, à l'instar des finances publiques, des deniers publics. Ceux-ci permettent de révéler que les finances locales sont constituées d'opérations qui se traduisent par des mouvements de fonds[133]. Ceux-ci résultent aussi bien d'un décaissement ou d'un encaissement de deniers publics que d'une perte volontaire de deniers publics[134]. Dès lors, les finances locales mobilisent, de façon directe ou indirecte, les deniers publics locaux. En reprenant la définition des finances publiques de Madame le Professeur Cendrine Delivré, il est possible d'énoncer que les finances locales sont régies par des règles de droit public financier local et constituées par l'ensemble des opérations qui mobilisent, de façon directe ou indirecte, les deniers publics locaux. D'un point de vue matériel, l'interventionnisme financier local est donc régi par les règles qui relèvent traditionnellement du droit budgétaire local, du droit de la comptabilité publique locale, du droit fiscal local et recouvre les opérations y afférentes.

31. Néanmoins, les personnes publiques locales susvisées doivent, pour intervenir financièrement, recevoir, conformément à l'article 72 de la Constitution, une compétence en la matière. Le vocable « *compétence* » est « *délicat à employer* »[135] en raison de son caractère usuel et « *commode* »[136]. Le terme vient du latin « *competens* » et signifie « *rencontrer* », « *coïncider* » ou « *répondre à* ». Employé dans la langue française à partir du XVIème siècle, il désigne l' « *aptitude reconnue légalement à une autorité publique de faire tel ou tel acte dans des conditions déterminées* » ou « *aptitude d'une juridiction à connaître d'une cause, à instruire et juger un procès* »[137]. Le terme désigne alors « *les missions confiées au juge* ». Monsieur le Professeur Jean-Marie Pontier, dans une tentative

---

1995, Paris, 340 pages ; CONAN (Matthieu) et MUZELLEC (Raymond), *Finances locales*, 6ème éd., Dalloz, 2011, Paris, 243 pages ; BOUVIER (Michel), *Les finances locales*, LGDJ, coll. « Systèmes pratique », 2018, Paris, 286 pages.

[130] Les administrations publiques locales sont constituées des collectivités territoriales et de leurs groupements, notamment les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les organismes divers d'administration locale qui comprennent les établissements publics locaux non marchands, certains établissements publics nationaux ayant une action territorialisée, les établissements publics locaux d'enseignement et les organismes consulaires (BARBIER-GAUCHER (Amélie), Administrations publiques, *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, p. 22).

[131] Le droit budgétaire local se définit comme l'ensemble des règles juridiques applicables au budget des administrations publiques locales et qui régissent sa préparation, son adoption, son contenu et son contrôle. Le droit de la comptabilité publique locale englobe l'ensemble des règles juridiques relatives à la comptabilité publique locale à savoir, celles qui régissent l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget des administrations publiques locales. Le droit fiscal local concerne les règles relatives aux impositions et aux modalités de recouvrement de celles-ci (CRUCIS (Henry-Michel), *Finances publiques*, LGDJ, 2003, Paris, pp. 70-71).

[132] Voir *infra* Introduction, §3.

[133] GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, p. 64.

[134] La définition des « *deniers publics* » retenue pour définir les « *deniers publics locaux* » est celle proposée par Madame le Professeur Cendrine Delivré (Voir *infra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1, A. 2).

[135] PONTIER (Jean-Marie), Préface, *in* MOYSAN (Emilie), *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, LGDJ-Lextenso éditions, 2015, Issy-les-Moulineaux, p. XI.

[136] PONTIER (Jean-Marie), *L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*, LGDJ, 1978, Paris, p. 29.

[137] REY Alain (dir), *Le Petit Robert 1, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française de Paul ROBERT*, Collection Dictionnaires Le Robert, Paris, 1989, p. 349.

de datation de l'emploi du terme « *compétence* » pour les collectivités territoriales, indique qu'il apparaît dans les années 1960, en raison de la mutation des relations entre Etat et collectivités territoriales, celles-ci intervenant de plus en plus. Des travaux parlementaires vont alors poser la question de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales[138]. La « *compétence* » fait référence « *à un ensemble non stabilisé* »[139], le terme étant souvent confondu avec d'autres. En premier lieu, la « *compétence* » est souvent confondue avec l' « *attribution* », alors même qu' « *ils désignent deux titulaires différents* »[140]. Les compétences ont trait aux collectivités territoriales tandis que les attributions concernent leurs organes. En second lieu, le terme « *compétence* » est assimilé à celui de « *capacité* »[141]. Monsieur le Professeur Jean-Marie Pontier estime que « *la compétence, comme la capacité, répond à l'idée d'aptitude à accomplir certains actes* »[142]. Pourtant les deux termes se différencient[143]. La capacité relève, en réalité, du droit privé[144], notamment du droit civil[145], tandis que la compétence s'inscrit dans le droit public. En effet, le vocable renvoie à « *la capacité de jouissance* » qui se traduit par « *l'aptitude à avoir des droits et des obligations (toute personne physique a, en principe, la capacité de jouissance)* » et à « *la capacité d'exercice* » c'est-à-dire « *le pouvoir de mettre en œuvre soi-même et seul ses droits et obligations, sans assistance, ni représentation par un tiers* »[146]. A l'inverse, « *dans la terminologie du droit public, on emploie plutôt le mot de compétence* »[147]. En troisième lieu, le terme « *compétence* » est assimilé à celui de « *fonction* ». Ce dernier correspond aux « *diverses activités de l'Etat, en tant que celles-ci constituent des manifestations différentes, des modes d'exercice variés, de la puissance publique* »[148]. Partant, la dimension sociologique[149] distingue le mot « *fonction* » du terme « *compétence* ».

32. Finalement, le terme « *compétence* » révèle surtout « *l'exercice d'un pouvoir de décision qui donne naissance à des actes juridiques ou qui produit des effets juridiques* » [150]. C'est cette approche du vocable que nous retiendrons. L'emploi de l'expression

---

[138] PONTIER (Jean-Marie), Préface, *in* MOYSAN (Emilie), *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op. cit.*, p. XII. De nombreuses lois traitent de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et de la répartition des compétences entre collectivités territoriales (Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2).

[139] MOYSAN (Emilie), *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, LGDJ-Lextenso éditions, 2015, Issy-les-Moulineaux, p. 5.

[140] PONTIER (Jean-Marie), Préface, *in* MOYSAN (Emilie), *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op. cit.*, p. XII.

[141] C'est que souligne Monsieur le Professeur Jean-Marie Pontier (PONTIER (Jean-Marie), *L'Etat et les collectivités locales*, *op. cit.*, p. 30.

[142] *Ibidem*, p. 31.

[143] Cette distinction est retenue par plusieurs auteurs (RIVERO (Jean), Existe-t-il un critère du droit administratif ?, *RDP*, 1953, pp. 287-288 ; MOYSAN (Emilie), *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op. cit.*, p. 5).

[144] JEZE (Gaston), Essai de théorie générale de la compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit public français, *RDP*, 1923, pp. 58 et s. ; RIVERO (Jean), Existe-t-il un critère du droit administratif ?, *op. cit.*, pp. 287-288.

[145] « *Le terme de capacité appartient plutôt au vocabulaire du droit civil* » (MOYSAN (Emilie), *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op. cit.*, p. 6).

[146] GUINCHARD (Serge) et DEBARD (Thierry), *Lexique des termes juridiques 2018-2019*, Article « capacité », 26ème éd., Dalloz, Coll. Lexiques, 2018, Paris, pp. 156.

[147] DUGUIT (Léon), *Traité de droit constitutionnel*, Tome 1, 3ème éd., E. de Boccard, 1927, Paris, p. 355.

[148] CARRE de MALBERG (Raymond), *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, Tome I, 1920, rééd., Edition du CNRS, 1962, Paris, p. 259.

[149] MOYSAN (Emilie), *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op. cit.*, p. 7.

[150] Cette acception du terme « *compétence* » est retenue par (MOYSAN (Emilie), *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op. cit.*, p. 7).

« *compétence financière* » contribue à « *mesurer l'étendue [du] pouvoir de décision [des collectivités territoriales] en matière financière* »[151]. Ce faisant, l'emploi des dépenses et des recettes locales[152] est intrinsèquement lié à l'élargissement du champ des compétences financières des personnes publiques locales[153]. Ainsi, une compétence financière permet aux personnes publiques locales d'exercer leur pouvoir de décision grâce aux techniques juridiques et aux techniques financières. L'interventionnisme financier local est donc **une compétence financière dont bénéficient les collectivités territoriales mais également les personnes morales de droit public ou de droit privé agissant au nom et pour le compte de celles-ci afin d'employer leurs deniers publics dans un domaine défini en usant des techniques juridiques et des techniques financières.** Dès lors, l'interventionnisme financier local s'oppose au « *socialisme municipal* »[154]. Il faut rejeter l'idée de certains auteurs de la doctrine qui partagent un point de vue nous semble-t-il assez réducteur. Monsieur le Professeur Jean Waline par exemple explique que les communes, en intervenant dans le secteur économique, « *soit en subventionnant des activités industrielles et commerciales, soit en créant elles-mêmes des entreprises commerciales et industrielles* »[155], effectuent ce qui est appelé communément du socialisme municipal. Or, l'interventionnisme financier local ne peut se réduire au socialisme municipal. En effet, si l'interventionnisme financier local permet d'aider des activités industrielles ou commerciales, il n'a pas pour but de se substituer aux entreprises privées. Le socialisme municipal va plus loin dans l'immixtion que l'interventionnisme financier local car il suppose que la puissance publique se substitue à l'entreprise privée, notamment par la régie[156]. L'interventionnisme financier local se contente d'un transfert d'argent ou d'une perte de recettes au profit de l'entreprise privée.

D. Le destinataire retenu : l'entreprise privée

33. Penser l'interventionnisme financier local signifie s'interroger sur une rencontre, celle des finances locales et d'un domaine défini[157]. L'interventionnisme financier local est décrié car il consiste pour les collectivités territoriales à intervenir financièrement dans des domaines qui, en principe, relèvent de l'initiative privée. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle certains prônent la neutralité des finances locales. Mais encore faut-il que les collectivités territoriales s'abstiennent d'intervenir, lorsque l'initiative privée est défaillante. La nature ayant horreur du vide, l'interventionnisme financier local émerge là où l'initiative privée n'est pas en mesure ou refuse d'intervenir. Ainsi, l'interventionnisme financier local se manifeste au niveau social. Le domaine social semble un domaine qui *a priori* fait

---

[151] *Ibidem*, p. 7.
[152] Madame Emilie Moysan estime, et nous abondons dans ce sens, que les compétences financières ne concernent pas seulement les dépenses locales, elles ont également trait aux recettes locales (*Ibidem*, p. 2).
[153] Gaston Jèze range parmi les causes économiques de l'augmentation des dépenses publiques, le développement de l'action de l'Etat (BOUCARD (Max) et JEZE (Gaston), *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 2).
[154] C'est le commissaire du gouvernement Josse qui confère cette expression pour la première fois dans l'arrêt du Conseil d'Etat datant de 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers* (*D. H.* 1930. 416).
[155] WALINE (Jean), *Droit administratif*, Dalloz, 2016, Paris, pp. 138-139.
[156] MIMIN (Pierre), *Le socialisme municipal. Etude de droit administratif sur la jurisprudence administrative*, Thèse pour le doctorat, Librairie de la Société du Recueil général des Lois et Arrêts, 1912, Paris, p. 18.
[157] Voir *supra* Introduction, §1, A, 1, b, n° 12.

logiquement partie des compétences minimales des collectivités territoriales. C'est le cas lorsque les collectivités territoriales s'occupent de l'assistance publique, de la mendicité, des maladies, des épizooties. De plus, est-il observé un interventionnisme financier local en faveur du patrimoine culturel. Madame le Professeur Cendrine Delivré, dans sa thèse, démontre l'existence de l'interventionnisme financier local en matière culturelle[158].

34. C'est dans la rencontre entre les finances locales et l'économie locale que l'interventionnisme financier local semble le plus à même à être théorisé en raison de son caractère paradoxal. Dans cette recherche, nous traiterons donc de la rencontre entre les finances locales et l'économie locale. L'économie est l' « *ensemble des phénomènes, faits et activités relatifs à la production, à la circulation et à la consommation des richesses dans un ensemble donné* »[159]. Qualifier l'économie de « *locale* », c'est opérer une décentralisation de ces phénomènes, faits et activités. Aussi l'économie locale est-elle l'ensemble de ce qui concerne la production, la répartition et la consommation des richesses et de l'activité que les personnes physiques vivant sur le territoire d'une collectivité territoriale déploient à cet effet. L'économie locale se distingue alors de l'économie nationale qui est relative à l'Etat[160]. L'économie locale met en lumière les personnes physiques qui exercent leurs activités à travers des personnes morales de droit privé que sont les entreprises. La notion d' « *entreprise* » demeure encore une notion juridique non seulement difficile à appréhender[161] mais aussi « *équivoque* »[162]. En effet, en tant que « *notion protéiforme* »[163], l'entreprise ne présente pas de « *contours [...] suffisamment dessinés dans le monde des catégories juridiques* »[164]. Elle est d'une « *infinie diversité* »[165]. En effet, bien qu'ayant évolué structurellement, l'entreprise fait référence aussi bien à la « *plus petite affaire familiale* » qu'aux « *sociétés les plus puissantes* »[166]. Dans une approche économique de la notion, l'entreprise constitue la « *cellule de base de l'activité économique* »[167]. Il est possible de l'appréhender de manière extensive[168] comme la « *réunion de moyens matériels agencés de manière à produire des biens et à fournir des services* »[169]. En tant que « *cellule de base* »[170] et « *entité économiquement autonome* »[171], l'entreprise intervient sur un marché donné[172]. L'évolution de la notion d'entreprise est intrinsèquement liée à l'évolution de la

---

[158] DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, Thèse pour le doctorat, Lyon, 2004, 901 pages.
[159] CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, article « *économie* », 11ème éd., PUF, 2017, p. 384.
[160] Cette distinction met en exergue la dichotomie entre l'Etat et les collectivités territoriales.
[161] Madame le Professeur Nicole Catala souligne la difficulté de la conceptualisation de la notion d'entreprise en raison notamment de son caractère transversal. C'est une « *notion diffuse* ». L'entreprise est une « *universalité de fait* ». Elle n'est pas un « *sujet de droit* », elle est un ensemble de sujets de droit (CATALA (Nicole), *L'entreprise*, Tome 4, Dalloz, coll. « Droit du travail », 1980, Paris, pp. V).
[162] DESPAX (Michel), *L'entreprise et le droit,* Tome I, Thèse pour le doctorat, Toulouse, 1956 publiée à la LGDJ, Coll. « Bibliothèque de droit privé », 1957, Paris, p. 2.
[163] RIPERT (Georges) et ROBLOT (René), *Traité de droit commercial*, tome 1, vol. 1, 18ème éd., LGDJ, 2001, Paris, p. 91.
[164] VEDEL (Georges), La technique des nationalisations, *Droit social*, 1947, pp. 49.
[165] CATALA (Nicole), *L'entreprise*, *op. cit.*, p. V.
[166] *Ibidem*, p. V.
[167] DESPAX (Michel), *L'entreprise et le droit*, Tome I, *op. cit.*, p. 6.
[168] *Ibidem*, p. 7.
[169] CATALA (Nicole), *L'entreprise*, *op. cit.*, p. V.
[170] RIPERT (Georges) et ROBLOT (René), *Traité de droit commercial*, tome 1, vol. 1, 18ème éd., LGDJ, 2001, Paris, p. 91.
[171] *Ibidem*, p. 91.
[172] Le marché est le lieu où se rencontrent les biens et les services dans le cadre d'une activité économique (TPI, 12 décembre 2000, *Aéroports de Paris c/ Commission*, aff. T-128/98, *Rec*. II. 3929, arrêt contre lequel un pourvoi a été formé

notion de marché[173]. Celle-ci naît d' « *un mouvement économique spontané sur un espace géographique donné, indépendamment des réalités politiques* »[174]. Le marché est un lieu d'échange. Cet espace géographique s'est transformé en s'élargissant de l'échelle nationale à l'échelle européenne et mondiale, provoquant ainsi une modification des relations commerciales et de la rencontre entre vendeurs et acheteurs[175]. C'est donc en droit de l'Union européenne de la concurrence qu'il faut chercher une définition de la notion d' « *entreprise* »[176]. Abandonnant explicitement le critère du statut juridique, la Cour de justice de l'Union européenne, dans un arrêt du 12 juillet 1984, *Hydrotherm c/ Compact*, souligne que l'entreprise désigne une « *unité économique* »[177] qui englobe toutes les personnes physiques et morales. Elle précise la notion d'entreprise dans un arrêt du 23 avril 1991, *Klaus Höfner et Fritz Elser contre Macrotron GmbH* en indiquant qu'il s'agit de « *toute entité exerçant une activité économique indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement* »[178].

35. La notion d' « *entreprise* » est large et englobe aussi bien les entreprises privées et les entreprises publiques que les associations[179]. Il est aisé d'établir un lien étroit entre les finances locales et les entreprises publiques, d'une part, et entre les finances locales et les associations, d'autre part. D'une part, l'entreprise publique est « *une entreprise sur*

---

par ADP devant la Cour de justice qui l'a rejeté : CJCE, 24 octobre 2002, *Aéroports de Paris c/ Commission et Alpha Flight Services SAS*, aff. C-82/01, *Rec*., 2002, p. I-9297 ; CHEROT (Jean-Yves), L'identification par la Cour de justice des Communautés européennes de l'activité économique au sens du droit de la concurrence, *AJDA*, 10 mars 2003, n° 9, pp. 436-442 ; TPI, 12 décembre 2006, *SELEX Sistemi Integrati SpA c/ Commission*, aff. T-155/04, *Rec*. II. 4797 ; CJCE, 26 mars 2009, *Selex Sistemi Integrati c/ Commission*, aff. C-113/07 P, *Rec*. I. 2207 ; *Europe* 2009, n° 198, obs. Idot ; *Contrats Marchés publ.* 2009, n° 152, obs. Eckert). La notion de marché exclut les activités qui ne mettent pas en œuvre une relation entre biens et services. C'est le cas des activités d'autorité publique qui, par leur nature, par leur objet et par les règles auxquelles elles sont soumises, se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance publique (CJCE, 19 janvier 1994, *SAT Fluggesellschaft c/ Eurocontrol*, aff. C-364/92, *Rec*. I. 43). De même, un organisme dont l'activité poursuit un objectif social et obéit au principe de solidarité nationale, voit cette activité échapper à la qualification d'activité économique (CJCE, 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, aff. C-159/91, *Rec*. I. 637).

[173] D'origine sémitique, il signifie « *faire du commerce* ». En latin « *marché* » est issu de « *macellum* » emprunt à la langue commerciale des Phéniciens. Il signifie « *le marché* », c'est-à-dire l'endroit où se pratiquait le commerce, surtout le commerce des vivres tels que les légumes, le poisson et la viande (DE MEYER (Laurent), L'étymologie de Macellum « Marché », *L'antiquité classique*, Tome 31, Fascicule 1-2, 1962, pp. 148-152).

[174] MESCHERIAKOFF (Alain-Serge), *Droit public économique*, *op. cit.*, p. 37.

[175] *Ibidem*, p. 79.

[176] Le droit interne a adopté une approche similaire du concept d'entreprise. Le Conseil de la concurrence expose dans un rapport pour 1996 que « *l'entité économique ne coïncide pas forcément avec l'entité juridique* » (Conseil de la Concurrence, *Dixième rapport d'activité*, 1996, JORF, 14 août 1997, n° 22). Dans un Avis du Conseil de la concurrence, n° 98-A-07 du 19 mai 1998, il précise encore que, « *en droit communautaire comme en droit national, l'application des règles de concurrence est fonction de la nature de l'activité exercée, la nature juridique des entités en cause étant indifférente à l'appréciation portée* » (Avis du Conseil de la concurrence, n° 98-A-07 du 19 mai 1998 *relatif à une demande d'avis sur l'application des règles de concurrence, tant nationales que communautaires, aux opérations de fouilles archéologiques préventives*). Les autorités doivent s'affranchir du statut juridique de l'entreprise.

[177] Le critère du statut juridique dans la définition de l'entreprise a été abandonné explicitement (CJCE, 12 juillet 1984, *Hydrotherm c/ Compact*, aff. C-170/83, *Rec*. 1984 -02999, concl. Lenz).

[178] CJCE, 23 avril 1991, *Klaus Höfner et Fritz Elser contre Macrotron GmbH*, aff. C-41/90, *Rec*. 1991 I-01979, pt n° 21, concl. M. F. G. Jacobs, BOLZE (Christian), Entreprise. Définition et éléments, Service public de l'emploi, *RTD Com.*, 1991, p. 524.

[179] Il faut préciser que l'approche de la notion d' « *association* » en droit de l'Union européenne diffère du droit interne. En effet, en droit interne, l'association n'entre pas dans le champ de la définition de l' « *entreprise* ». Le Conseil d'Etat emploie le terme « *entreprise* » pour faire référence à l'entreprise privée ou l'entreprise publique. Il exclut l'association (LASSERRE (B.), conclusions sous C.E. 11 octobre 1985, *Syndicat général de la recherche agronomique*, *RFDA*, 1986. 409). Si on considère l'approche interne de la notion d' « *entreprise* », l'association est, de fait, exclue. Il n'y a donc même pas lieu de justifier son exclusion du champ d'étude de la thèse. Toutefois, depuis quelques années, l'exclusion est de moins en moins nette (DELSOL (Xavier), Qualification économique - L'association est-elle une entreprise ?, *Juris associations Juridique*, 2015, n° 521, p. 36).

laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent »[180]. Cette définition implique que l'entreprise publique, en tant qu'entreprise, exerce une activité économique[181] et, en particulier, que les pouvoirs publics exercent une influence dominante, directement ou indirectement, à l'égard de l'entreprise, par la détention de la majorité du capital souscrit de l'entreprise ou de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ou qu'ils peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise[182]. Les entreprises publiques et particulièrement les entreprises publiques locales sont nombreuses[183]. Dans chacune d'entre elles, les collectivités territoriales et leurs établissements y mêlent leurs finances. D'autre part, l'association est « *la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices* »[184]. Le lien entre les finances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics avec les associations est devenu étroit dès lors que ces personnes publiques locales ont vu en elles un moyen d'assurer leur mission de service public[185]. D'ailleurs, la définition du contrat d'association n'exclut aucunement un

---

[180] Article 2 de la Directive n° 80/723 de la Commission relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, 25 juin 1980, *JOCE* n° L 195/35, 29 juillet 1980.

[181] CJCE, 23 avril 1991, *Klaus Höfner et Fritz Elser contre Macrotron GmbH*, Réf. préc.

[182] En effet, ce critère du contrôle public est fondamental. Il singularise l'entreprise publique vis-à-vis des autres entreprises. Cette approche en droit interne du critère du contrôle public est celle qui a fait l'objet d'une transposition par l'ordonnance n° 2004-503 du 7 juin 2004 portant transposition de la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques et qui indique que « *L'influence des personnes publiques est réputée dominante lorsque celles-ci, directement ou indirectement, détiennent la majorité du capital, disposent de la majorité des droits de vote ou peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance* » (Article 1-II de l'ordonnance n° 2004-503 du 7 juin 2004 portant transposition de la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques, *JORF* n° 0133 du 10 juin 2004 page 10232). Effectivement, les directives européennes sont venues préciser le critère du contrôle public. L'article 2 de la Directive n° 80/723 de la Commission relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, du 25 juin 1980, (*JOCE* n° L 195/35, 29 juillet 1980) énonce que constitue une entreprise publique « *au sens de la présente directive […] toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent. L'influence dominante est présumée lorsque les pouvoirs publics, directement ou indirectement à l'égard de l'entreprise : a) détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise ou b) disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ou c) peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise* ». Cette définition est confirmée par la directive du 26 juillet 2000 (article 2.2 de la Directive 2000/52/CE de la Commission du 26 juillet 2000 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, (*JOCE* n° L 193 du 29/07/2000 p. 0075-0078) puis par la directive du 16 novembre 2006 (Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises, *JOUE*, L 318, 17 novembre 2006). La Cour de justice de l'Union européenne confirme cette définition (CJCE, 6 juillet 1982, *France-Italie et Royaume-Uni c/ Commission*, aff. jtes 188 à 190/80, *Rec*. p. 2545). Cette approche transposée par l'ordonnance susvisée diffère avec celle du droit interne qui privilégie une « *démarche purement énumérative* » (ECKERT (Gabriel) et KOVAR (Jean-Philippe), Entreprises publiques, *Répertoire de droit européen*, septembre 2011 (actualisation : août 2017). Le Conseil d'État retient, à propos des entreprises revêtant une forme sociétaire, un critère exclusif purement financier fondé sur la détention de la majorité du capital social par une ou plusieurs personnes publiques (CE, Ass., 22 déc. 1982, *Comité central d'entreprise de SFENA*, n° 34252, n° 34798, *Rec*. p. 436 ; CE, 6 mars 1991, *Syndicat national CGT du CEPME*, n° 31468 ; Cass., Civ., 3 mai 1988, *Consort Renault c/ EDF*).

[183] La Fédération des entreprises publiques locales recensait, au 1er juin 2017, 1 254 entreprises publiques locales implantées en métropole et en outre-mer dont 929 SEML, 318 SPL et 7 SemOp (Source : www.lesepl.fr). Ces entreprises jouent un rôle important sur le plan local notamment dans le cadre l'interventionnisme financier local (Voir *infra* partie 2, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §2. B. 2).

[184] Article 1er de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, *JORF* du 2 juillet 1901 page 4025.

[185] Le Conseil d'Etat, dans son rapport public de 2000 (Conseil d'Etat, *Rapport public 2000. Les associations et la loi de 190*1, cent ans après, *EDCE*, 430 pages), souligne l'évolution de la perception du monde associatif. Effectivement, les

financement de celle-ci par les personnes publiques[186]. N'étant pas des entreprises privées, nous exclurons de notre étude l'analyse du lien entre finances locales et entreprises publiques ou associations. Toutefois, nous ferons référence aussi bien aux entreprises publiques qu'aux associations, de manière incidente, en raison du rôle qu'elles jouent dans le cadre de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées.

36. Les interventions financières dont il est question dans cette recherche concernent celles à destination des entreprises privées qui sont « *le pivot de la vie économique* »[187]. Il est donc utile de préciser la notion d' « *entreprise privée* ». L'entreprise est « *la plus petite combinaison d'unités légales qui constitue une unité organisationnelle de production de biens et de services jouissant d'une certaine autonomie de décision, notamment pour l'affectation de ses ressources courantes* »[188]. Entrent dans cette catégorie les grandes entreprises[189], les entreprises de taille intermédiaire, les petites et moyennes entreprises et les microentreprises[190]. Plus précisément, l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées semble beaucoup plus pertinent lorsqu'il a trait aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux microentreprises en raison de leur nombre car elles forment l' « *épine dorsale* » de l'économie[191]. En effet, l'INSEE recense, en janvier 2017[192], 4 039 402 entreprises appartenant à la catégorie des micros, petites et moyennes entreprises alors qu'elle dénombre 5 322 entreprises de taille intermédiaire[193] et seulement 277 grandes entreprises. Ces données mettent en exergue la part importante que constituent les TPE-PME dans le tissu économique local[194]. Celles-ci font l'objet d'une attention particulière[195] par les

---

personnes publiques locales y voient une manière pour elles d'accomplir certaines missions en s'affranchissant des règles strictes du droit public (Voir partie 2, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §2. B. 1.).

[186] Le Conseil d'Etat l'a affirmé, dans un avis du 11 mars 1958, dans lequel il a reconnu la participation des personnes morales de droit public à une association au même titre que les autres personnes morales, sous réserve que l'objet poursuivi par ces associations réponde à un intérêt communal.

[187] CATALA (Nicole), *L'entreprise*, *op. cit.*, p. V.

[188] Cette définition, issue de l'article 1 du décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique (*JORF* n° 0296 du 20 décembre 2008 page 19544 texte n° 11), reprend celle donnée par le règlement (CEE) n° 696 / 93 du Conseil du 15 mars 1993 relatif aux unités statistiques d'observation et d'analyse du système productif dans la Communauté.

[189] Une grande entreprise est un groupe de sociétés c'est-à-dire « *l'ensemble que forment plusieurs sociétés qui, bien que juridiquement indépendantes, forment une même unité économique en raison de liens financiers étroits* » (PAILLUSSEAU (Jean), La notion de groupe de sociétés et d'entreprises en droit des activités économiques, *Dalloz*, 2003, Chronique p. 346 ; MAGNIER (Véronique), *Droit des sociétés, Droit privé*, 8ème éd., Dalloz, 2017, Paris, 498 pages ; MERLE (Philippe), *Droit commercial. Sociétés commerciales, 2017-2018*, 21ème éd., Dalloz, 2017, Paris, 1004 pages ; LEGEAIS (Dominique), *Droit commercial et des affaires*, 24ème éd., Sirey, 2017, 680 pages).

[190] La notion de « *petite et moyenne entreprise* » a été définie par la Commission européenne en raison des nombreuses incohérences qui existaient entre les différents Etats membres. Une petite et moyenne entreprise se caractérise par un effectif inférieur à 250 personnes et un chiffre d'affaires n'excédant pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros (Article 2 de l'Annexe I du Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *JOUE* n° L 187/1 du 26 juin 2014). Ainsi, sur le plan national, la définition a été reprise. L'article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) classifie les entreprises en quatre catégories. Il ne définit pas seulement l'entreprise du point de vue juridique, il la définit désormais à partir de critères économiques.

[191] « *Les petites et moyennes entreprises (PME) sont régulièrement présentées par les autorités européennes comme « l'épine dorsale » de l'économie de l'Union* » (MARC (François), *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, sur les instruments financiers en faveur des petites et moyennes entreprises gérés par le Fonds européen d'investissement*, n° 768, Sénat, 6 juillet 2016).

[192] Source : *Insee, Ésane, Clap, Lifi* 2017 chiffres-clés paru le 21 juin 2017.

[193] *Ibidem*.

[194] Les données fournies par l'INSEE concernent les entreprises dont l'activité principale est non agricole et hors administrations publiques.

[195] Article R. 1511-5 du CGCT modifié par l'article 2 du Décret n° 2016-733 du 2 juin 2016.

collectivités territoriales qui sont les plus à même d'intervenir financièrement en leur faveur[196]. De la même manière, la Commission européenne[197] comme le Parlement européen[198] considère que les TPE-PME doivent être des partenaires privilégiés de la construction européenne et de l'achèvement du marché intérieur en raison de leur importance dans l'Union européenne. En effet, 93% des entreprises privées européennes sont des micro-entreprises – avec moins de 10 salariés – et 99,8% font partie de la catégorie des petites et moyennes entreprises, qui emploient moins de 250 salariés[199].

§2. L'identité propre de l'interventionnisme financier local

37. Nous présenterons l'intérêt de la recherche (A) avant d'aborder la méthode que nous avons retenue pour analyser l'interventionnisme financier local (B).

A. L'intérêt de la recherche

38. L'intérêt de la recherche de l'identité de l'interventionnisme financier local à travers l'exemple des entreprises privées est multiple.

39. Tout d'abord, l'interventionnisme financier local demeure un sujet quasiment inexploré[200]. L'étude de la compétence financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour intervenir dans un domaine défini est envisagée sous l'angle de thématiques précises, sans toutefois que l'expression « *interventionnisme financier local* » ne soit citée. Ainsi, elle est étudiée dans plusieurs thèses, lorsqu'il est traité des subventions[201], des garanties d'emprunt et cautionnements des emprunts[202] ou des

---

[196] Voir Commission européenne, Un Acte pour le marché unique – Pour une économie sociale de marché hautement compétitive, octobre 2010 qui contient 50 propositions.
[197] Commission européenne, SME Performance Review, 2015.
[198] Résolution du Parlement européen du 26 mai 2016 sur la stratégie pour le marché unique.
[199] https://www.touteleurope.eu/actualite/les-entreprises-dans-l-union-europeenne.html consulté le 20 juin 2018.
[200] Toutes les recherches bibliographiques semblent sans succès. L'inscription du mot clé « *interventionnisme financier local* » dans le Sudoc, donne des résultats limités à un : PLATEAUX (Antoine), *L'interventionnisme financier des collectivités locales*, Thèse pour le doctorat, Angers, 1993, p. 23). Antoine Plateaux a rédigé une thèse sur l'interventionnisme financier des collectivités territoriales et en a donné une définition. Celui-ci définit l'interventionnisme financier des collectivités territoriales comme « *les actions des collectivités locales qui mobilisent un capital afin d'obtenir une certaine rentabilité* » (PLATEAUX (Antoine), *L'interventionnisme financier des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 23). L'approche de l'interventionnisme financier des collectivités territoriales qu'il retient se rapproche de l'interventionnisme financier local mais ne s'y identifie pas complètement. En effet, la notion de « *local* », que nous analyserons par la suite, a une portée plus large que celle de « *collectivités territoriales* ». De plus, la définition, retenue par Antoine Plateaux, est restrictive et se rapproche d'une vision économique de l'interventionnisme fondée sur une recherche de la rentabilité, du lucre. La recherche de l'emploi de l'expression exacte d' « *interventionnisme financier local* » par d'autres auteurs semble infructueuse. En effet, ni le catalogue général de la Bibliothèque nationale de France, ni le Doctrinal, ni les revues juridiques telles que *Dalloz*, *Lexis360°* ou *Lextenso* ne recensent le mot clé « *interventionnisme financier local*. Les résultats sont nuls. Finalement, l'emploi de l'expression « *interventionnisme financier* » est plus fréquente alors même qu'il ne peut être assimilé strictement à l' « *interventionnisme financier local* ». Ainsi, certains auteurs traitent de l' « *interventionnisme financier de la commune* » (DREYFUS (Jean-David), Présence des services publics dans les territoires ruraux : l'émergence d'une « loi » de proximité, *AJDA* 2005. 1274) ; de l' « *interventionnisme financier des grandes collectivités locales* » (DELELIS (Philippe), Tutelle d'une collectivité sur une autre, *Contrats et Marchés publics*, n° 3, Mars 2004, comm. 52).
[201] BOULOUIS (Jean-Louis), *Essai sur la politique des subventions administratives*, Thèse pour le doctorat, Librairie Armand Colin, 1951, Paris, 334 pages.
[202] LIGNIERES (Paul), *Les cautionnements et garanties d'emprunt donnés par les collectivités locales*, Litec, 1994, 533 pages.

instruments liés à l'immobilier d'entreprise[203]. L'interventionnisme financier local est envisagé dans le cadre de l'étude des aides publiques locales[204] aux entreprises privées et également dans le cadre plus général des compétences financières des collectivités territoriales[205]. Dans tous les cas cités, l'interventionnisme financier local est étudié sans que l'expression ne soit employée strictement.

40. Néanmoins, l'expression « *interventionnisme financier* » est employée, quoique rarement[206]. Dans ce cas, le champ de l'interventionnisme financier est plus large et ne traite pas seulement des collectivités territoriales mais également de l'interventionnisme financier étatique[207].

41. Ensuite, l'intérêt du sujet réside dans le fait que l'interventionnisme financier local questionne le rôle des finances locales au sein du droit public. En effet, l'exemple retenu des entreprises privées renforce ce questionnement. L'existence d'une relation entre les finances locales et l'économie locale met en exergue la porosité entre la sphère du droit public et la sphère du droit privé[208]. Dès lors, l'interventionnisme financier local permet d'étudier la pertinence d'instruments juridiques et financiers, issus à la fois du droit public et du droit privé et employés par les collectivités territoriales en faveur des entreprises privées.

B. La méthode retenue

42. La méthode retenue pour appréhender l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées se fonde sur l' « *observation* »[209] des « *phénomènes*

---

[203] LAFAILLE (Jean-Philippe), *Immobilier de l'entreprise et droit de propriété*, Thèse pour le doctorat, Nice, 1995, 366 pages.

[204] La notion d' « *aide* » n'est pas étrangère à celle d' « *interventionnisme* » mais elle s'en distingue (Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §1).

[205] THEVENIN (Philippe), *Le pouvoir réglementaire en matière fiscale*, Thèse pour le doctorat, Bordeaux, 1975, 320 pages ; LANDBECK (Dominique), *Les principes budgétaires locaux*, Thèse pour le doctorat, PUAM, coll. « Collectivités locales », 2001, Aix-en-Provence, 505 pages ; MOYSAN (Emilie), *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, LGDJ-Lextenso éditions, 2015, Issy-les-Moulineaux, 531 pages.

[206] L'expression est employée par plusieurs auteurs tels que : LAUFENBURGER (Henry), *Finances comparées. Etats-Unis. France. Grande-Bretagne. Suisse. URSS*, *op. cit.*, p. 11 ; DE LAUBADERE (André), *Traité élémentaire de droit administratif, Tome 3. Grands services publics et entreprises nationales*, LGDJ, 1966, Paris, pp. 427-429 ; PLATEAUX (Antoine), *L'interventionnisme financier des collectivités locales*, *op. cit.*, 488 pages ; DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, p. 158. Et également dans quelques articles : DELELIS (Philippe), Tutelle d'une collectivité sur une autre, *Contrats et Marchés publics*, n° 3, Mars 2004, comm. 52 ; DREYFUS (Jean-David), Présence des services publics dans les territoires ruraux : l'émergence d'une « loi » de proximité, *op. cit.* ; BORDIER (Dominique), Les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national, *AJDA*, 2007, p. 2188 ; DRIGUEZ (Laetitia), Le critère de concomitance des remises de dettes publiques et privées aux entreprises en difficulté, *Petites affiches*, 3 août 2007, n° 155, p. 3 ; SAÏDJ (Luc), Finances publiques - Finances privées : Éléments d'introduction, *RFFP*, 2012, n° 120, p. 5 ; HASTINGS-MARCHADIER (Antoinette), L'accompagnement financier de la réforme territoriale, *AJDA* 2015. 1917.

[207] LAUFENBURGER (Henry), *Finances comparées. Etats-Unis. France. Grande-Bretagne. Suisse. URSS*, *op. cit.*, 432 pages ; DE LAUBADERE (André), *Traité élémentaire de droit administratif, Tome 3. Grands services publics et entreprises nationales*, *op. cit.*, pp. 427-429 ; DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, 901 pages ; CARTIER-BRESSON (Anémone), *L'Etat actionnaire*, *op. cit.*, 495 pages.

[208] *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé ?, Actes du colloque organisé les 22 et 23 octobre 2009, Université Jean Monet, Saint-Étienne par le Centre de recherches critiques sur le droit, CERCRID UMR 5137 ; en collaboration avec le Centre d'études et de recherches sur l'administration publique de Saint-Étienne, sous la direction de Baptiste Bonnet et Pascale Deumier*, Dalloz, 2010, Paris, 297 pages.

[209] Gaston Jèze déclarait qu' « *Il n'y a qu'une seule bonne méthode : c'est la méthode d'observation des faits* » (JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 1. La technique juridique du droit public français*, 3ème éd.,

financiers »[210] qui ne peuvent s'abstraire du contexte juridique, économique, social et politique[211]. La prudence est de rigueur eu égard à la « *multiplication* »[212] et à la « *complexité* »[213] des phénomènes financiers, mais également juridiques, économiques, sociaux et politiques. Partant, l'étude de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées induit la combinaison de l'analyse juridique et de l'analyse financière[214].

43. L'étude de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées nécessite une appréhension du droit fiscal à travers sa règlementation et sa législation ainsi qu'à travers sa jurisprudence, afin d'observer l'existence éventuelle d'une politique fiscale locale. De plus, l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées motive une analyse du droit budgétaire et du droit de la comptabilité publique sous le prisme de ses instructions, applicables aux différents niveaux de collectivités territoriales et établissements publics, et de ses documents budgétaires. Toutefois, ce champ d'étude, uniquement financier, demeure restreint s'il se limite uniquement « *au stade de l'observation des opérations financières* »[215]. Il suppose un rapprochement de ces opérations avec d'autres « *phénomènes n'ayant pas un caractère financier* »[216]. Par ailleurs, l'étude de

---

Marcel Giard, 1925, Paris, Préface de la troisième édition, p. I). De même, Paul-Marie Gaudemet soulignait que « *les finances publiques, comme les autres sciences sociales, constituent une science de l'observation* » (GAUDEMET (Paul-Marie), *Précis de finances publiques, Tome 1, Les opérations sur deniers publics, budget et trésor*, Montchrestien, 1969, p. 22).

[210] « *En somme, il existe, parmi les savants qui s'occupent de finances, plusieurs grandes tendances : 1° Les uns ne s'inquiètent que des facteurs économiques : ce sont les tenants de la science des finances pures. 2° Les autres ne s'occupent que de décrire les organismes et rouages politiques ou administratifs et les règles de droit positif par lesquels s'exerce l'activité financière de l'Etat : ce sont les historiens ou les juristes de la finance. 3° Les autres ne voient, dans les phénomènes financiers, que des moyens d'assurer une nouvelle répartition des richesses entre les individus, de supprimer les inégalités sociales, et d'établir l'égalité des fortunes : c'est l'école collectiviste. 4° Les autres considèrent les phénomènes financiers tels qu'ils se présentent en fait, dans leur milieu politique, social, économique, juridique ; ils les étudient comme des phénomènes complexes, avec tous les facteurs qui les conditionnent : ils prétendent faire ainsi de la science des finances. C'est le point de vue qui a mes préférences* » (JEZE (Gaston), *Cours de finances publiques 1930-1931, professé à la Faculté de l'Université de Paris, Théories générales sur les phénomènes financiers. Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, Marcel Giard, 1931, Paris, p. 16).

[211] Les auteurs classiques de finances publiques, à la lumière de Gaston Jèze, estiment que les finances publiques s'appréhendent nécessairement dans le contexte économique, social et politique. Celui-ci disait : « *Pour ma part, je crois qu'il faut étudier les phénomènes financiers en tenant compte de tous les facteurs, non seulement des facteurs financiers, économiques, mais aussi des facteurs politiques, sociaux, juridiques, etc.* » (JEZE (Gaston), *Cours de finances publiques 1930-1931, professé à la Faculté de l'Université de Paris, Théories générales sur les phénomènes financiers. Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, Marcel Giard, 1931, Paris, p. 7).

[212] Madame le Professeur Cendrine Delivré souligne que l'étude des finances publiques est rendue difficile « *dans un contexte de multiplication des phénomènes financiers, mais aussi juridiques et surtout économiques* » (DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, p. 28).

[213] « *La complexité des problèmes financiers, lorsqu'on veut les étudier dans leur ensemble, est telle que leur étude présente les plus grandes difficultés. Non seulement il n'est pas toujours aisé de résoudre les questions purement économiques, mais encore les facteurs politiques et sociaux semblent parfois rendre les problèmes inextricables* » (JEZE (Gaston), *Cours de finances publiques 1930-1931, professé à la Faculté de l'Université de Paris, Théories générales sur les phénomènes financiers. Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, Marcel Giard, 1931, Paris, p. 20).

[214] Madame le Professeur Cendrine Delivré retient cette méthode dans sa thèse dans laquelle elle indique « *Nous nous efforcerons par conséquent d'allier l'analyse juridique à l'analyse financière, dans le cadre de l'étude des relations entre les finances publiques et la protection du patrimoine culturel* » (DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, p. 28).

[215] « *L'étude scientifique des finances publiques ne s'arrête pas au stade de l'observation des opérations financières* » (GAUDEMET (Paul-Marie), *Précis de finances publiques, Tome 1, Les opérations sur deniers publics, budget et trésor*, Montchrestien, 1969, p. 24).

[216] « *L'étude scientifique des opérations financières suppose que les opérations observées soient rapprochées les unes des autres de manière à faire apparaître certaines corrélations entre elles. Cette recherche des corrélations ne doit pas se borner à la confrontation de plusieurs opérations financières telles que la comparaison des recettes de la fiscalité du*

l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées nécessite de replacer les phénomènes financiers dans leur contexte afin de mieux les appréhender[217]. Aussi recourra-t-on à d'autres disciplines telles que le droit constitutionnel, le droit administratif, le droit de la décentralisation, le droit des entreprises privées ainsi que l'histoire et l'économie politique[218]. Enfin, le recours à la jurisprudence administrative et financière est important pour signifier la position du juge à l'égard de l'interventionnisme financier local. Pour ce faire, nous retiendrons uniquement les décisions de justice relatives à l'interventionnisme financier local en excluant celles qui se réfèrent au socialisme municipal. En effet, le juge traite différemment l'interventionnisme financier local et le socialisme municipal.

44. Le champ de l'analyse de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées étant étendu, nous en exclurons l'approche par le biais du droit international public[219]. Cette analyse sera envisagée sous l'angle du seul droit interne, tout en soulignant le lien étroit existant entre l'interventionnisme financier local et le droit des

---

revenu et de celles provenant de la fiscalité de la consommation par exemple. Elle doit, dans une étude véritablement scientifique des finances publiques, s'étendre à la détermination des rapports qui peuvent exister entre des opérations financières et des phénomènes n'ayant pas un caractère financier » (*Ibidem*, p. 25).

[217] « *L'étude scientifique des opérations financières implique que les opérations financières ne soient pas envisagées dans l'abstrait, mais qu'elles soient situées dans le cadre où elles se déroulent* » (*Ibidem*, p. 27).

[218] *Ibidem*, p. 28.

[219] En droit international, l'association mondiale des grandes métropoles METROPOLIS ainsi que Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) s'intéressent aux interventions financières des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en faveur des entreprises privées. Ces institutions créent le FMDV, c'est-à-dire le Fonds Mondial pour le Développement des Villes, qui est l'alliance internationale de gouvernements locaux et régionaux ayant pour mission de : Concevoir des stratégies et solutions opérationnelles, et organiser les environnements appropriés pour le financement des territoires urbains et la mise en œuvre d'un développement économique local durable et intégré ; Organiser la convergence des parties prenantes et constituer une culture partagée du financement et du développement économique infranational, et son appropriation par l'ensemble des acteurs, pour la coopération et l'innovation ; Contribuer au débat politique et institutionnel sur la localisation du financement et le développement économique afin de promouvoir les solutions pour la mise en œuvre des engagements internationaux au niveau de l'action locale. Elles ont notamment publié un rapport intitulé « *Les villes, riches de leur environnement : la durabilité environnementale, socle de résilience économique et de bénéficie social* » qui montre l'investissement volontariste de collectivités locales de Le Cap, Vancouver, Le Grand Lyon, Monteria, Semarang, Tubigon et Växjö.

aides d'Etat[220]. Le cas échéant, le droit comparé pourra être sollicité[221]. Le lecteur nous pardonnera d'avoir pris des exemples ponctuels, de manière arbitraire, mais leur choix se justifie eu égard à leur pertinence compte tenu du millefeuille territorial, nous n'avons pu prétendre à l'exhaustivité. Plus spécifiquement, nous nous fonderons sur les budgets de quelques collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre choisis en raison de leur échelon – collectivités territoriales régionales, départementales, communales, collectivité à statut particulier, établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre –, de leur situation – rurales ou urbaines – et de leur approche des finances locales – par nature ou par fonction, par intégration ou non de la loi organique du 1er août 2001.

§3. La problématique et l'annonce de plan

45. La question du rôle que jouent les finances locales vis-à-vis des entreprises privées constitue le point saillant de notre réflexion. Partant, il faut rechercher[222] dans quelle mesure l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées se pense dans un Etat libéral qui soumet, de manière prégnante, les personnes publiques locales à de fortes

---

[220] L'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées est fortement influencé par le droit de l'Union européenne notamment par le droit des aides d'Etat. Cet aspect sera évoqué dans le cadre de cette recherche et fera l'objet d'une section sans pour autant en constituer le centre névralgique car les recherches sur les aides d'Etat sont nombreuses. En effet, les aides d'Etat aux entreprises privées ont déjà fait l'objet de nombreuses thèses : MARKUS (Jean-Paul), *Les aides publiques indirectes aux entreprises : « contribution à l'étude de la notion d'aide »*, *op. cit.* ; MUFFAT-JEANDET (Danièle), *Aides d'Etat : la pratique de la commission des Communautés européennes*, Thèse pour le doctorat, Aix-Marseille III, 1985, 404 pages ; FALAISE (Muriel), *L'entreprise privée aidée par les pouvoirs publics : aspects juridiques nationaux et communautaires*, Thèse pour le doctorat, Grenoble III, 1996, 383 pages ; PASQUINELLI (Baptiste), *Essai de territorialisation des aides communautaires aux régions agricoles et rurales méditerranéennes : l'exemple de Corse*, Thèse pour le doctorat, 1997 ; MITARD (Eric), *Les aides économiques locales aux entreprises et le droit communautaire*, Thèse pour le doctorat, Poitiers, 1998, 677 pages ; LAGET (Stéphane), *Le rôle des entreprises concurrentes dans le contrôle des aides d'Etat*, Thèse pour le doctorat, Aix-Marseille III, 2000, 620 pages ; GAGNAIRE (François), *L'Incompatibilité des aides d'Etat dans le contentieux communautaire*, Thèse pour le doctorat, Amiens, 2001, 388 pages ; SIATERLI (Christina), *La notion d'aide d'état au sens de l'article 87 §1 CE*, Thèse pour le doctorat, Strasbourg III, 2001, 670 pages ; GIRARD (Pierre-Olivier), *La défiscalisation des investissements dans les départements d'outre-mer et le droit communautaire des aides d'Etat à finalité régionale*, Thèse pour le doctorat, Paris X, 2002, 341 pages ; WERMEISTER-FERRARI (Brigitte), *La France et la réglementation communautaire des aides étatiques*, Thèse pour le doctorat, Nice, 2002, 914 pages ; LOPEZ (Michèle), *Le contrôle communautaire des aides d'État*, Thèse pour le doctorat, Montpellier 1, 2003, 665 pages ; JOURDAIN (Jean-Yves), *Aides fiscales d'État et concurrence fiscale dans le système juridique de l'Union européenne*, Thèse pour le doctorat, Paris III, 2004, 535 pages ; JANSSENS-PEYREGA (Valérie-Anne), *L'influence du droit communautaire sur le droit interne des aides aux entreprises*, Thèse pour le doctorat, Reims, 2007, 515 pages ; MICHEAU (Claire), *La réglementation des aides d'État et des subventions en fiscalité directe : droit de l'Union européenne et de l'OMC = State aid, subsidy and tax incentives under EU and WTO law*, Thèse pour le doctorat, Paris I, 2010, 698 pages ; PIERSON (Matthieu), *Aides d'Etat et politiques de l'Union européenne : contrôle communautaire des interventions étatiques ou interventionnisme communautaire*, Thèse pour le doctorat, Bordeaux IV, 2011, 367 pages ; JOUVE (Denis), *Le juge national et le droit des aides d'Etat : étude de droit comparé franco-espagnol*, Thèse de doctorat, Grenoble, 2013 ; PAPADAMAKI (Ioanna), *Les aides d'État de nature fiscale en droit de l'Union européenne*, Thèse pour le doctorat, Paris II, 2016, 580 pages ; PEJOUT (Olivier), *La conditionnalité en droit des aides d'Etat*, Thèse pour le doctorat, Bordeaux, 2017 ; PAPADAMAKI (Ionna), *Les aides d'Etat de nature fiscale en droit de l'Union européenne*, Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », 2018, Bruxelles, 540 pages.

[221] « *L'expérimentation étant impossible en finances publiques, il faudra essayer de confirmer certaines constatations par des observations effectuées dans d'autres pays, d'où l'utilité du recours aux finances comparées, ou, à d'autres époques, grâce aux enseignements de l'histoire financière* » (GAUDEMET (Paul-Marie), *Précis de finances publiques, Tome 1, Les opérations sur deniers publics, budget et trésor*, Montchrestien, 1969, p. 26).

[222] Paul Amselek indique que la recherche juridique consiste en une « *investigation méthodique en vue de découvrir quelque chose* » (AMSELEK (Paul), Eléments d'une définition de la recherche juridique, *in Archives de philosophie du droit*, tome 24, 1979 p. 297 ; AMSELEK (Paul), Eléments d'une définition de la recherche juridique *in La recherche juridique (Droit public)*, Economica, 1981, Paris, p. 35).

contraintes financières[223] tout en réduisant leur autonomie financière et fiscale, cette dernière étant réduite à néant. Il sera donc nécessaire d'analyser les obstacles dont fait l'objet l'interventionnisme financier local et d'identifier les solutions envisageables pour y remédier. Ainsi, l'étude de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées pose la question du rapport entre les finances locales et les entreprises privées dans le cadre de l'interventionnisme public ainsi que celle du rôle que doivent jouer les finances locales à l'égard de ces entreprises privées[224]. Dès lors, il est possible de se demander si les finances locales servent à aider les entreprises privées, à assurer leur développement, et quelles sont les conséquences de l'interventionnisme financier local pour les entreprises privées ; ce qui amène à s'interroger à propos de l'effectivité des interventions financières des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

46. Cette analyse exclut que l'interventionnisme financier local demeure au rang de concept juridique, c'est-à-dire une représentation abstraite et générale de la réalité[225]. Une telle idée se rapproche des défenseurs de la théorie pure du droit qui élaborent des concepts tellement abstraits qu'ils ne peuvent aucunement se rattacher à la réalité[226], ils sont absents[227] et ne se rattachent qu'aux idées[228]. Or, le concept juridique ne peut devenir une notion juridique que si l'ancrage dans le réel est possible[229]. C'est le cas de l'interventionnisme financier local qui, loin d'être déconnecté du réel, du monde sensible, est le résultat de l'analyse de situations réelles[230]. En ce sens, il s'identifie à une notion juridique. Pourtant, les interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées semblent empreintes de diversité, d'hétérogénéité et de contradiction. Il faudra donc opérer une synthèse[231], une sorte de « *combinaison chimique* »[232]. Un effort de synthèse sera nécessaire afin de « *ramener à des lignes simples le chaos des espèces* »[233] et, ainsi, de

---

[223] Les contraintes financières qui pèsent sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se manifestent à travers la dette publique locale, la baisse significative des dotations de l'Etat et également la diminution de la compensation financière pour perte de ressources. Les rapports de l'Observatoire des finances locales en témoignent depuis maintenant 22 ans.

[224] Dans son avant-propos du Colloque sur les collectivités locales et l'entreprise, Madame le Professeur Sylvie Caudal pose la question de la place du droit dans les relations entre les collectivités locales et l'entreprise et souligne l'importance d'une refonte d'ensemble du cadre juridique de l'action locale en faveur des entreprises (CAUDAL (Sylvie), Avant-propos, Les collectivités locales et l'entreprise, sous la direction de Sylvie CAUDAL et Jean-François SESTIER, LGDJ, 2002, Paris, p. 1).

[225] PARAIN-VIAL (Jeanne), Note sur l'épistémologie des concepts juridiques *in Archives de philosophie du droit*, Droit et Histoire, n°4, Sirey, 1959, Paris, p. 131.

[226] C'est le cas de Léon Duguit et de Hans Kelsen.

[227] PARAIN-VIAL (Jeanne), Note sur l'épistémologie des concepts juridiques, *op. cit.*, p. 131.

[228] Monsieur le Professeur Robert-Edouard Charlier déclarait que les « *juristes sont soupçonnés, sinon d'être parasitairement intéressés à la complication du droit, ou, à l'inverse, d'être coupés des difficultés du réel par un certain dilettantisme, ou par une sorte d'adventisme de l'idéal le plus théorique* » (CHARLIER (Robert-Edouard), La technique de notre droit public est-elle appropriée à sa fonction, pp. 32-63 spéc. 32).

[229] Monsieur Roger Latournerie explique ce qu'il entend par le terme réel : « *Tout d'abord, et pour la plus large part, l'ensemble des règles qui composent, à l'instant considéré, l'ordonnancement juridique, mais aussi les réalités de tous ordres qui forment la matière même du droit et qu'il a pour mission de régir* » (LATOURNERIE (Robert), Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ?, *EDCE*, 1960, p. 97).

[230] « *Le premier devoir d'une notion est d'être la traduction du réel* » (*Ibidem*, p. 95).

[231] LATOURNERIE (Robert), Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ?, *op. cit.*, p. 95.

[232] FARJAT (Gérard), La notion de droit économique *in Archives de Philosophie du Droit*, Nouvelle Série, 1992, n° 37, p. 31.

[233] RIVERO (Jean), Apologie pour les faiseurs de systèmes, *Recueil Dalloz Sirey*, 1951, chronique I-XXIII, p. 3.

systématiser[234]. Il s'agira encore de donner une explication totale à ce phénomène financier et juridique[235] et de démontrer qu'il est soumis à des règles juridiques spécifiques[236] issues du droit public[237], particulièrement du droit public financier[238] dans sa dimension locale. En somme, il faudra démontrer que l'interventionnisme financier local est une notion juridique propre. C'est sur quoi portera notre réflexion dans notre première partie.

47. Partant, l'interventionnisme financier local en tant que notion juridique trouve nécessairement sa réalisation manifeste. Les collectivités territoriales utilisent leurs finances pour intervenir conformément aux règles juridiques applicables. Mais il semble que cette application ne produise pas le résultat escompté, si bien qu'il est possible de douter de son effectivité véritable. Or, l'effectivité de l'interventionnisme financier local dépend de sa prévisibilité, de sa précision, de sa permanence et de sa souplesse[239]. Autant de qualités qui rendent les règles juridiques qui régissent l'interventionnisme financier local connaissables[240] et applicables non seulement par les collectivités territoriales et leurs groupements mais également par les entreprises privées. Nous allons, dans notre deuxième partie, montrer que l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées a été appliqué à travers des montages juridiques et financiers dont la réussite est contestable pour certains d'entre eux, ce qui interroge quant à l'effectivité de l'interventionnisme financier local.

---

[234] Henry Laufenburger souligne que « *toute la difficulté [pour l'interventionnisme] est de le définir, de l'ériger en système* » (LAUFENBURGER (Henry), *L'intervention de l'Etat en matière économique*, *op. cit.*, p. 9).

[235] RIVERO (Jean), Apologie pour les faiseurs de systèmes, *op. cit.*, p. 4 ; BENOIT (Francis-Paul), Notions et concepts, instruments de la connaissance juridique. Les leçons de la Philosophie du droit de Hegel *in Mélanges en l'honneur de Gustave Peiser*, PUG, 1995, p. 29.

[236] LATOURNERIE (Robert), Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ?, *op. cit.*, p. 96.

[237] Le droit public contient une branche réservée au droit public financier comme le souligne Paul-Marie Gaudemet : « *Le droit public étant le droit qui régit les collectivités publiques, il est normal qu'une des branches de ce droit soit constituée par les règles relatives aux finances publiques, aux recettes et dépenses des collectivités publiques et aux contrôles de l'emploi de ces ressources. En fait, les finances publiques sous des noms divers ; législation financière, science financière, institutions financières, droit fiscal, droit budgétaire, constituent aujourd'hui une branche du droit public* » (GAUDEMET (Paul-Marie), *Précis de finances publiques, Tome 1, Les opérations sur deniers publics, budget et trésor*, Montchrestien, 1969, p. 15).

[238] Monsieur le Professeur Henry-Michel Crucis définit le droit public financier comme « *l'ensemble des règles juridiques régissant les activités financières des collectivités et organismes publics et plus généralement l'utilisation des deniers publics* » (CRUCIS (Henry-Michel), *Finances publiques*, LGDJ, 2003, Paris, p. 70). Les intitulés « *droit public financier* » et « *droit financier* » sont employés indifféremment et désignent la même réalité juridique (TALLINEAU (Lucile), Rapport de synthèse du colloque relatif à la formation des textes financiers, *RFFP*, n° 86, 2004, pp. 309-315). Dans sa thèse relative aux *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, Madame le Professeur Cendrine Delivré souligne que « *les règles relatives aux finances publiques relevant du droit public, le droit budgétaire, le droit comptable, mais aussi le droit fiscal sont traditionnellement recensés. Ces règles associées à l'interprétation qui en est donnée par les juges constitutionnel, administratif et judiciaire, constituent la partie juridique des finances publiques et forment ce qu'il convient de nommer un « droit financier »* » (DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, pp. 21-22). Dans son article sur « Les principes en droit financier », Monsieur le Professeur Jean-Luc Albert emploie le terme « *droit financier* » pour désigner le « *droit public financier* » (ALBERT (Jean-Luc), Les principes en droit financier *in* CAUDAL (Sylvie), *Les principes en droit*, Economica, coll. « Etudes juridiques », 2008, Paris, p. 221).

[239] RIVERO (Jean), Apologie pour les faiseurs de systèmes, *op. cit.*, p. 6.

[240] *Ibidem*, p. 6.

48. Une première tâche[241] consistera à définir les contours de la notion d'interventionnisme financier local afin de la comprendre et de dégager les éléments essentiels qui dominent la matière. Puis, il s'agira d'analyser son application et sa mise en œuvre dans l'ordre juridique général.

Partie 1. L'interventionnisme financier local, une notion juridique propre
Partie 2. L'effectivité relative de l'interventionnisme financier local

[241] FARJAT (Gérard), La notion de droit économique, *op. cit.*, p. 27.

PARTIE 1.

L'INTERVENTIONNISME FINANCIER LOCAL, UNE NOTION JURIDIQUE PROPRE

49. Toute notion juridique doit nécessairement rendre compte d'un phénomène juridique en vue de le soumettre à un régime juridique pour être prise en considération[242]. D'abord, elle regroupe des phénomènes juridiques qui présentent une certaine homogénéité. Cette opération circonscrit alors la notion dans ses caractéristiques essentielles[243]. La délimitation ne doit être ni trop restrictive, car elle exclurait certains aspects essentiels de la notion, ni avoir un caractère trop extensif parce qu'elle risquerait de tomber en déliquescence et donc d'être dénaturée[244]. Ensuite, elle doit être valide[245]. Elle doit pouvoir rendre compte du réel[246]. Elle est un outil indispensable pour exprimer le réel[247] mais elle ne doit pas se diluer dans le réel. Elle doit conserver une certaine hauteur de vue en gardant de la souplesse et de la précision[248]. Dans tous les cas, la notion fait l'objet d'une liberté d'appréciation car « *les définitions sont libres* »[249]. Ainsi, l'élaboration d'une notion juridique pose toujours un problème de définition[250].

---

[242] Une « *notion juridique* » est « *l'expression [...] de tout phénomène envisagé sur le plan du droit en vue de sa soumission à un régime juridique* » (BENOIT (Francis-Paul), Notions et concepts, instruments de la connaissance juridique. Les leçons de la Philosophie du droit de Hegel, *op. cit.*, p. 27).

[243] EISENMANN (Charles), Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique *in Archives de philosophie du droit*, La logique du droit, n°11, Sirey, 1959, Paris, p. 30 ; LATOURNERIE (Robert), Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ?, *op. cit.*, p. 95.

[244] Maurice Hauriou déclarait « *Méfions-nous des définitions trop étroites, qui vident une matière de sa substance, qui ne lui laissent ni souplesse d'évolution, ni puissance de développement* » (*S.*, 1927, III, 121). Monsieur Roger Latournerie soulignait que « *celle-ci ne doit pas seulement garantir la ressemblance des situations qu'elle groupe ; elle doit aussi ne pécher ni par une ampleur démesurée, qui la rendrait, pratiquement inutilisable, ni par un excès d'exiguïté* » (LATOURNERIE (Robert), Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ?, *op. cit.*, p. 96).

[245] *Ibidem*, p. 96.

[246] *Ibidem*, p. 97.

[247] « *Le premier devoir d'une notion est d'être la traduction du réel* » (*Ibidem*, p. 96). Francis-Paul Benoit nuance en indiquant que la notion est un bon outil juridique mais il demeure encore un « *outil juridique insuffisant* » (BENOIT (Francis-Paul), Notions et concepts, instruments de la connaissance juridique. Les leçons de la Philosophie du droit de Hegel, *op. cit.*, p. 28) bien que l'objectif de toute notion juridique est de « *dire ce qui est* » (TROPER (Michel), *La philosophie du droit*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2003, Paris, p. 32).

[248] Monsieur le Professeur Robert-Edouard Charlier traduit fortement cette idée en posant en règle que, dans toute la mesure où il peut le faire sans se renier, le droit doit rester « *perméable au siècle* » : « *Les meilleures des notions sont celles qui arrivent à concilier cette survivance dans l'être, sans laquelle elles ne peuvent que manquer à leur devoir de précision, avec une malléabilité qui les ajuste aux circonstances nouvelles, sans altérer gravement leurs traits fonciers* » (CHARLIER (Robert-Edouard), La technique de notre droit public est-elle appropriée à sa fonction ?, *EDCE*, 1951, pp. 32-63). Monsieur Robert Latournerie ajoute que « *L'un des indices les plus sûrs du mérite d'une notion se tire donc de sa clarté, des lumières qu'elle projette sur les situations qu'elle concerne, ainsi que des orientations et des commodités de tous genres qu'elle procure, par là même, à la fois à la théorie et à la pratique* » (LATOURNERIE (Robert), Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ?, *op. cit.*, p. 98). La crise de la notion de service public est le meilleur exemple d'une notion qui concilie imprécision et impossibilité de rendre compte du droit positif (VEDEL (Georges), Les bases constitutionnelles du droit administratif, *EDCE*, 1954, p. 25).

[249] VEDEL (Georges), Les bases constitutionnelles du droit administratif, *op. cit.*, p. 31. Georges Vedel souligne « *l'imprescriptible liberté des définitions* » (VEDEL (Georges), Les bases constitutionnelles du droit administratif, *op. cit.*, p. 28).

[250] Monsieur Robert Latournerie écrivait que « *l'élaboration de toute notion se ramène à un problème de définition* » (LATOURNERIE (Robert), Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ?, *op. cit.*, p. 95).

50. Déterminer si l'interventionnisme financier local est une notion juridique propre suppose d'identifier les phénomènes juridiques qui permettent de le soumettre à un régime juridique pour être pris en considération et ainsi définir ses caractéristiques essentielles. Lorsque la collectivité territoriale n'est que l'instrument de l'interventionnisme financier de l'Etat, est-ce de l'interventionnisme financier local ? Quels sont les critères de l'interventionnisme financier local ? A quel moment est-il possible de signifier l'existence d'un interventionnisme financier local ? L'interventionnisme financier local existe en tant que tel dès lors que la collectivité territoriale détient une compétence financière pour dépenser librement[251]. La compétence financière constitue l' « *essence* »[252] de la notion d'interventionnisme financier local, « *un de ses traits constants* »[253]. Sans cette compétence financière, l'interventionnisme financier local n'existe pas. Cette compétence s'exprime à travers la libre administration[254] et l'autonomie financière[255] des collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi[256]. Les collectivités territoriales disposent d'une compétence financière les autorisant à intervenir librement en faveur des entreprises privées.

51. L'appréhension de l'interventionnisme financier local s'envisage sous deux angles : formel et matériel[257]. En premier lieu, il faut rechercher les considérations dont se réclame la notion d'interventionnisme financier local et ses aspirations[258]. L'interventionnisme financier local est une compétence financière dont bénéficient les collectivités territoriales et qui est exercée par le pouvoir exécutif local. Cette compétence lui appartient de façon exclusive sans que l'Etat ne puisse opérer de contrôle d'opportunité[259] (Titre 1). En second lieu, l'interventionnisme financier local s'attache au contenu de la

---

[251] Pierre Lalumière souligne que « *chaque collectivité publique détient des compétences financières* », y compris les collectivités territoriales (LALUMIERE (Pierre), *Les Finances publiques*, 8ème éd., Librairie Armand Colin, 1986, Paris, p. 29).

[252] BENOIT (Francis-Paul), Notions et concepts, instruments de la connaissance juridique. Les leçons de la Philosophie du droit de Hegel, *op. cit.*, pp. 23-38.

[253] RIVERO (Jean), Apologie pour les faiseurs de systèmes, *op. cit.*, p. 6.

[254] L'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 indique que « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». Le principe de la libre administration des collectivités territoriales est reconnu par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF* n°75 du 29 mars 2003 page 5568).

[255] L'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 souligne que « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ». D'ailleurs, Monsieur le Professeur Jean-Marie Pontier souligne que « *les compétences sont une expression de l'autonomie* » des collectivités territoriales. Il ajoute que « *si la notion d'autonomie financière est flottante, non fixée, cela ne peut que retentir sur les compétences financières des collectivités territoriales* » (PONTIER (Jean-Marie), Préface, *in* MOYSAN (Emilie), *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, *op. cit.*, p. XIII).

[256] La compétence du législateur est soulignée, dans la Constitution du 4 octobre 1958, non seulement par l'article 34 qui indique que « *la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* » mais également par l'article 72 renchérit en indiquant que « *dans les conditions prévues par la loi, [les collectivités territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

[257] Roger Bonnard indique qu' « *une notion juridique peut se faire soit du point de vue* matériel*, soit du point de vue* formel*. Le point de vue matériel s'attache au* contenu *de l'activité, de l'acte ou de la situation qu'il s'agit de définir. Le point de vue* formel *s'attache aux* procédures *qu'utilise cette activité ou qui aboutissent à cet acte ou à cette situation* » (BONNARD (Roger), *Précis de droit administratif*, Recueil Sirey, 1935, Paris, p. 35 ; VEDEL (Georges), Les bases constitutionnelles du droit administratif, *op. cit.*, p. 27).

[258] CHAPUS (René), *Droit administratif général*, Tome 1, 15ème éd., Montchrestien, coll. « Domat Droit public », 2001, Paris, p. 27.

compétence financière des collectivités territoriales. Cette compétence s'opère par le truchement de techniques juridiques et de techniques financières qui s'y attachent (Titre 2).

52. Ces deux approches sont complémentaires. Leur combinaison est nécessaire pour obtenir une définition complète[260] de l'interventionnisme financier local afin d'être en adéquation avec le droit positif[261].

Titre 1. L'interventionnisme financier local, une compétence financière exclusive des collectivités territoriales

Titre 2. L'interventionnisme financier local, une compétence financière exercée par l'intermédiaire de techniques juridiques et de techniques financières

---

[260] « *Les deux points de vue [matériel et formel] sont, sous l'angle de la logique, également nécessaires et il est souvent indispensable de les combiner pour arriver à des définitions complètes* » (VEDEL (Georges), Les bases constitutionnelles du droit administratif, *op. cit.*, p. 27).
[261] *Ibidem*, p. 27.

Titre 1.

L'interventionnisme financier local, une compétence financière des collectivités territoriales

53. Il est loin le temps où le pouvoir de décision n'appartenait qu'à l'autorité centrale. Le pouvoir exécutif étatique transfère progressivement une partie de ses compétences au pouvoir exécutif décentralisé. L'exercice du pouvoir local se décline en l'exercice de plusieurs compétences[262]. Les collectivités territoriales sont, en tant que personnes morales de droit public, aptes juridiquement à exercer des droits[263] dans des domaines strictement définis par le législateur. De ce fait, l'interventionnisme financier local signifie que les collectivités territoriales bénéficient, au préalable, de l'exercice d'un pouvoir financier dans des conditions déterminées par la loi. En sus, elles détiennent un pouvoir discrétionnaire en matière financière qui, au nom de l'autonomie locale[264], est librement exercée sans que l'Etat ne puisse les contraindre[265].

54. L'interventionnisme financier local suppose l'exercice par les collectivités territoriales d'une compétence financière leur permettant d'utiliser librement leurs recettes et leurs dépenses pour intervenir dans les domaines définis par la loi[266]. Toutefois, cette compétence financière n'est pas toujours allée de soi. D'une part, elle émerge avec le développement de l'économie locale. En effet, à partir du moment où les collectivités territoriales consacrent une partie de leurs deniers aux entreprises, il existe une interrelation entre les finances locales et l'économie locale (Sous-titre 1). D'autre part, elle s'est renforcée grâce à son intégration dans l'ordonnancement juridique (Sous-titre 2).

---

[262] L'exercice du pouvoir est représenté comme exercice de multiples compétences (MAULIN (Eric), Compétence, capacité, pouvoir, *in* Association française pour la recherche en droit administratif, *La compétence*, Actes du colloque organisé les 12 et 13 juin 2008, LexisNexis, Litec, coll. « Colloques & débats », 2008, Paris, p. 35).

[263] Sur la distinction entre la « *compétence* » et la « *capacité* », voir *supra* Introduction, §1, C.

[264] Le concept d' « *autonomie locale* » est défini par la Charte européenne de l'autonomie locale, entrée en vigueur le 1er septembre 1988. Ainsi, l'article 3 indique que « *1. Par autonomie locale, on entend 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* ». Il ajoute que « *2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux* ». La terminologie employée, pour désigner l'autonomie locale, diffère d'une Constitution à une autre. Certaines retiendront le terme « *autonomie* ». C'est le cas des Constitutions d'Espagne, de Grèce, d'Italie, du Portugal. D'autres emploieront la « *libre administration* » comme la France. D'autres encore useront de l'expression « *Selbstverwaltung* », équivalent de « *self-government* » ou de « *auto-administration* ». Il en est ainsi de la Loi fondamentale allemande ou de la Constitution autrichienne.

[265] L'auteur distingue la compétence et la capacité. La capacité est attribué au particulier comme une « *faculté pure* [car] *il est le seul maître de s'en servir ou de n'en point user, de l'exercer par lui-même ou de charger un autre du soin de l'exercer pour lui* » (RIVERO (Jean), Existe-t-il un critère du droit administratif ?, *op. cit.,* pp. 287-288). La compétence traduit une obligation, une absence de liberté et une impossibilité de renoncer à exercer cette compétence. Il en résulte que cette définition de la compétence n'est plus valable. En effet, les collectivités territoriales sont dans une certaine mesure libre d'exercer cette compétence financière au nom de l'autonomie financière et de la libre administration des collectivités territoriales. Elles n'ont donc pas ni la compétence ni la capacité financière au sens où l'entend Jean Rivero.

[266] L'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 souligne que « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ».

Sous-titre 1. L'interventionnisme financier local, une notion émanant de la convergence entre « économie locale » et « finances locales »

Sous-titre 2. L'interventionnisme financier local, une notion bien ancrée dans l'ordonnancement juridique

Sous-titre 1. L'interventionnisme financier local, une notion émanant de la convergence entre l'économie locale et les finances locales

55. L'économie locale influence les finances locales et réciproquement[267]. Cette inter-influence donne naissance à l'interventionnisme financier local à l'issue d'une rencontre, parfois mouvementée, entre l'économie locale et les finances locales.

56. Les collectivités territoriales voient leur compétence financière se développer *ratione loci* alors même que celles-ci n'avaient pas encore de personnalité juridique[268]. D'abord, dans l'obligation d'intervenir, elles bénéficient ensuite d'une autonomie, bien que relative, et emploient leurs finances librement pour intervenir.

57. La convergence entre l'économie locale et les finances locales se développe de manière claire et significative à partir du début du XIXème siècle. Aussi constate-t-on une inter-influence entre l'économie locale et les finances locales à l'aune de ce qui a été constaté au niveau de l'Etat[269] et qui forme la notion juridique d'interventionnisme financier local. Les entreprises privées et les théoriciens économistes souhaitent à la fois l'absence et la présence de la puissance publique locale. L'économie locale impacte les finances des collectivités territoriales (Chapitre 1). Parallèlement, le statut juridique des collectivités territoriales renforce leur compétence financière. Leurs finances peuvent dès lors se dédier, en partie, au développement de l'économie locale (Chapitre 2).

---

[267] Henry Laufenburger souligne, à juste titre qu' *« aussi longtemps qu'elles subsistent, les fluctuations économiques affectent profondément le budget. En phase de dépressions, les recettes diminuent alors que, par suite de l'intervention surtout, les dépenses s'orientent à la hausse. En période de prospérité, des plus-values peuvent apparaître ; elles constituent une forte tentation pour les dépenses démagogiques* » (LAUFENBURGER (Henry), *L'intervention de l'Etat en matière économique*, *op. cit.*, p. 49). Louis Trotabas et Monsieur le Professeur Jean-Marie Cotteret soulignent qu' « *il est dans la nature des choses que des rapports étroits existent entre les finances publiques et la situation économique et sociale du pays. L'étude des finances publiques exige donc la connaissance de ces rapports qui sont devenus permanents et beaucoup plus complexes qu'autrefois par suite de la pénétration croissante de l'Etat dans la vie économique et sociale, de l'ampleur nouvelle du budget et de sa place capitale dans l'économie nationale* » (COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 26).

[268] La notion de personnalité juridique a été développée dès le Moyen Âge (PONTIER (Jean-Marie), La personnalité publique, notion anisotrope, *RFDA*, 2007, p. 979). Pour en savoir plus sur la personnalité juridique : SALEILLES (Raymond), *De la personnalité juridique*, 1910, réédité par La Mémoire du droit, 2003, Paris, 678 pages et MESTRE (Jean-Louis), *Introduction historique au droit administratif français*, PUF, 1985, 296 pages.

[269] CASTAGNEDE (Bernard) et BUISSON (Jacques), *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 27-41 ; DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, PUF, coll. « Thémis Sciences Politiques », 1971, Paris, pp. 62-86 ; GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Les opérations sur deniers publics, budget et trésor*, 6ème éd., Montchrestien, coll. « Domat Droit Public », 1992, Paris, pp. 185-190 ; ORSONI (Gilbert), *Science et législation financières*, Economica, coll. « Corpus Droit Public », 2005, Paris, pp. 20-32.

Chapitre 1. L'influence prégnante de l'économie locale sur les finances locales

58. L'influence de l'économie locale sur les finances locales renvoie à deux éléments. En premier lieu, elle fait référence à l'influence des acteurs économiques locaux sur l'évolution des recettes et des dépenses des collectivités publiques concernées. Ces acteurs sollicitent la personne publique locale pour favoriser leur situation financière soit par l'action, c'est le cas dans le cadre des faillites, soit par l'abstention, c'est le cas dans le cadre de l'industrie. En second lieu, elle fait référence à l'influence des théories économiques sur la notion des finances locales. Les théories économiques, qui se développent, défendent généralement l'absence d'intervention de toute personne publique. Leur influence se constate à travers ce que l'on appelle « *la neutralité des finances publiques* » qui signifie que les finances publiques[270] s'abstiennent de toute intervention qui entrave les initiatives individuelles et fausse le jeu des lois économiques[271]. La neutralité s'oppose à l'interventionnisme financier et, donc, à l'idée que les finances publiques interviennent dans la vie économique. Toutefois, de même que les entreprises privées ne peuvent pas complètement faire abstraction de la puissance publique, de même la neutralité des finances publiques est trop rigoureuse pour être strictement appliquée[272]. Force est de constater que la puissance publique est paradoxalement sollicitée par les pourfendeurs du libéralisme économique (Section 1).

59. De plus, cette influence se manifeste par l'idée que l'absence d'intervention de la puissance publique se justifie par l'existence de libertés économiques intrinsèques à l'individu qui permettent d'échanger librement sur le marché. Elles ne peuvent être remises en question par la société. Ces libertés économiques protègent la production, la circulation et la consommation des richesses fournies par les entreprises privées, de toutes les interventions financières publiques locales. Ces libertés encadrent ainsi l'interventionnisme financier local (Section 2).

---

[270] Sur la définition des « *finances publiques* » entendue dans une acception large (Voir *supra* Introduction, §1, B.).
[271] COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 24 ; DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 7.
[272] L'auteur souligne que « *les rapports entre finances publiques et situation économique [sont dans la] nature des choses* » (COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 26).

Section 1. Le paradoxe libéral face à l'interventionnisme financier local

60. L'Etat doit s'abstenir d'intervenir dans l'économie. Il doit « *ne pas trop gouverner* »[273], « *laisser faire et laisser passer* »[274] car « *le monde va tout seul* »[275]. Voilà ce que proclament les tenants du libéralisme économique. L'Etat a l'interdiction absolue d'intervenir dans l'économie (§1). Pourtant, un paradoxe libéral[276] met en exergue le lien entre finances publiques et libéralisme économique qui semble être dans la nature des choses[277]. La neutralité des finances publiques est difficile à mettre en œuvre car elle est trop « *rigoureuse* »[278]. D'ailleurs, les mêmes libéraux conçoivent de recourir aux finances publiques dans certaines conditions[279]. Cette interdiction de l'intervention de l'Etat dans l'économie est à relativiser (§2).

§1. L'interdiction absolue de toute intervention de l'Etat dans l'économie

61. La conception libérale rejette toute paralysie des initiatives individuelles provenant d'une autorité extérieure[280]. Elle prend tout son sens en s'opposant à toutes les formes d'intervention de la puissance publique[281]. L'interventionnisme excessif sous Colbert constitue un prélude au développement de la conception libérale (A). Cette dernière se renforce avec pour but de limiter les compétences de l'Etat à ses compétences régaliennes. Les finances publiques s'accordent alors avec les théories économiques[282]. Les régimes politiques ne pourront s'abstenir de les prendre en considération dans l'édiction de leurs normes[283] (B).

---

[273] D'Argueson cité par LEROY-BEAULIEU (Paul), *L'Etat moderne et ses fonctions*, Librairie Guillaumin et Cie, Paris, 1890, 463 pages.
[274] Cette formule est expliquée dans l'*Encyclopédie* à l'article *Fondations*. La paternité du « *Laisser-faire laisser-passer* » appartient à Dupont de Nemours qui fait expressément mention de cette expression dans sa « *Notice sur les économistes* » (dans les *Œuvres de Turgot*, édition Guillaumin, 1844, Tome 1, pp. 258-259) et non à Vincent de Gournay. En fait, ce sont les physiocrates qui résumaient la pensée de Vincent de Gournay ainsi (BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIII*ème *siècle, Les cours du droit*, 1986, Paris, pp. 158-159).
[275] ABBE GALIANI est l'auteur de cette citation « *Il mondo va da se* » qui signifie « *Le monde va tout seul* » (cité par LEROY-BEAULIEU (Paul), *L'Etat moderne et ses fonctions*, *op. cit.*, p. 7.
[276] BAZEX (Michel), La privatisation, stade suprême de l'interventionnisme, *RFDA*, 1994, p. 285 ; BURDEAU (Georges), *Le libéralisme*, *op. cit.*, p. 174 ; BRUNET (Pierre) et MOULIN (Richard), *Droit public des interventions économiques*, LGDJ, coll. « Droit des Affaires », 2007, Paris, pp. 6-7.
[277] COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 26.
[278] *Ibidem*, p. 25.
[279] LAURENT (Alain), et VALENTIN (Vincent), *Les penseurs libéraux*, Les Belles Lettres, coll. « Bibliothèque classique de la liberté », 2012, Paris, p. 303.
[280] BURDEAU (Georges), *Le libéralisme*, *op. cit.*, p. 8.
[281] *Ibidem*, p. 8.
[282] COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 25.
[283] Francis-Paul Benoît dans son ouvrage sur *les origines du libéralisme et du capitalisme en France et en Angleterre*, démontre l'interrelation entre l'économique et le politique : « *l'analyse de ces œuvres à dominante économique tendra, en profondeur, à mettre en lumière tout ce qu'il y a de politique dans les doctrines dites économiques* » (BENOIT (Francis-Paul), *Aux origines du libéralisme et du capitalisme en France et en Angleterre*, *op. cit.*, p. 7).

A. L'affirmation des idées libérales face à l'absolutisme

62. Au moment où les finances de l'Etat pâtissent d'une gestion désordonnée[284], Louis XIV, monarque absolu, confie à Jean-Baptiste Colbert l'auguste titre de surintendant des Finances[285]. La politique appliquée par celui-ci et les idées libérales convergent vers une même finalité : accroître la richesse et la puissance de l'Etat[286]. Pourtant, une différence substantielle demeure pour atteindre ce but. Jean-Baptiste Colbert estime qu'il appartient à l'Etat d'intervenir pour relancer l'économie (1). Le courant libéral est convaincu du caractère néfaste d'une telle intervention (2).

1. La politique interventionniste de Jean-Baptiste Colbert

63. Dans son *Eloge de Jean-Baptiste Colbert*[287], Jacques Necker[288] dit qu' « *il est des hommes qu'il est plus aisé de célébrer, que de bien louer ; qui n'ayant parlé au monde que par leurs actions, semblent avoir dédaigné de lui confier la chaîne de leurs pensées* »[289]. Il montre toute la complexité d'un homme renommé essentiellement pour l'étendue de son œuvre[290] et, surtout, pour les moyens dont il a usé pour parvenir à enrichir l'Etat mais aussi les villes et les provinces du royaume. En revanche, il est moins connu pour ses idées libérales qui furent le fondement de son action.

64. L'inclination libérale de Jean-Baptiste Colbert se reflète, au début de l'exercice de ses fonctions de surintendant des finances[291], à travers la politique qu'il mène tant au profit de l'agriculture – car la terre est pour lui une source de richesse – que de l'industrie et du commerce. Dans le domaine agricole, Jean-Baptiste Colbert prend des mesures favorisant le libre-échange et réduisant la fiscalité agricole. Il établit la libre

---

[284] Après Sully qui montra une grande fermeté dans l'administration des finances, les surintendants qui suivirent dilapidèrent les finances du royaume (NECKER (Jacques), *Eloge de Jean-Baptiste Colbert*, 1773, Dresde, p. 20).

[285] Jean-Baptiste Colbert succède à Nicolas Fouquet qui ne fut pas réputé pour sa parcimonie lorsqu'il administrait les finances de l'Etat. Son manque d'équité et son faste agacèrent le roi Louis XIV, si bien que Fouquet fut emprisonné à vie en la forteresse de Pignerol. Jean-Baptiste Colbert demeura surintendant de 1661 à 1683 (*Lettres, instructions et mémoires de Colbert*, publiées par Pierre Clément, Tome II, Partie 1, Industrie, commerce, Imprimerie impériale, Paris, 1863, pp. 1-46 ; DE FONT-REAULX (Hyacinthe), *Le Surintendant Colbert, sa jeunesse, son administration et ses réformes*, Eugène Ardant Cie Editeurs, 1889, Limoges, pp. 14-18).

[286] « *L'objectif est la puissance du prince ou la richesse de la nation* » (ETNER (François), « MERCANTILISME », *Encyclopædia Universalis*). « *A l'intérieur, les progrès politiques de la royauté unis à ceux du Tiers-Etats conduisent à la doctrine du pouvoir absolu du roi dans l'Etat et de l'Etat dans la nation. Ce pouvoir absolu s'étend non seulement sur le terrain politique, mais encore sur le terrain économique* » (DE MAZAN (Joseph), *Les doctrines économiques de Colbert*, Thèse pour le doctorat, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Arthur Rousseau, 1900, Paris, p. 5).

[287] Cet éloge de Necker loua les entraves que Colbert fit au commerce des grains. Il reçut le prix de l'Académie française.

[288] Jacques Necker fut ministre des finances de Louis XVI à deux reprises du 26 août 1788 au 13 juillet 1789 et du 16 juillet 1789 au 4 septembre 1790. Il améliora l'organisation financière de la France dont la pensée figure dans son ouvrage *De l'administration des finances de la France*, qu'il publia en 1784.

[289] NECKER (Jacques), *Eloge de Jean-Baptiste Colbert*, *op. cit.*, p. 8.

[290] L'œuvre de Jean-Baptiste Colbert est conséquente. Nous n'en citerons que quelques-unes. Il élabora ce qui est l'ancêtre de notre code forestier (Edit de 1669 sur les eaux et forêts) et notre cadastre. Il fit construire à Paris, les Quais, les Boulevards, les Places publiques, le Louvre, les Tuileries, l'Observatoire Huygens et Cassini ou encore l'Académie des sciences (NECKER (Jacques), *Eloge de Jean-Baptiste Colbert*, *op. cit.*, p. 16).

[291] BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIIIème siècle*, *op. cit.*, p. 128.

exportation des grains[292] et procède à des réductions fiscales[293]. Les provinces telles que Bordeaux, La Rochelle, Bayonne ou la Bretagne[294] saluèrent les tarifs sur le commerce de grains mis en place par Colbert en 1664 et 1667[295]. De plus, il a à cœur de ne pas gêner l'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que la libre concurrence[296]. Il laisse la création des sociétés capitalistes à l'initiative privée[297]. Il favorise le commerce intérieur et extérieur en réduisant les droits d'entrée et de sortie sur les marchandises[298], en supprimant les péages qui gênaient le commerce[299], en révisant le tarif du droit de douanes afin d'assurer aux marchandises françaises la primauté dans le marché intérieur[300]. Consécutivement, les finances des provinces croissent grâce aux initiatives privées qui les enrichissent. S'enrichissant grâce au développement économique de leur territoire, les provinces susvisées défendent avec ferveur la liberté du commerce et de l'industrie[301]. Ainsi, Jean-Baptiste Colbert ne délaisse ni l'agriculture, ni le commerce, ni l'industrie contrairement aux mercantilistes[302]. Il aménage un environnement économique favorable[303] et transfère aux villes et provinces le pouvoir de protéger les marchands contre toute atteinte à leur liberté[304]. En cela, il est éminemment un ministre libéral[305]. Partant, les interventions financières préconisées par Jean-Baptiste Colbert ne semblaient pas entrer en contradiction avec la conception classique.

65. L'inconvénient est que Jean-Baptiste Colbert employait des moyens coercitifs qui sont devenus pesants au fil du temps[306]. L'encouragement se transforme alors

---

[292] Il y eut une péréquation des grains. Il invita les intendants des provinces à favoriser le transport des grains de leur province aux lieux où il en manquait (CLEMENT (Pierre), *Histoire de Colbert et de son administration*, Librairie Académique, Didier et Cie, Libraires-Editeurs, 1874, Paris, p. 53).

[293] Il diminue considérablement les impôts sur les terres ainsi que la taille affectant les plus pauvres. Sa volonté de lutter contre la misère figure dans ses derniers mémoires à Louis XIV dans lesquels il souligne la nécessité de réduire les tailles. Il ne put le faire que très brièvement en 1662, 1663, 1664 et 1665 (CLEMENT (Pierre), *Histoire de Colbert et de son administration*, *op. cit.*, p. 63 ; NECKER (Jacques), *Eloge de Jean-Baptiste Colbert*, *op. cit.*, p. 31).

[294] L'économiste Vincent de Gournay a fondé la Société d'agriculture en Bretagne.

[295] CLEMENT (Pierre), *Histoire du système protecteur en France depuis le ministère de Colbert jusqu'à la révolution de 1848*, Librairie de Guillaumin et Cie, 1854, Paris, pp. 54-55.

[296] NECKER (Jacques), *Eloge de Jean-Baptiste Colbert*, *op. cit.*, p. 39.

[297] IMBERT (Jean), « COLBERTISME », *Encyclopædia Universalis*.

[298] L'édit de septembre 1664 diminua les droits de sortie et d'entrée et supprima plusieurs droits portant atteinte au commerce (Edit de Louis XIV (roi de France), portant réduction et diminution des droits de sorties et entrées sur les denrées et marchandises, suppression de la nouvelle imposition d'Anjou, des tabliers établis pour la levée d'icelle, des droits appelés de Massicault, et autres, et règlement pour la perception desdits droits, 18 septembre 1664, à Vincennes, *in Lettres, instructions et mémoires de Colbert*, publiées par Pierre Clément, Tome II, Partie 2, Industrie, commerce, Imprimerie impériale, 1863, Paris, pp. 787-795).

[299] NECKER (Jacques), *Eloge de Jean-Baptiste Colbert*, *op. cit.*, p. 23.

[300] BAUDRILLART (Henri), Colbert, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome I, A-H, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 431.

[301] CLEMENT (Pierre), *Histoire du système protecteur en France depuis le ministère de Colbert jusqu'à la révolution de 1848*, *op. cit.*, pp. 54-55.

[302] DENIS (Henri), *Histoire de la pensée économique*, 3ème éd., PUF, Quadrige Manuels, 2016, Paris, p. 147.

[303] Il fait les provinces construire des voies de communications terrestre et maritime. Il est à l'origine de la construction du Canal du Languedoc ou encore du Canal de Bourgogne (BAUDRILLART (Henri), Colbert, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome I, A-H, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 432).

[304] Edit de Louis XIV (roi de France), portant réduction et diminution des droits de sorties et entrées sur les denrées et marchandises, suppression de la nouvelle imposition d'Anjou, des tabliers établis pour la levée d'icelle, des droits appelés de Massicault, et autres, et règlement pour la perception desdits droits, 18 septembre 1664, à Vincennes *in Lettres, instructions et mémoires de Colbert*, publiées par Pierre Clément, Tome II, Partie 2, Industrie, commerce, Imprimerie impériale, 1863, Paris, p. 789.

[305] BAUDRILLART (Henri), Colbert, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome I, A-H, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 431.

[306] BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIIIème siècle*, *op. cit.*, p. 128.

en obligation de faire. Les provinces sont mises à contribution bon gré mal gré pour étendre l'influence du monarque sur l'ensemble du territoire[307]. Elles sont en mesure de financer une entreprise privée par l'intermédiaire de prêts, de subventions, de primes ou encore en souscrivant à des actions. La « *sagesse ordonnée* »[308] lui fait encadrer les libertés susvisées[309] dans tous les secteurs car les individus n'étaient pas à l'abri d'erreurs préjudiciables[310]. C'est pourquoi, il établit des lignes de douanes à l'extrême frontière[311] et interdit l'exportation des grains. L'importation est donc limitée aux matières premières alors que l'exportation ne l'est pas[312]. Les provinces de Rouen, Dunkerque sont favorables à ce système restrictif[313]. Pourtant, cette décision entraîne une paupérisation des provinces rurales[314]. De plus, les manufactures financées par le Royaume ou les collectivités publiques deviennent leurs propriétés aux côtés des compagnies[315]. Jean-Baptiste Colbert oblige les fermiers des villes maritimes à établir des magasins pour accueillir les marchandises provenant du territoire ou de l'étranger[316]. Des abus se manifestent par l'augmentation du tarif de 1667 ou par les mesures prises à l'encontre des manufactures étrangères en 1664[317]. L'excès règlementaire ne favorise pas l'adaptation entre l'offre et la demande, et les divers contrôles institués sont coûteux[318]. Ces mesures entraînent un appauvrissement de certaines villes, à l'exemple de Lyon. Ainsi, le colbertisme a contribué à stimuler, puis immobiliser les gens de métier dans cette ville commerciale[319], premier secteur industriel dans le domaine de la soierie[320]. Jean-Baptiste Colbert, au crépuscule de sa vie, met en place une

---

[307] Les écrits de Colbert montrent que celui-ci obligea les villes et les provinces à utiliser leurs ressources pour subventionner les entreprises manufacturières ou commerciales (*Lettres, instructions et mémoires de Colbert*, publiées par Pierre Clément, Tome II, Partie 2, Industrie, commerce, Imprimerie impériale, 1863, Paris, 550 pages ; *Lettres, instructions et mémoires de Colbert*, publiées par Pierre Clément, Tome II, Partie 1, Industrie, commerce, Imprimerie impériale, 1863, Paris, 700 pages). On assiste durant cette période à l'avènement du centralisme de l'administration au détriment de l'administration féodale, et ce afin d'asseoir la souveraineté du roi. Les collectivités publiques n'ont donc pas droit de cité (DE MAZAN (Joseph), *Les doctrines économiques de Colbert*, *op. cit.*, pp. 10-17).

[308] NECKER (Jacques), *Eloge de Jean-Baptiste Colbert*, *op. cit.*, p. 40.

[309] Jean-Baptiste Colbert écrivait, dans une lettre adressée, le 2 octobre 1671, à l'intendant du Languedoc que « *Les marchands ne s'appliquent jamais à surmonter, par leur propre industrie, les difficultés qu'ils rencontrent dans le commerce, tant qu'ils espèrent trouver des moyens plus faciles par l'autorité du Roy ; et c'est pour cela qu'ils y ont recours pour tirer quelque avantage de toute manière, en faisant craindre le dépérissement entier de leur manufacture* » (CLEMENT (Pierre), *La Provence et Colbert d'après des documents inédits*, 1862, Toulon, p. 17).

[310] NECKER (Jacques), *Eloge de Jean-Baptiste Colbert*, *op. cit.*, p. 40.

[311] BAUDRILLART (Henri), Colbert, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome I, A-H, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 431.

[312] JOUBLEAU (Félix), *Etudes sur Colbert, ou Exposition du système d'économie politique suivi en France de 1661 à 1683*, Tome 1, 1856, Paris, p. 321.

[313] CLEMENT (Pierre), *Histoire du système protecteur en France depuis le ministère de Colbert jusqu'à la révolution de 1848*, *op. cit.*, pp. 50-52.

[314] QUESNAY (François), Articles « Grains », *Encyclopédie*, 1757, p. 830.

[315] Il établit la Compagnie des Indes orientales et occidentales.

[316] L'édit de septembre 1664 diminua les droits de sortie et d'entrée et supprima plusieurs droits portant atteinte au commerce (Edit de Louis XIV (roi de France), portant réduction et diminution des droits de sorties et entrées sur les denrées et marchandises, suppression de la nouvelle imposition d'Anjou, des tabliers établis pour la levée d'icelle, des droits appelés de Massicault, et autres, et règlement pour la perception desdits droits, 18 septembre 1664, à Vincennes, p. 794 *in Lettres, instructions et mémoires de Colbert*, publiées par Pierre Clément, Tome II, Partie 2, Industrie, commerce, Imprimerie impériale, 1863, Paris).

[317] BAUDRILLART (Henri), Colbert, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome I, A-H, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 431.

[318] NICINSKY (Sophie), *Droit public des affaires*, 5ème éd., LGDJ, coll. « Domat droit public », 2016, Paris, pp. 28-30.

[319] LAFERRIERE (Firmin), *Essai sur l'histoire du droit français*, Tome I, 2ème éd., Guillaumin et Cie, Libraires, 1859, Paris, p. 275.

[320] PELLETIER (André), *Histoire de Lyon, De la capitale des Gaules à la métropole européenne*, 2ème éd., Elah, 2007, 137 pages.

réglementation excessive qui sclérose l'économie[321]. Il n'est, dès lors, plus un ministre libéral. Les interventions financières mises en place au niveau étatique et local s'éloignent de l'interventionnisme en raison de son caractère excessif. Elles s'identifient au dirigisme[322].

66. Jean-Baptiste Colbert n'a qu' « *un seul objet en vue, l'intérêt général* »[323]. Ce qui lui manque, est sûrement cette part laissée à l'expression des droits subjectifs et, particulièrement, à l'initiative individuelle[324] complètement annihilée, et qui n'existe qu'à travers la puissance publique[325]. Ces interventions de l'Etat, « *omniscient et omniprésent* »[326] en collaboration avec les provinces, les villes et les communes, bien qu'excessives, contribuent à l'enrichissement et la prospérité[327] de l'ensemble du territoire et engagent la France dans une tradition légitimant leur rôle dans l'économie[328] de sorte qu'elles provoquent, parallèlement, l'avènement de la conception libérale[329].

2. L'avènement de la conception libérale

67. L'individu possède des droits naturels intrinsèques - la liberté et le droit de propriété - que la société doit respecter[330]. La conception libérale peut se résumer ainsi. La liberté du commerce et de l'industrie fait partie des droits naturels de l'individu[331]. Le libre exercice de cette liberté enrichit les individus et, par voie de conséquence, l'Etat et les collectivités publiques. Donc, ces derniers sont tenus de la respecter. Ce respect se traduit par l'absence de quelque intervention de l'Etat dans le domaine économique[332]. Par exemple,

---

[321] BAUDRILLART (Henri), Colbert, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome I, A-H, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 431.
[322] Voir *supra* Introduction, §1., A., 3., b.
[323] BAUDRILLART (Henri), Colbert, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome I, A-H, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 431.
[324] BOISSONNADE (Prosper), *Colbert : le triomphe de l'étatisme, la fondation de la suprématie industrielle de la France, la dictature du travail (1661-1663)*, Librairie des sciences économiques et sociales, MARCEL RIVIERE, 1932, Paris, p. 53.
[325] « *Le droit de l'Etat annihile le droit de l'individu* » (DE MAZAN (Joseph), *Les doctrines économiques de Colbert*, *op. cit.*, p. 16).
[326] « *L'Etat, omniscient et omniprésent, préside, (...) à la mise en œuvre et au succès des entreprises industrielles* » (BOISSONNADE (Prosper), *Colbert : le triomphe de l'étatisme, la fondation de la suprématie industrielle de la France, la dictature du travail (1661-1663)*, *op. cit.*, p. 38 ; DE MAZAN (Joseph), *Les doctrines économiques de Colbert*, *op. cit.*, p. 206).
[327] LAFERRIERE (Firmin), *Essai sur l'histoire du droit français*, *op. cit.*, p. 357.
[328] NICINSKY (Sophie), *Droit public des affaires*, 3ème éd., Montchrestien, Lextenso éditions, coll. « Domat droit public », 2012, Paris, p. 15.
[329] « *La seconde moitié du XVIIIème siècle est le théâtre d'une querelle entre libéraux et réglementaires* » (NICINSKY (Sophie), *Droit public des affaires*, *op. cit.*, 2016, Paris, p. 29). « *Les libertés économiques se sont donc, à l'instar d'autres libertés, imposées pour endiguer l'interventionnisme excessif de l'Etat dans l'économie* » (BRACONNIER (Stéphane), Libertés économiques jusqu'à à la crise de 1929, *RDP*, 1er mai 2012, n° 3, p. 731).
[330] John Locke défend les droits naturels de l'individu. Sa philosophie sociale sera défendue par Adam Smith, Malthus, Ricardo.
[331] De nombreux défenseurs de la liberté du commerce et de l'industrie défendent cette position tels que John Locke, Boisguillebert, Cantillon, Hume ou Quesnay.
[332] Dans ses *Discours sur le commerce* datant de 1691 et publiés à Londres, l'anglais Sir Dudley Norh, pose le principe de la nouvelle science économique en indiquant qu' « *il n'appartient en aucun cas à la loi de fixer les prix dans le commerce car leurs niveaux doivent se fixer et se fixent d'eux-mêmes* » (Cité par DENIS (Henri), *Histoire de la pensée économique*, *op. cit.*, p. 148). L'affirmation est limpide, l'Etat à l'interdiction d'intervenir dans l'économie. Le français Boisguillebert opposé au régime fiscal de l'Ancien Régime estime que l'Etat ne doit pas intervenir dans l'économie (BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIIIème siècle*, *op. cit.*, p. 154). Il prône le développement du commerce intérieure – au détriment du commerce extérieure – en souhaitant la suppression de toutes les barrières douanières à l'intérieur du pays. La non-intervention de l'Etat se manifeste par la réduction des impôts et le respect de la propriété. L'inconvénient est que Boisguillebert ne se fondra que sur le commerce intérieur négligeant l'impact du

l'Etat ou une collectivité publique ne peut fixer les prix dans le commerce car ceux-ci se fixent naturellement en fonction du marché[333]. La conception libérale est donc clairement opposée à la théorie mercantiliste[334]. Elle va se forger au fur et à mesure que la Monarchie absolue devient de plus en plus prégnante[335]. Une première école se forme, les physiocrates[336], puis une autre lui succède, l'école classique. Leur objectif commun est de préserver les droits naturels des individus, particulièrement la liberté du commerce et de l'industrie, face à l'intervention paralysante de l'Etat et des collectivités publiques agissant au niveau local.

68. L'école physiocrate, formée par François Quesnay[337], se fonde sur l'ordre naturel de la société[338]. Les physiocrates pensent que le capital accroît le revenu national et se trouve dans l'agriculture[339]. Ils condamnent les monopoles commerciaux[340], les droits de douanes[341] car seules les lois naturelles gouvernent les activités économiques[342]. Contrairement aux mercantilistes, les physiocrates pensent qu'il ne faut pas délaisser l'agriculture au profit de l'industrie ou du commerce[343]. C'est d'ailleurs ce que pensait Jean-Baptiste Colbert. En outre, les physiocrates orientent la législation à dessein[344]. Par exemple, Vincent de

---

commerce extérieur dans l'essor de du capitalisme européen (DENIS (Henri), *Histoire de la pensée économique*, *op. cit.*, pp. 149-152). Ainsi, le marché pourra se réaliser librement (*Ibidem*, p. 152).

[333] Hume est également contre toute intervention de l'Etat. Il développe cette idée dans son VIIème *Essai sur la balance du commerce*. Il contribue à l'édification de la doctrine libérale (DENIS (Henri), *Histoire de la pensée économique*, *op. cit.*, p. 160).

[334] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §1, A. 1.

[335] « *Le libéralisme constitue, d'abord, une machine de guerre contre l'Ancien régime* » (VENNESSON (Pascal), Article « libéralisme », p. 567 *in* DUHAMEL (Olivier) et MENY (Yves), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, Paris, p. 1112).

[336] Le vocable « *physiocrate* » apparaît pour la première fois dans le *Dictionnaire de géographie commerçante* datant de 1799. Il figurait dans une notice écrite par Du Pont de Nemours. A partir de cette date, les hommes de ce courant ne se dénommèrent plus *économistes* mais *physiocrates*.

[337] François Quesnay (1694-1774) est le fondateur de la pensée physiocrate. Médecin de Mme de Pompadour, il est influencé par les écrits de Platon, d'Aristote, de Malebranche, de Boisguillebert ou encore de Cantillon. Il publia plusieurs ouvrages expliquant son approche sur les droits naturels (*Essai sur l'économie animale*, 1747), sur le rôle de l'Etat dans l'économie (*Philosophie rurale ou économie générale et politique de l'agriculture* rédigé avec le marquis de Mirabeau et publiée en 1763 (Cité par DENIS (Henri), *Histoire de la pensée économique*, *op. cit.*, p. 171). Ses disciples furent notamment Mirabeau le père, Le Mercier de la Rivière (*L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, 1767), Dupont de Nemours (*De l'origine et des progrès d'une science nouvelle*, 1768, Physiocratie ou Constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain), Le Trosne (BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIIIème siècle*, *op. cit.*, p. 173).

[338] Les physiocrates magnifient, et c'est un inconvénient, les bienfaits de la liberté sous toutes ses formes. Ainsi, la liberté du commerce et de l'industrie aussi bien que la liberté de la culture, la liberté du travail sont indispensables (WEULERSSE (Georges), Le *mouvement physiocratique en France*, Tome I, Félix Alcan, 1910, Paris, p. 423 ; BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIIIème siècle*, *op. cit.*, pp. 176-187).

[339] François Quesnay pense que la terre est l'unique source de richesse d'un Etat, l'industrie et le commerce étant stériles (QUESNAY (François), Articles « Grains », *Encyclopédie*, 1757, p. 830).

[340] Il le ferait dans un article sur le « Despotisme de la Chine » publié en 1757 dans les *Ephémérides du citoyen, ou catalogue raisonné des sciences morales et politiques.*

[341] Même lorsque ces barrières favorisent l'agriculture (WEULERSSE (Georges), *Le mouvement physiocratique en France*, *op. cit.*, p. 24).

[342] DENIS (Henri), *Histoire de la pensée économique*, *op. cit.*, p. 185.

[343] Dans *L'Encyclopédie*, en 1757, François Quesnay publie un article « *Grains* » qui s'inspire de Boisguillebert et de Cantillon. Dans cet article, il indique que l'industrie et le commerce sont « *stériles* » (DENIS (Henri), *Histoire de la pensée économique*, *op. cit.*, p. 169). L'œuvre de Quesnay ne doit pas être réduite à la définition du terme « *physiocrate* » (gouvernement de la nature) (BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIIIème siècle*, *op. cit.*, p. 174).

[344] Le physiocrate Quesnay influença le roi par l'intermédiaire de sa favorite Mme de Pompadour. Dès lors, « *en 1754, la liberté fut donnée au commerce des grains à l'intérieur du royaume ; une mesure analogue fut prise pour le commerce des laines ; l'exportation des céréales fut autorisée dans le Languedoc et la généralité d'Auch ; des encouragements furent accordés à l'agriculture furent fondées* » (SCHELLE (Gustave), Physiocrates, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome II, I-Z, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 474).

Gournay, intendant de commerce, incite de nombreuses provinces[345] telles que la Bourgogne, le Lyonnais[346], le Dauphiné, la Provence, le Languedoc ou encore la Bretagne[347] à prendre le contre-pied des idées dirigistes de Colbert[348]. Le succès de cette politique est relatif à la hausse du prix du pain et à la disette durant les années qui suivent sa mise en place[349]. Toutefois, les idées libérales s'installent et perdurent[350].

69. Les idées libérales[351] furent reprises, dans la seconde moitié du XVIIIème siècle, par l'école classique qui s'éloigna, tout en s'en inspirant, de l'école physiocrate. Adam Smith, le plus illustre de ses représentants[352], se détache de la pensée physiocratique. Il bâtit sa pensée sur la théorie de la « *main invisible* »[353]. Le travail est la source de la richesse de la Nation[354] et concerne sans distinction l'agriculture, l'industrie et le commerce[355]. Néanmoins, l'accroissement de cette richesse n'est possible que si la liberté du commerce et de l'industrie est respectée. A l'instar des physiocrates, il refuse l'intervention de l'Etat dans l'économie et s'appuie sur l'autorégulation du marché[356]. Il modère, néanmoins, sa position puisque l'Etat peut effectuer des travaux d'infrastructures nécessaires pour le développement économique et non rentables pour le secteur privé[357]. La personne publique doit donc créer un environnement propice au développement économique. La théorie d'Adam Smith se renforce et fait école. La conception libérale est

---

[345] Vincent de Gournay « *cherchait à inspirer aux magistrats, aux personnes considérées dans chaque lieu, une sorte d'ambition pour la prospérité de leur ville ou de leur canton ; voyait les gens de lettres, leur proposait des questions à traiter, et les engageait à tourner leurs études du côté du commerce, de l'agriculture et de toutes les matières économiques* » (TURGOT (Anne Robert Jacques), Eloge de Gournay *in Œuvres de Turgot*, Guillaumin, 1844, p. 283).

[346] Vincent de Gournay observe la présence d'entraves douanières à Lyon et suggère l'application de lois naturelles permettant la libéralisation du commerce (ROUGIER (J.-C. Paul), *L'économie politique à Lyon de 1750 à 1890*, Guillaumin et Cie, Libraires-Editeurs, 1891, Paris, p. 8).

[347] Les idées libérales de Vincent de Gournay inspirent les Etats de Bretagne. En effet, la Société pour la perfection de l'agriculture, du commerce et de l'industrie est créée dans cette province afin que la liberté générale du commerce s'exerce (TURGOT (Anne Robert Jacques), Eloge de Gournay, *op. cit.*, p. 283).

[348] En effet, parmi les intendants du commerce de l'époque, seuls deux s'opposaient à l'idée d'une intervention de l'Etat dans l'économie : Vincent de Gournay et Bacalan (GARRIGUES (Frédéric), Les intendants du commerce au XVIIIème siècle, *in Revue d'histoire moderne et contemporaine*, Tome 45, n° 3, Juillet-septembre 1998, Acteurs et pratiques du commerce dans l'Europe moderne, pp. 626-661).

[349] DENIS (Henri), *Histoire de la pensée économique*, *op. cit.*, p. 186.

[350] SCHELLE (Gustave), Physiocrates, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome II, I-Z, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 476.

[351] LAURENT (Alain), et VALENTIN (Vincent), *Les penseurs libéraux*, *op. cit.*, p. 732.

[352] La théorie d'Adam Smith est partagée non seulement par les économistes libéraux (Malthus, Ricardo, Say) mais également par les philosophes des Lumières.

[353] SMITH (Adam), *Théorie des sentiments moraux*, trad. franc., Tome I, 1830, Paris, pp. 340-341.

[354] Dans les cours de Glasgow, Adam Smith prend l'exemple de la « *manufacture d'épingles » pour expliquer que le travail est la source de toute richesse. La richesse s'accroît en raison de trois facteurs : l'augmentation de l'habilité des travailleurs, l'économie de temps et l'utilisation des machines* » (Voir le chapitre I, De la division du travail, pp. 71-79 dans l'ouvrage de SMITH (Adam), *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, GF-Flammarion, 1991, Paris, 531 pages).

[355] Ici, Adam Smith se distingue de François Quesnay qui privilégiait l'agriculture au détriment de l'industrie et du commerce (QUESNAY (François), Articles « Grains », *Encyclopédie*, 1757, p. 830).

[356] « *Sans aucune intervention de la loi, les intérêts privés et les passions des hommes les amènent à diviser et à répartir le capital d'une société entre tous les différents emplois qui y sont ouverts pour lui, dans la proportion qui approche le plus possible de celle que demande l'intérêt général de la société* » (SMITH (Adam), *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, *op. cit.*, IV, VII, 3).

[357] MOUTOUSSE (Marc), *Economie et histoire des sociétés contemporaines*, Bréal éditions, 2001, pp. 88.

relayée par Turgot[358], qui fut ministre des finances et intendant de Limoges[359]. En effet, dans le cadre de ses fonctions, six édits favorisant la libre circulation et supprimant les corporations furent pris en 1776[360]. D'ailleurs, les idées libérales trouvent écho dans certaines localités. C'est le cas dans le Dauphiné où la liberté du commerce et de l'industrie est revendiquée de manière prégnante[361].

70. En dehors de quelques autorités politiques qui mettent en pratique les théories libérales des économistes, la plupart d'entre elles tracent le sillon de Jean-Baptiste Colbert. Dès lors, la conception libérale s'intensifie au fur et à mesure des politiques dirigistes. A la veille de la Révolution française, la Monarchie absolue est menacée[362] et la volonté de faire reconnaître les droits naturels inhérents à la nature humaine ne fait plus aucun doute[363]. Les idées libérales vont s'affermir et former le libéralisme économique[364] qui renvoie au marché[365].

B. L'affirmation des idées libérales face aux régimes politiques post-révolutionnaires

71. La Révolution française[366] voit consacrer les fameux droits naturels tant plébiscités par les libéraux. L'affirmation de la liberté du commerce et de l'industrie, du droit de propriété, l'abolition des privilèges et la suppression des corporations s'inscrivent dans le marbre de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789[367]. Les régimes politiques successifs connaissent une application variable de la conception libérale. Entre la Terreur, l'Empire, la Monarchie ou encore la République, ses partisans vont devoir convaincre pour imposer leurs vues[368] (1). Ils vont, tout de même, réussir à asseoir une approche libérale au niveau des finances locales (2).

---

[358] SZRAMKIEWICZ (Romuald), *Histoire des institutions. 1750-1914, Droit et société en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, Litec, 1989, Paris, p. 73.
[359] BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIIIème siècle*, *op. cit.*, 161 ; SZRAMKIEWICZ (Romuald), *Histoire des institutions. 1750-1914, Droit et société en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, *op. cit.*, p. 73.
[360] *Ibidem*, p. 73.
[361] PIERRE (Léon), *La naissance de la grande industrie en Dauphiné*, 1954, Paris, p. 418.
[362] La première nécessité de la Révolution française était d'enlever à la Couronne le caractère de royauté absolue (LAFERRIERE (Firmin), *Essai sur l'histoire du droit français*, Tome II, 2ème éd., Guillaumin et Cie, Libraires, 1859, Paris, p. 22). L'absolutisme est condamné violemment (BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIIIème siècle*, *op. cit.*, p. 118).
[363] RIVERO (Jean) et MOUTOUH (Hugues), *Libertés publiques*, Tome I, 1973, Paris, p. 39.
[364] BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIIIème siècle*, *op. cit.*, p. 151.
[365] Pour Pierre Rosanvallon, le marché n'est pas limité dans cette perspective à un simple instrument technique d'organisation de l'activité économique, il a un sens plus profondément sociologique et politique (ROSANVALLON (Pierre), *Le libéralisme économique*, Seuil, 1989, p. III).
[366] Paul-Marie Gaudemet souligne que l'interventionnisme financier local existait en faveur des entreprises privées. Ainsi, pour développer l'activité des boulangeries, la patente était réduite de moitié (GAUDEMET (Paul-Marie), Un mode d'intervention économique : les dépenses fiscales, *in L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Tome II, Mai 1984, CERAM, pp. 322-323).
[367] La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 est un acte récognitif, pédagogique. En effet, elle énonce des droits qui existent. Ce n'est donc pas un acte créateur. De plus, elle entend mettre en lumière ces droits naturels passés sous le silence de l'absolutisme (RIVERO (Jean) et MOUTOUH (Hugues), *Libertés publiques*, *op. cit.*, pp. 39-40).
[368] LAURENT (Alain), et VALENTIN (Vincent), *Les penseurs libéraux*, *op. cit.*, p. 303.

1. L'influence de la conception libérale dans les régimes politiques du XIXème siècle

72. Au sortir de la Révolution française, c'est encore la politique inspirée par Jean-Baptiste Colbert qui s'impose. Néanmoins, les multiples tentatives finissent par avoir un effet probant. D'abord, les idéologues[369] tentent d'imposer leur vue avec un succès relatif. Jean-Baptiste Say[370] appartient à ce courant[371]. Il s'inspire de ses prédécesseurs libéraux, notamment Adam Smith, pour établir sa théorie[372]. L'économie de marché s'autorégule dès qu'elle se déploie sous le plein régime de la liberté de l'offre, de l'innovation et de la concurrence[373] et que l'Etat demeure absent[374]. Il tempère, toutefois, sa pensée en confiant un rôle social au gouvernement[375]. De plus, il est favorable à une prime d'encouragement émanant des pouvoirs publics aux fins de dynamiser un secteur d'activités défini[376]. Il plaçait, comme ses condisciples, de l'espoir en Napoléon Bonaparte pour véhiculer sa pensée[377]. Mais ces écrits sont violemment rejetés[378] par Napoléon Bonaparte qui souhaitait qu'il appuie sa politique économique protectionniste. Jean-Baptiste Say refuse en raison des

---

[369] Le terme « *idéologue* » est le nom donné par Napoléon aux penseurs libéraux de la fin du XVIIIème siècle. Ceux-ci étaient fermement opposés au premier consul qui devient, par la suite, empereur.

[370] Jean-Baptiste Say est né en 1767 et mort en 1832. Il a écrit plusieurs ouvrages clés dont le *Traité d'économie politique*, les *Cours d'économie politique*.

[371] Il est rédacteur en chef du périodique intitulé *La décade philosophique, littéraire et politique*. Ce périodique, fondé par le philosophe Antoine Destutt de Tracy, développe la pensée des idéologues notamment sur la période révolutionnaire. Say s'occupait entre autres des questions d'économie politique (DENIS (Henri), *Histoire de la pensée économique*, *op. cit.*, p. 314 ; LAURENT (Alain), et VALENTIN (Vincent), *Les penseurs libéraux*, *op. cit.*, p. 320 ; RENAUDIN (Edmond), Idéologue, Idéologues, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome II, I-Z, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 1 ; DUBOIS DE L'ESTANG (Etienne), Jean-Baptiste Say, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome II, I-Z, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 785).

[372] Jean-Baptiste Say s'inspire d'Adam Smith tout en s'écartant de la théorie de celui-ci, particulièrement, à propos de la production, de l'approche qu'il fait des salaires, profits et rentes ou encore de son approche du travail productif (DENIS (Henri), *Histoire de la pensée économique*, *op. cit.*, pp. 314-323).

[373] SAY (Jean-Baptiste), *Traité d'économie politique*, Livre Ier, Chapitre XV. Des débouchés, 3ème éd., Deterville, 1817, Paris, p. 147.

[374] SAY (Jean-Baptiste), *Troisième séance du Cours d'économie politique*, 1819.

[375] Il a à cœur la volonté de protéger le travailleur contre les excès des employeurs : « *Sans doute le gouvernement, lorsqu'il le peut sans provoquer aucun désordre, sans blesser la liberté des transactions, doit protéger les intérêts des ouvriers, parce qu'ils sont moins que ceux des maîtres protégés par la nature des choses ; mais, en même temps, si le gouvernement est éclairé, il se mêlera aussi peu que possible des affaires des particuliers, pour ne pas ajouter aux maux de la nature ceux qui viennent de l'administration. Ainsi, il protègera les ouvriers contre la collusion des maîtres, non moins soigneusement qu'il protègera les maîtres contre les complots des ouvriers* » (SAY (Jean-Baptiste), *Traité d'économie politique*, Livre II. De la distribution des richesses, Chapitre VII. Des revenus industriels, §IV. Des profits de l'ouvrier, Nouvelle édition, Deterville, 1817, Paris, pp. 87-100).

[376] Dans son *Traité d'économie politique*, Jean-Baptiste Say, exprimant son désaccord à l'endroit d'Adam Smith, indique explicitement que « *quand une prime engage à créer, soit pour l'usage intérieur, soit pour l'usage de l'étranger, un produit qui n'aurait pas lieu sans cela, il en résulte une production fâcheuse, car elle coûte plus qu'elle ne vaut* » sauf « *si le gouvernement, pour encourager cette branche d'industrie, consent à supporter cette perte » dans le but de retirer un bénéfice* » (SAY (Jean-Baptiste), *Traité d'économie politique*, Livre I. De la production, Chapitre XXXI. Des Primes d'encouragement, Nouvelle édition, Deterville, 1817, Paris, pp. 254-261).

[377] Jean-Baptiste Say a été secrétaire et rédacteur à la commission législative du Conseil des Cinq-cents (DUBOIS DE L'ESTANG (Etienne), Jean-Baptiste Say, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome II, I-Z, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 785).

[378] Dans un rapport de la section des finances, il expose des principes budgétaires rejetés par la section. Son œuvre *Traité d'économie politique* publié en 1803 est également rejeté par Napoléon Bonaparte. Il persiste à publier son œuvre ce qui lui vaut une révocation du Tribunat en 1804. Dans un discours resté célèbre Napoléon dit « *mais c'est à l'idéologie, à cette ténébreuse métaphysique qui en recherchant avec subtilité les causes premières, veut sur ces bases fonder la législation des peuples, c'est à l'idéologie qu'il faut attribuer tous les malheurs de la France. C'est elle qui a amené le régime des hommes de sang, qui a proclamé le principe de l'insurrection comme un devoir, qui a adulé le peuple, etc.* » (RENAUDIN (Edmond), Idéologue, Idéologues, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome II, I-Z, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 1).

profonds désaccords sur la question du libéralisme[379]. Le Premier Empire n'est donc pas propice à la propagation des idées libérales.

73. De manière générale, ce sont les idées libérales qui essayent de s'imposer. Elles sont valorisées sous la Restauration puis sous la Monarchie de Juillet grâce à certains ministres, notamment, Joseph-Dominique Louis dit Baron Louis[380]. Préparant avec ses amis libéraux[381] les projets de lois pour Calonne[382], le Baron Louis a la conviction qu' « *il n'est pas conforme aux principes de faire intervenir l'Etat dans les affaires particulières* »[383]. Ainsi, une fois ministre, il diminue de manière modérée les droits de douanes afin de favoriser le libre-échange[384]. Il n'a pas pu totalement les supprimer car les industriels et les agriculteurs, enferrés dans des difficultés financières, expriment un vif mécontentement[385] alors que ce sont les mêmes qui, dans une situation financière vertueuse, revendiquent l'absence d'intervention financière de l'Etat. Les nécessités économiques prennent alors le pas sur les considérations fiscales[386]. Sous le Second Empire, c'est Eugène Rouher[387] qui défend le libre-échange et la liberté du commerce et de l'industrie. Il prépare et fait entériner le Traité de commerce du 23 janvier 1860 avec l'Angleterre. Il fait adopter la loi du 24 juillet 1867 qui est une affirmation de la liberté commerciale et, plus largement, des libertés économiques[388]. Cette loi facilite la création et la transformation de sociétés dans de nombreuses villes de France et fait disparaître l'intervention administrative[389]. Cette période marque, à Lyon, l'augmentation du nombre de sociétés en commandite grâce au

---

[379] DENIS (Henri), *Histoire de la pensée économique*, *op. cit.*, p. 314.

[380] Joseph-Dominique Louis est un fidèle de Panchaud. Ce dernier est un libéral convaincu qui condamne ardemment la politique des emprunts opérée par Necker. Panchaud réunit autour de lui des fidèles tels que Mirabeau, Talleyrand, Dupont de Nemours, Clavière, Mollien, Louis ou encore Calonne.

[381] Le Baron Louis collabora avec ses condisciples : Talleyrand et Dupont de Nemours (ANTONETTI (Guy), *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire, Dictionnaire biographique, 1814-1848, Tome II*, Article « Louis (Joseph-Dominique), Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2007, Paris, p. 40).

[382] Calonne était Premier ministre mais il n'a pas réussi à appliquer ses réformes inspirées de la conception libérale (ANTONETTI (Guy), *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire, Dictionnaire biographique, 1814-1848, Tome II*, Article « Louis (Joseph-Dominique), *op. cit.*, p. 41 ; SZRAMKIEWICZ (Romuald), *Histoire des institutions. 1750-1914, Droit et société en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, *op. cit.*, p. 77).

[383] ANTONETTI (Guy), *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire, Dictionnaire biographique, 1814-1848, Tome II*, Article « Louis (Joseph-Dominique), *op. cit.*, p. 70.

[384] L'ouvrage de Pierre Clément (CLEMENT (Pierre), *Histoire du système protecteur en France depuis le ministère de Colbert jusqu'à la révolution de 1848*, *op. cit.*, p. 114) indique une ordonnance du 12 août 1814 qui posa les bases du nouveau tarif de douanes. Ainsi elle supprime tout droit d'entrée sur les cotons et remplace les prohibitions par des droits modérés (CLEMENT (Pierre), *Histoire du système protecteur en France depuis le ministère de Colbert jusqu'à la révolution de 1848*, *op. cit.*, p. 114). Au surplus, le Baron Louis permet l'édiction de l'ordonnance provisoire du 23 août 1814 qui « *abaisse divers droits en faveur de l'industrie* » (MARCE (Victor), Baron Louis, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome II, I-Z, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 188).

[385] CLEMENT (Pierre), *Histoire du système protecteur en France depuis le ministère de Colbert jusqu'à la révolution de 1848*, *op. cit.*, p. 115 ; ANTONETTI (Guy), *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire, Dictionnaire biographique, 1814-1848, Tome II*, Article « Louis (Joseph-Dominique), *op. cit.*, p. 51.

[386] ANTONETTI (Guy), *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire, Dictionnaire biographique, 1814-1848, Tome II*, Article « Louis (Joseph-Dominique), *op. cit.*, p. 51.

[387] Il fut ministre des finances de janvier 1867 à novembre 1867.

[388] Séance du Corps législatif du mardi 23 mai 1867 présidée par SCHNEIDER, *in* TRIPIER (Louis), *Commentaire de la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés*, Tome I, 1867, Paris, p. 359.

[389] *Ibidem*, p. 331.

développement de la navigation fluviale et terrestre[390]. La commune de Lyon crée un environnement favorable à sa prospérité économique.

74. La conception libérale joue un rôle clé dans l'attitude de l'Etat et des collectivités publiques locales. Il est plus large car il impacte le budget local.

2. L'influence de la conception libérale sur le budget local

75. « *Un budget peut être révolutionnaire ou conservateur, jacobin ou libéral, belliqueux ou pacifique. En un mot, le budget intéresse, embrasse et résume tous les actes de la vie politique et administrative…* »[391]. Le rôle du budget change car il est influencé par « *les idées et les passions dominantes* »[392] dégagées par les économistes[393]. La conception libérale a une approche stricte du budget et pense que la dépense publique ne peut avoir une finalité économique qui consiste, notamment, à intervenir financièrement en faveur des entreprises privées[394]. Les règles régissant les finances locales prennent une couleur libérale.

76. Premièrement, la conception libérale considère que les recettes doivent couvrir les dépenses[395]. Il ne doit y avoir aucun déséquilibre budgétaire en dépenses ou en recettes. Cette obligation d'un équilibre entre les recettes et les dépenses des collectivités publiques se manifeste à travers la règlementation. Ainsi, l'article 8 de l'arrêté du 4 thermidor an X (23 juillet 1802) interdit aux communes que la fixation de la dépense présumée soit supérieure au montant du revenu présumé[396]. Toutefois, l'analyse des budgets de dépenses et de recettes de certaines communes et certains départements, dans la deuxième moitié du XIXème siècle, montre que le budget est régulièrement voté avec la présence d'un excédent[397] ou d'un déséquilibre mais rarement en équilibre[398].

---

[390] CAYEZ (Pierre), Structures juridiques et structures économiques à Lyon, 1808-1863, *in* PLESSIS (Alain), *Naissance des libertés économiques. Liberté du travail et liberté d'entreprendre : le décret d'Allarde et la loi Le Chapelier, leurs conséquences, 1791- fin XIXème siècle*, Histoire industrielle, Paris, pp. 232-238.
[391] DUBOIS DE L'ESTANG (Etienne), Budget, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome II, I-Z, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 233.
[392] *Ibidem*, p. 233.
[393] Souvent, quand ils ne sont pas de pures économistes, ils sont leurs amis et les côtoient fréquemment. C'est le cas du ministre des finances Léon Say qui fut à la fois économistes et petit-fils de Jean-Baptiste Say.
[394] *Finances publiques, Principes et techniques budgétaires, documents réunis et commentés par Gilbert Orsoni*, La documentation française, coll. « documents d'études », n° 5.02, 1992, p. 35 ; ORSONI (Gilbert), Réflexions sur la politique d'équilibre budgétaire, *Revue de droit prospectif*, n° 6, 1978, p. 66 ; ORSONI (Gilbert), *Science et législation financières*, *op. cit.*, p. 2.
[395] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §1, B. 2.
[396] DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, depuis 1788, par ordre chronologique, continuée depuis 1830*, Tome 13, 2ème éd., A. Guyot et Scribe, 1836, Paris, p. 254.
[397] L'analyse des budgets de la ville de Lyon, de 1872 à 2017, par période de dix années, montre que le budget est régulièrement voté avec un excédent de 1872 à 1900.
[398] Le département de la Mayenne réussit tout de même à voter son budget en équilibre durant cette période.

77. Deuxièmement, les partisans de la conception libérale estiment que le budget doit être neutre[399]. Les compétences des collectivités locales[400] doivent exclure toute intervention financière à l'égard des entreprises privées. D'ailleurs, l'analyse des lois municipales et départementales montre qu'aucune d'entre elles ne prévoit une telle intervention au XIXème siècle. Les collectivités territoriales n'ont donc aucune compétence pour intervenir en faveur des entreprises privées. Pourtant, nous observons, dans certains exercices budgétaires, de la deuxième moitié du XIXème siècle, des interventions financières de certains départements[401].

78. Troisièmement, la conception libérale souhaite stabiliser le volume des dépenses du budget. C'est ici l'esprit de la Révolution française de 1789, de réduire au maximum les dépenses publiques locales[402], qui est affirmé. Dès lors, les interventions financières locales qui provoquent une augmentation des dépenses semblent incompatibles avec un budget libéral. En effet, la conception libérale estime que l'interventionnisme financier local n'est possible sans un accroissement du volume des dépenses. Néanmoins, l'analyse, à partir des années 1870, de l'évolution du volume des dépenses locales, et particulièrement des dépenses relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées, démontre un accroissement significatif de celles-ci[403].

---

[399] Les économistes Le Trosne, Dupont de Nemours inspirent l'assemblée constituante lors de la rédaction cahiers de doléances de 1789 (MARION (Marcel), *Histoire financière de la France depuis 1715, Tome I, 1715-1789*, A. Rousseau, 1914, Paris, pp. 434-438). Notamment, Dupont de Nemours écrit sur les municipalités et va remettre à Turgot un *Mémoire sur les municipalités*, en 1775 qui suggère une refonte totale de la structure locale de la France suggérant une décentralisation des institutions (SZRAMKIEWICZ (Romuald), *Histoire des institutions. 1750-1914, Droit et société en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, *op. cit.*, p. 76).

[400] L'expression « *collectivité territoriale* » apparaît avec la Constitution du 27 octobre 1946 et ne désignait que les communes et les départements tandis que l'expression « *collectivité territoriale* », avait un sens plus large, et englobait, *en sus*, les territoires d'outre-mer (LUCHAIRE (François) et LUCHAIRE (Yves), *Droit de la décentralisation*, PUF, coll. « Thémis », 2ème éd., 1989, Paris, p. 86). L'expression « *collectivité territoriale* » a été reprise à l'article 72 de la Constitution de 1958, afin de créer par la loi d'autres collectivités territoriales (MARCOU (Gérard), Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe, 1er janvier 2014, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, p. 63). Avant la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, la question de la distinction entre les notions « *collectivités locales* » et « *collectivités territoriales* » interpellait et créait une confusion. Le Conseil constitutionnel marquait la distinction (Cons. const., Décision n° 64-29 L du 12 mai 1964, relative à la Nature juridique de certaines dispositions relatives à l'administration départementale et à l'administration communale et figurant dans les ordonnances n° 58-937 du 11 octobre 1958, n° 59-29 du 5 janvier 1959, n° 59-30 du 5 janvier 1959, n° 59-33 du 5 janvier 1959 et n° 59-150 du 7 janvier 1959 et dans la loi n° 62-873 du 31 juillet 1962, *JORF* du 31 mai 1964, *Rec*., p. 37 ; *S*. 1966.3.334, note L. Hamon ; Cons. const., Décision n° 75-84 L du 19 novembre 1975 relative à la Nature juridique de diverses dispositions relatives à l'administration communale, aux syndicats de communes, aux fusions et regroupements de communes, aux districts et aux agglomérations nouvelles, *JORF* du 23 novembre 1975, *Rec*., p. 35 ; *RDP* 1976. 225, chron. L. Favoreu) et une partie de la doctrine a même systématisé la différence entre les deux notions (AUTEXIER (Christian), L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République, *RDP* 1981. 581). Toutefois, le Conseil constitutionnel a, à l'issue du contrôle de constitutionnalité de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, éliminé toute incertitude en ce qui concerne les deux notions qu'il emploie désormais indistinctement. Elles sont donc interchangeables (BOUDINE (Joël), La distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale, Variation sémantique ou juridique, *RDP* 1992, p. 171). Dès lors, les notions « *collectivités locales* » et « *collectivités territoriales* » sont donc employées indistinctement. La Loi fondamentale allemande emploi l'expression « *örtliche Gebietskörperschaft* » qui est l'équivalent de « *collectivité territoriale* » au sens français. La Constitution espagnole utilise « *entidad local* » (art. 141), celle du Portugal, « *autarquias locais* » pour désigner les communes (art. 6, art. 235) (MARCOU (Gérard), Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe, *op. cit.*, p. 63).

[401] C'est le cas du Département de la Mayenne (Voir Annexe n° 1. Budgets primitifs consultés : Département de la Mayenne, Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1870 ; Exercice 1875 ; Exercice 1880 ; Exercice 1885 ; Exercice 1890 ; Exercice 1895).

[402] MARION (Marcel), *Histoire financière de la France depuis 1715, Tome I, 1715-1789*, *op. cit.*, p. 435.

[403] L'analyse des exercices budgétaires de la ville de Lyon de 1870 à 2017 montre que le volume des dépenses augmente annuellement. De même, le volume des dépenses liées à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées s'est également accru. Pour ce qui concerne ces dernières, il est impossible de déterminer avec exactitude le niveau des

79. La prise en compte des caractéristiques que doit revêtir un budget local, selon la conception libérale, se manifeste au sein des règles budgétaires des collectivités locales au XIXème siècle. Par conséquent, les théories économiques impactent l'approche des finances locales. Toutefois, les interventions financières des collectivités locales en faveur des entreprises privées vont s'opérer malgré l'influence libérale.

§2. L'interdiction relative de l'intervention de l'Etat dans l'économie

80. L'avènement de la conception libérale est marqué par des crises économiques et financières bouleversant l'équilibre naturel. Les libéraux cherchent à solutionner ces déséquilibres en s'adaptant et en élaborant des théories qui nuancent le rôle de l'Etat et des collectivités locales. Elles concèdent alors à ceux-ci un rôle de protecteur uniquement lorsque les circonstances l'exigent et à condition que ce rôle ne porte aucune atteinte à la liberté individuelle (A). Cette conception aura inévitablement un impact sur les dépenses locales (B).

A. Le rôle protecteur de l'Etat

81. L'Etat est un protecteur. La protection s'appréhende ici sous l'angle de la sécurité[404]. L'Etat protège le marché en assurant la sécurité des entreprises privées contre les risques de déséquilibre du marché dans le cadre de crises majeures. Dès lors, un changement de paradigme s'observe. L'équilibre naturel comporte parfois des failles, qui entraînent une atteinte aux droits naturels. L'Etat protège les plus faibles. Pour certains, le faible est l'entreprise privée en difficulté (1). Pour d'autres, le faible est le travailleur (2).

1. Le rôle protecteur de la puissance publique

82. Les théories classiques et d'inspiration classique ne conçoivent pas *a priori* d'intervention possible de la puissance publique en faveur des entreprises privées. Pourtant, les crises financières et économiques du XIXème, du XXème et du XXIème siècles[405] ont amené les pourfendeurs et leurs héritiers à réviser et modérer leur point de vue en souhaitant que la puissance publique joue un rôle protecteur.

---

dépenses y afférentes eu égard à l'opacité des montants indiqués au sein du budget. Nous ne pouvons qu'affirmer l'existence d'un interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées sans pouvoir en déterminer la valeur.

[404] « *Protection* » et « *sécurité* » supposent une prévention de l'Etat contre les risques encourus par les entreprises privées (CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, articles « *sécurité* », « *protection* », 11ème éd., PUF, 2017, spéc. pp. 823-824 et 953)

[405] L'histoire des crises montre que les crises économiques et financières sont régulières et d'ampleur différente. Aussi, nous ne retenons que les crises qui ont eu un impact significatif sur l'économie nationale et locale. La première grande crise économique et financière mondiale fut en 1857 en raison d'une rupture des approvisionnements de cotons. De nombreuses crises économiques, financières, monétaires et industrielles vont se succéder à partir des années soixante-dix, en 1873, 1882, 1890, 1900, 1907, la première guerre mondiale, la crise économique de 1929, la seconde guerre mondiale, la crise pétrolière de 1973 et enfin la crise financière et économique de 2007.

83. Les premiers libéraux acceptent volontiers que la puissance publique protège le marché et les entreprises à travers le cadre juridique qu'elle établit. Cette protection vise à maintenir l'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie en protégeant les entreprises privées[406]. C'est d'ailleurs ce que pense le physiocrate François Quesnay. Selon lui, l'Etat, représentant de l'intérêt général, doit faire respecter l'ordre naturel de l'économie par tous et veiller au bon fonctionnement de l'économie[407]. Cette protection passe par l'édiction de lois positives[408]. Ce faisant plusieurs textes ont ainsi été adoptés en ce sens. C'est le cas des ordonnances de 1673 et 1681 relatives au commerce de terre et de mer, des lois de 1867 et 1893 sur les sociétés ou encore de la loi du 28 février 1872 sur les fonds de commerce. Ce cadre législatif montre une demande très faible de règles juridiques contraignantes et une volonté de s'affranchir de l'influence de la puissance publique[409].

84. Certains classiques, à l'instar d'Adam Smith, acceptent une intervention modérée de l'Etat lorsque le marché est sclérosé et que les lois naturelles n'assurent plus de régulation. Certes, ils proclament que l'Etat ne doit pas intervenir en faveur des entreprises privées mais ils acceptent une intervention lorsque les entreprises privées se trouvent dans une situation telle que le marché n'est plus en mesure de réguler naturellement la concurrence. Cette approche est partagée, au XIXème siècle, par Jean-Baptiste Say.

85. Elle est reprise, au XXème siècle, par les théories néo-classiques, la théorie du choix public (ou « des choix publics ») ou la théorie néo-libérale qui s'opposent fermement à ce que l'Etat intervienne en faveur des entreprises privées, sans pour autant dénier son importance pour l'équilibre du marché[410].

86. Ces théories ne sont pas totalement insensibles au rôle de l'Etat. Elles conçoivent donc l'interventionnisme financier public dans un cadre défini et en général restreint.

2. Le rôle social de la puissance publique

87. Adam Smith souhaite que l'Etat intervienne mais uniquement dans le cadre de ses fonctions régaliennes[411]. C'est le cas de l'éducation du peuple qui a un rôle politique et social décisif à remplir dans une société de marché. Il le souligne dans le livre IV et V de sa *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*. Les encouragements à l'enseignement augmentent au fur et à mesure des années. Ainsi, les collectivités locales

---

[406] BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIIIème siècle*, *op. cit.*, p. 165.
[407] *Ibidem*, pp. 266-267.
[408] D'ailleurs, François Quesnay estime que le libéralisme économique doit être fait d'une « *liberté de l'action individuelle dans le respect des règles et disciplines constituées par les lois naturelles et les lois positives* » (BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIIIème siècle*, *op. cit.*, p. 273).
[409] DAVIET (Jean-Pierre), *La société industrielle en France. 1814-1914*, Editions du Seuil, 1997, Paris, p. 178.
[410] Pour un approfondissement de ces théories, voir *supra* Introduction, note de bas de page n° 9.
[411] Il énonce ces fonctions qu'il analyse dans le Livre V (Richesse des Nations) comme étant la défense commune, les travaux publics, les établissements publics utiles au commerce, l'éducation de la jeunesse, l'instruction des personnes de tout âge et la dignité du souverain. Il défend l'Etat-gendarme (BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIIIème siècle*, *op. cit.*, p. 397).

voient leur budget augmenter au profit d'une politique d'enseignement comme le département de la Mayenne[412].

88. Dans le même ordre d'idées, le rôle social de l'Etat est affermi par le libéral Sismondi, admirateur des analyses d'Adam Smith[413]. Tout en s'attachant fermement aux idées libérales, Sismondi considère que la puissance publique doit intervenir pour protéger des excès, afin de garantir les intérêts de chacun des hommes qui compose la société[414]. Selon Sismondi, la richesse n'est que le moyen du bonheur de tous[415], car le marché est « *la force vitale inhérente à l'Homme* »[416] et la propriété doit faire l'objet d'une intervention protectrice du législateur à raison de son avantage social. La puissance publique doit nécessairement intervenir pour régler les problèmes de la richesse. Pour ce faire, elle légifère pour assurer la protection du faible contre le fort.

89. La puissance publique est garante de l'ordre social. Elle doit protéger les employés contre la cupidité de certains employeurs. C'est d'ailleurs un libéral qui souligne cet état de fait. Dans le paragraphe 4 « *Des profits de l'ouvrier* » de son chapitre 7 du Livre second du *Traité d'économie politique*, Jean-Baptiste Say tempère son point de vue sur l'intervention de l'Etat. Il écrit d'ailleurs que « *le gouvernement doit protéger les intérêts des ouvriers* »[417]. En effet, il considère que le gouvernement détient une fonction sociale. Dès lors, il doit protéger les travailleurs contre la « *cupidité des chefs d'industrie* » et la « *collusion des maîtres* » qui veulent réduire leurs salaires[418]. Jean-Baptiste Say n'est donc pas contre l'idée que l'Etat viennent réglementer les salaires ni qu'il encadre le domaine économique afin qu'il n'y ait pas d'excès de la part des entrepreneurs ou d'élan révolutionnaire de la part des employés.

90. Ces théories sont celles qui irriguent les finances locales modernes, notamment à travers la tension entre la réduction des dépenses publiques locales et les interventions financières des collectivités territoriales.

B. Le double rôle des finances locales

91. Progrès et crise sont en étroite relation. Les finances locales jouent, de plus en plus, un rôle en faveur de l'économie lorsque des changements considérables se produisent[419] grâce au progrès[420], matérialisé par le développement du capitalisme, des

---

[412] L'analyse du budget du département de la Mayenne de 1870 à 2017 montre que l'enseignement constitue une dépense budgétaire récurrente (Voir Annexe n° 1. Budgets primitifs consultés : Département de la Mayenne, Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne).
[413] BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIII*ème *siècle*, *op. cit.*, p. 702.
[414] *Ibidem*, p. 717.
[415] *Ibidem*, p. 703.
[416] *Ibidem*, p. 707.
[417] SAY (Jean-Baptiste), *Traité d'économie politique*, Livre II Chapitre VII, §4, Des produits des ouvriers, Nouvelle édition, Deterville, 1817, Paris, pp. 87-100.
[418] *Ibidem*, pp. 87-100.
[419] C'est la définition du vocable « *révolution* » dans l'*Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, Volume 14, p. 237.
[420] L'auteur assimile le progrès au progrès technique, qu'il qualifie de « *matérialiste* » (BURDEAU (Georges), *Le libéralisme*, *op. cit.*, p. 106).

techniques de production et des moyens de communication (1). Ces révolutions[421] industrielles[422] ont été interrompues par des phases de crises qui ont également nécessité l'intervention des finances des collectivités locales (2).

1. Les effets des révolutions industrielles sur les finances locales

92. Les transformations profondes qui ont lieu au XVIIIème siècle[423], au XIXème, au XXème et au XXIème siècles résultent incontestablement de l'initiative privée. Paradoxalement, elles ont été un moteur des interventions financières de la puissance publique en faveur des entreprises privées. Ces innovations ont eu un impact sur les finances des collectivités locales. En effet, elles ont participé au financement du développement de l'environnement économique des entreprises privées afin d'impulser l'économie[424].

93. La première révolution industrielle[425] s'identifie par une découverte majeure : la machine à vapeur[426]. Afin de permettre un accroissement de cette invention, il a fallu construire des lignes de chemins de fer[427]. La loi du 11 juin 1842 relative à l'établissement

---

[421] Thomas Paine indiquait que « *le but des révolutions est d'accélérer le basculement d'un état à un autre pour substituer à des gouvernements issus de la violence des procédés fondées sur l'harmonie naturelle des intérêts* » (cité par ROSANVALLON (Pierre), *Le libéralisme économique*, Seuil, 1989, p. IV).

[422] L'expression de « *révolution industrielle* » est employée d'abord par Engels en 1845, puis John Stuart Mill en 1848, avant d'être reprise par Marx en 1867 et « *popularisée* » par Mantoux en 1905 (FOHLEN (Claude), *Qu'est-ce que la révolution industrielle ?*, Editions Robert Laffont, 1971, Paris, 317 pages ; SZRAMKIEWICZ (Romuald), *Histoire des institutions. 1750-1914, Droit et société en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, *op. cit.*, 588 pages).

[423] Des historiens se sont penchés sur la question de la révolution industrielle au XVIIIème siècle et ont conclu que des changements majeurs avaient eu lieu à cette époque. Cette époque est généralement appelée proto-industrialisation (AUSLANDER (Leora), GUICHARD (Charlotte), JONES (Colin), RIELLO (Giorgio) et ROCHE, Les révolutions à l'épreuve du marché, *Annales historiques de la Révolution française*, n° 370, octobre-décembre 2012, Traduction de Julien Louvrier, pp. 165-190).

[424] Paul Leroy-Beaulieu qui ne défend pas particulièrement l'interventionnisme financier public le reconnaît. Il souligne que toutes les évolutions qui ont lieu à la fin du XIXème siècle et au début du XXème siècle sont dues uniquement à la volonté individuelle. Il nuance toutefois son propos en indiquant que l'Etat a joué un rôle quant au développement économique. C'est le cas des grandes inventions telles « *l'emploi de l'électricité à l'éclairage et au transport de la force, les téléphones et la télégraphie sans fil, d'une part, et, d'autre part, la bicyclette, l'automobile et l'aviation au moyen des aéroplanes* » (LEROY-BEAULIEU (Paul), *Précis d'économie politique*, *op. cit.*, p. 385).

[425] La période sur laquelle s'étend la première révolution industrielle part de la Monarchie de juillet au Second Empire. La première concerne celle du charbon et de la machine à vapeur, fin XVIIIème début XXème (FOHLEN (Claude), *Qu'est-ce que la révolution industrielle ?*, *op. cit.*, p. 31).

[426] La rencontre entre l'entrepreneur Boulton et le technicien Watt a permis l'émergence et la création de la machine à vapeur. Watt avait besoin de financement et Boulton d'un projet innovant. Le financement par Boulton de l'innovation de la machine à vapeur, créée en 1707, va permettre de changer la vision de l'entreprise (DRANCOURT (Michel), *Leçon d'histoire sur l'Entreprise de l'Antiquité à nos jours*, 2ème éd., PUF, coll. « Major », 2002, Paris, pp. 74-76). L'introduction en France de la machine à vapeur va nécessiter la réunion de capitaux afin d'augmenter les moyens humains et matériels. En effet, la quantité de capitaux à mobiliser dépasse la capacité financière des compagnies (DESCAMPS (Olivier) et SZRAMKIEWICZ (Romuald), *Histoire du droit des affaires*, 2ème éd., LGDJ, coll. « Domat droit privé », 2013, Paris, p. 122). Engels indique dans son ouvrage *La situation de la Classe Laborieuse en Angleterre*, paru en 1845, que « *les deux manifestations fondamentales de la révolution industrielle [sont] la machine à vapeur et le développement du prolétariat industriel* » (FOHLEN (Claude), *Qu'est-ce que la révolution industrielle ?*, *op. cit.*, p. 21).

[427] La France était en retard par rapport à ses homologues européens tels que la Hollande, la Belgique, l'Allemagne, la Prusse, la Russie ou encore l'Autriche (Débats parlementaires sur la loi relative à l'établissement de grandes lignes de chemins de fer *in* DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Tome 42, 2ème éd., 1844, Paris, p. 167).

de grandes lignes de chemins de fer[428] montre que l'Etat[429] prend en main la construction de ces chemins de fer aux côtés des industries privées en impliquant les collectivités locales[430]. En effet, le rapport *Dufaure* évoque les difficultés de la concession car les entreprises privées sont dans l'incapacité de financer, elles-mêmes, les travaux, « *cette tâche étant au-dessus de [leurs] forces* »[431]. Ce rapport propose donc une autre solution : l'association entre l'Etat, les villes et les entreprises privées. Cette association consiste à répartir le financement des travaux entre ces trois acteurs, de telle sorte que deux tiers du financement relèvent de l'Etat et des villes, et qu'un tiers du financement reviennent à l'industrie privée. Ce montage financier permet à l'Etat de demeurer propriétaire des biens, l'industrie privée bénéficiant alors d'un bail consenti par celui-ci[432]. Partant, le tracé des lignes de chemins de fer a été conçu en fonction des échanges économiques, de la volonté de la filière industrielle et du mouvement des hommes et des choses[433]. Ainsi, les départements[434] comme les communes[435] concourent au financement des chemins de fer par la dépense publique locale. Ils financent les travaux de construction de chemins de fer grâce aux emprunts, aux centimes extraordinaires ou aux droits de d'octroi[436]. La loi du 12 juillet 1865 relative aux chemins de fer d'intérêt local[437] insiste sur la création d'un environnement économique pour les entreprises privées en imposant aux départements de construire à leurs frais des chemins de fer dans un intérêt local[438]. Les budgets des départements reflètent alors les dépenses y afférentes[439].

---

[428] Voir la loi du 11 juin 1842 relative à l'établissement de grandes lignes de chemins de fer *in* DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Tome 42, 2ème éd., 1844, Paris, pp. 166-181.

[429] Il a employé ses dépenses aux infrastructures économiques correspondant à la constitution du réseau de chemin de fer de 1852 à 1890 (CASTAGNEDE (Bernard) et BUISSON (Jacques), *Finances publiques*, *op. cit*, p. 12).

[430] JOSSE conclusions sous Conseil d'Etat, 18 juillet 1930, *Chemins de fer PLM*, *D.* 1931. III. 21.

[431] DUFAURE, *Rapport du 15 avril 1842 sur la loi relative à l'établissement des grandes lignes de chemins de fer*, Moniteur des 17 et 19 cité par DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Tome 42, 2ème éd., 1844, Paris, p. 171.

[432] Dès lors, l'Etat et les villes interviennent pour les travaux les plus coûteux tandis que l'industrie privée s'occupe des frais et de l'exploitation du chemin de fer (Voir la loi du 11 juin 1842 relative à l'établissement de grandes lignes de chemins de fer *in* DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Tome 42, 2ème éd., 1844, Paris, pp. 172-173).

[433] DUFAURE, *Rapport du 15 avril 1842 sur la loi relative à l'établissement des grandes lignes de chemins de fer*, *op. cit.*, p. 166.

[434] Les routes départementales ont précédé la construction de lignes de chemins de fer. Elles ont été financées par les conseils généraux qui ont acquis plus de pouvoir (Débats parlementaires sur la loi relative à l'établissement de grandes lignes de chemins de fer *in* DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Tome 42, 2ème éd., 1844, Paris, p. 168).

[435] Avant les chemins de fer, les communes avaient fait construire des chemins vicinaux afin d'améliorer le commerce intérieur (Débats parlementaires sur la loi relative à l'établissement de grandes lignes de chemins de fer *in* DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Tome 42, 2ème éd., 1844, Paris, p. 168).

[436] DUFAURE, *Rapport du 15 avril 1842 sur la loi relative à l'établissement des grandes lignes de chemins de fer*, *op. cit.*, p. 175.

[437] Loi du 12 juillet 1865 relative aux chemins de fer d'intérêt local, *Recueil Duvergier*.

[438] SZRAMKIEWICZ (Romuald), *Histoire des institutions. 1750-1914, Droit et société en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, *op. cit.*, p. 359.

[439] Le budget des dépenses et des recettes du département du Rhône de 1870 montre l'existence d'un poste de dépenses consacré aux chemins de fer d'intérêt local en application de la loi du 12 juillet 1865 (Département du Rhône, Budget départemental des recettes et des dépenses, Exercice 1870, Lyon, p. 8). De plus, il montre que l'emprunt contribue au financement de ces chemins de fer (Département du Rhône, Budget départemental des recettes et des dépenses, Exercice 1870, Lyon, p. 21).

94. La deuxième révolution industrielle[440] concerne l'électricité, le gaz, le pétrole ou encore la sidérurgie. Elle élargit le marché qui ne se limite plus seulement aux biens et aux services mais également aux capitaux et aux finances. Le développement des entreprises privées nécessite de plus en plus de capitaux pour financer l'achat de matériel. C'est ainsi que naît l'entreprise capitaliste en France par la réunion de la propriété, du contrat et du travail[441]. La loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés commerciales marque le début de l'avènement de l'entreprise moderne[442]. La lecture de la loi sur les distributions d'énergie du 15 juin 1906 montre également que l'Etat ainsi que les départements et les communes financent la construction d'infrastructures et de réseaux électriques, ce qui amplifie la répartition des entreprises sur le territoire national[443]. Une collectivité territoriale, pourvue en infrastructures et bien alimentée en termes de réseaux électriques, verra s'implanter un nombre croissant d'entreprises privées. Par conséquent, elle finance les travaux par des avances remboursables sur recettes futures[444].

95. La troisième révolution industrielle[445] donne lieu au développement de l'énergie nucléaire, au développement de l'électronique et de l'informatique, à la multiplication des produits de synthèse, au développement des technologies spatiales et des biotechnologies. Elle se caractérise spécifiquement par l'invention d'internet. Le juge administratif ne voit aucune illégalité dans la mise en place par une collectivité territoriale d' « *ateliers-relais* » afin de favoriser le développement économique des entreprises[446]. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999[447] autorise les collectivités territoriales à jouer un rôle d'impulsion pour le développement des télécommunications notamment dans les zones dépeuplées[448].

96. La quatrième révolution industrielle[449] s'identifie par le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication dites *NTIC*[450]. La loi se

---

[440] La deuxième révolution industrielle commence vers la fin du XIXème siècle (FOHLEN (Claude), *Qu'est-ce que la révolution industrielle ?*, *op. cit.*, p. 31).
[441] RIPERT (Georges), *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, *op. cit.*, pp. 265-328.
[442] Les formes juridiques de l'entreprise privée se développent au fur et à mesure. L'autorisation préalable des pouvoirs publics à laquelle était soumise toute société à risque limité qui souhaitait se constituer a été remise en question par la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés commerciales qui permet de garantir la liberté d'entreprendre (VIDAL (Dominique), *Droit des sociétés*, LGDJ, 7ème éd., 2010, Paris, pp. 500-501).
[443] Loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, *JORF* 17 juin 1906 p. 4105.
[444] DAVIET (Jean-Pierre), *La société industrielle en France. 1814-1914*, Editions du Seuil, 1997, Paris, p. 185.
[445] La troisième révolution industrielle débute au sortir de la Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années 2000 (FOHLEN (Claude), *Qu'est-ce que la révolution industrielle ?*, *op. cit.*, p. 31).
[446] La construction, par la ville de Saint-Denis, d'ateliers-relais destinés à favoriser la création et l'implantation définitive d'entreprises artisanales sur le territoire de la commune, a ainsi pour objet de « *favoriser le développement économique de la commune conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 2 mars 1982* » (CAA de Paris, 7 novembre 1989, *SARL Pardon Création*, n° 89PA00635, *T.*, p. 499).
[447] Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (n° 99-533 du 25 juin 1999), *JORF* n° 148 du 29 juin 1999.
[448] LARCHER (Gérard), BELOT (Claude) et REVET (Charles), *Rapport d'information fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, n° 272, Sénat, 18 mars 1999.
[449] La quatrième révolution industrielle démarre à la fin du XXème siècle et continue encore en 2018.
[450] BLAIZOT-HAZARD (Catherine), Savoir et droits fondamentaux - De l'ère industrielle à l'ère communicationnelle, *RFDA*, 2016, pp. 707 et s.

propose d'aider les *startups* à se développer dans un environnement sécurisé en raison de leur fragilité économique[451]. Ainsi, les collectivités territoriales installent des pépinières d'entreprises afin qu'elles servent d'incubateur aux entreprises privées qui souhaitent se développer.

97. La puissance publique n'est pas à l'origine des inventions techniques mais elle a créé un environnement économique favorable afin que l'initiative privée puisse se développer même en temps de crises économiques et financières.

2. Les effets des crises sur les finances locales

98. Les crises[452] sont symptomatiques d'un déséquilibre dans les échanges de biens, de services ou de capitaux. Elles sont la limite de la théorie du « *laissez-faire, laissez-passer* »[453]. Elles sont également le terrain propice à une intervention de la puissance publique[454]. L'évolution vers l'entreprise capitaliste[455] a pour conséquence une augmentation croissante du nombre d'entreprises privées en difficulté et de faillites de celles-ci et donc une impossibilité de faire face au marché[456]. Elles sont le résultat de l'impossibilité pour le marché de s'autoréguler lorsqu'un seuil est franchi. Les entreprises privées se retrouvant en faillite, elles demeurent dans l'incapacité d'assurer le développement de leurs activités économiques. La plupart voit s'amenuiser leur capacité d'autofinancement. A partir de ce moment, elles font appel à d'autres sources de financement. L'économie locale[457] voit dès lors l'intégration de nouveaux acteurs autres que les entreprises privées qui sont notamment les personnes publiques[458]. La loi du 28 mai 1838 sur les faillites et banqueroutes puis celle du 4 mars 1889[459] explique la nécessité de venir au secours des entreprises privées en difficulté en assouplissant la législation relative aux faillites.

---

[451] Loi pour une République numérique n° 2016-1321 du 7 octobre 2016, *JORF* n° 235 du 8 octobre 2016.

[452] Le vocable « *crise* » évoque « *un état de malaise ou de souffrance* ». La qualification de la crise dépend des facteurs prédominants. Ainsi peut-elle être industrielle, commerciale, monétaire ou financière (JUGLAR (Clément), *Des crises commerciales et de leur retour périodique en France, en Angleterre et aux Etats-Unis*, 2ème éd., Librairie Guillaumin et Cie, 1889, Paris, p. 14 ; MARCO (Luc), Faillites et crises économiques en France au XIXème siècle, *Annales, Économies, Sociétés, Civilisations*, 44ème année, n° 2, 1989, pp. 355-378).

[453] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1.

[454] BRACONNIER (Stéphane), *Droit public de l'économie*, *op. cit.*, 2017, Paris, p. 13 ; VIDELIN (Jean-Christophe), Le droit public économique et les crises économiques : approche historique, *RFDA*, 2010, p. 727.

[455] ASSELAIN (Jean-Charles), DEMARTINI (Anne), GAUCHON (Pascal), VERLEY (Patrick), Crises économiques, *Encyclopædia Universalis*.

[456] Des crises d'un nouveau type émergent, il s'agit de crises industrielles (MARCO (Luc), Faillites et crises économiques en France au XIXème siècle, *op. cit.*, pp. 355-378).

[457] L'économie locale concerne les rapports entre les entreprises appartenant au tissu économique (DERYCKE (Pierre-Henri) et GILBERT (Guy), *Economie Publique Locale*, Economica, 1988, Paris, 308 pages).

[458] Les personnes publiques ne sont évidemment pas les seules. Les entreprises privées font appel à des banques privées et à des banques nationales qui sont créées en ce sens. En Angleterre, la banque officielle est instituée en 1694 : The governor and company of the Bank of England. La France ne créera la Banque de France bien plus tardivement en 1803 (DRANCOURT (Michel), *Leçon d'histoire sur l'Entreprise de l'Antiquité à nos jours*, *op. cit.*, pp. 68-70). La Banque de France participait aux solidarités financières (ASSELAIN (Jean-Charles), DEMARTINI (Anne), GAUCHON (Pascal), VERLEY (Patrick), Crises économiques, *Encyclopædia Universalis*).

[459] Loi du 4 mars 1889 portant modification de la législation des faillites, *JORF* du 20 février 1889, page 48.

99. « *L'histoire à la main, nous passons sans cesse d'une période prospère à une période de crise, et réciproquement* »[460]. Les périodes de crise sont récurrentes[461]. Les crises[462] successives au cours des XIXème, XXème et XXIème siècle[463] mettent en exergue l'installation de plus en plus prégnante d'un interventionnisme financier local[464]. Les collectivités locales sont même soumises à une forte pression de leur part afin qu'elles interviennent financièrement[465]. Cette sollicitation a eu des conséquences graves sur les finances des collectivités locales. En effet, les interventions financières de celles-ci, parfois excessives et inconsidérées, ont mis leurs finances en danger. Des scandales financiers ont mis en lumière une dégradation de leurs recettes. Une des raisons de ce phénomène est due aux garanties d'emprunt accordées à des entreprises privées[466]. Ces garanties d'emprunt peu ou prou provisionnées entraînent des conséquences financières dramatiques pour les collectivités. La plupart du temps la collectivité cherche à se refinancer par l'emprunt et entre dans un cercle vicieux qui grève ses finances.

100. L'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées s'observe à travers les budgets des collectivités territoriales qui voient non seulement l'augmentation en volume de leurs dépenses et de leurs recettes mais également l'augmentation des interventions financières depuis le XIXème à aujourd'hui. L'analyse successive des budgets de la ville de Lyon, de la ville de Lille, du département de la Mayenne ou de la Région Nord-Pas-de-Calais témoigne de ces évolutions[467].

101. En définitive, les interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées s'installent à travers les siècles, malgré les théories classiques qui y sont hostiles. Ces interventions ne grèvent pas nécessairement les budgets locaux et parfois ont des effets bénéfiques.

---

[460] JUGLAR (Clément), *Des crises commerciales et de leur retour périodique en France, en Angleterre et aux Etats-Unis*, *op. cit.*, p. 4.

[461] Clément Juglar établit la périodicité des crises comme une loi (JUGLAR (Clément), *Des crises commerciales et de leur retour périodique en France, en Angleterre et aux Etats-Unis*, *op. cit.*, p. 4.

[462] De Laubadère dans son *Traité de droit administratif* souligne, à juste titre, que « *guerres et crises constituent les facteurs habituels de circonstance les plus puissants de l'interventionnisme économique* » (DE LAUBADERE (André), *Traité de droit administratif, Tome 4. L'administration de l'économie*, 3ème éd., LGDJ, 1977, Paris, p. 15).

[463] La première grande crise économique et financière mondiale fut en 1857 en raison d'une rupture des approvisionnements de cotons. De nombreuses crises économiques, financières, monétaires et industrielles vont se succéder à partir des années soixante-dix, en 1873, 1882, 1890, 1900, 1907, la première guerre mondiale, la crise économique de 1929, la seconde guerre mondiale, la crise pétrolière de 1973 et enfin la crise financière et économique de 2007.

[464] ANDRE (Christine) et DELORME (Robert), *L'Etat et l'économie, un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France (1870-1980)*, Editions du Seuil, 1983, Tours, p. 722.

[465] HELIN (Jean-Claude), Le département et le droit de l'intervention économique, *RFDA*, sept-oct. 1985, p. 721.

[466] Le cas de la commune d'Angoulême est le plus connu. Cette collectivité s'était portée garante à 100% des emprunts contractés par des sociétés d'économies mixtes pour rénover des logements. Dès lors, elle prenait l'engagement, en cas de défaillance desdites sociétés, de se substituer à elles vis-à-vis de l'établissement prêteur. Les garanties d'emprunt ont été mises en jeu, ce qui a provoqué un endettement de la collectivité territoriale. L'État a secouru cette collectivité puis peu après une loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991 (*JORF* n° 167 du 19 juillet 1991 page 9521) est venue encadrer strictement ces garanties d'emprunt. Elle n'avait pas été capable de mesurer les risques encourus. De même, la Commune du Plan de Cuques a connu de sérieuses difficultés financières, suite au dépôt de bilan d'une société d'économie mixte (BOUCHER (Xavier), La loi n° 92-125 du 6 février 1992 sur l'Administration territoriale de la République : un premier pas vers la consolidation des comptes des collectivités territoriales, *RFC*, n° 242, février 1993, p. 20).

[467] Voir Annexe n° 1. Budgets primitifs consultés.

Section 2. L'encadrement de l'interventionnisme financier local par les libertés économiques

102. « *Les libertés économiques forment l'armature des sociétés démocratiques libérales contemporaines* »[468]. L'influence de l'économie locale sur les finances locales entraîne une soumission des collectivités territoriales aux libertés économiques[469]. Proclamées haut et fort par les penseurs libéraux, elles constituent des « *libertés de réaction* »[470], réaction contre l'absolutisme de la période monarchique[471]. Comment l'affirmation des libertés économiques influencent-t-elles l'interventionnisme financier local ? Les libertés économiques ne peuvent a priori être revendiquées que par des personnes privées car ce sont des libertés naturelles. Elles s'imposent aux collectivités territoriales, personnes publiques locales, qui doivent les respecter (A). Toutefois, ces libertés se voient régulièrement entamées en fonction du mode d'intervention financière des collectivités territoriales (B).

§1. La soumission des collectivités territoriales au respect des libertés économiques

103. Les physiocrates puis les classiques ont permis l'émergence de libertés économiques qui figurent dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 énonçant que les libertés économiques sont des **«** *droits naturels et imprescriptibles de l'Homme* » qui doivent être respectés par la société[472] (A). Ces libertés économiques qui ont émergé à la fin du XVIIIème siècle ont été complétées par le droit de l'Union européenne[473] (B).

A. Les libertés économiques, des libertés fondamentales

104. Les libertés économiques ont un caractère économique. Cette lapalissade suppose d'exclure celles qui ont un double rôle économique et social telle que la liberté de travail. Toutes les libertés économiques ne seront donc pas traitées[474]. Le critère retenu est celui d'une liberté exclusivement économique qui exclut un caractère social. A partir de là, nous analyserons successivement la liberté du commerce et de l'industrie, la liberté

---

[468] DRAGO (Guillaume) et LOMBARD (Martine) (dir.), *Les libertés économiques*, Edition Panthéon-Cujas, 2003, Paris, pp. 7.

[469] D'ailleurs, « *les libertés économiques entendent brider et encadrer certains de ces mécanismes* » (BRACONNIER (Stéphane), *Droit public de l'économie*, *op. cit.*, p. 14). De plus, « *elles sont même programmées, et étalonnées, à l'aune de la « neutralisation publique du fonctionnement concurrentiel du marché* » (VIDELIN (Jean-Christophe), Le droit public économique et les crises économiques : approche historique, *RFDA*, 2010, p. 727).

[470] Elles se distinguent des libertés de revendication (BRACONNIER (Stéphane), Les libertés économiques jusqu'à la crise de 1929, *RDP*, 1er mai 2012, n° 3, pp. 731 et s. ; BRACONNIER (Stéphane), *Droit public de l'économie*, *op. cit.*, p. 16 ; NICINSKY (Sophie), *Droit public de la concurrence*, LGDJ, coll. « Systèmes Droit », 2005, Paris, pp. 19-20).

[471] BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIIIème siècle*, *op. cit.*, p. 118 ; BONNARD (Roger), *Précis de droit administratif*, Recueil Sirey, 1935, Paris, p. 16.

[472] Voir les articles 2, 4, 5, 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

[473] BRACONNIER (Stéphane), *Droit public de l'économie*, *op. cit.*, p. 15.

[474] Nous ne traiterons pas des libertés qui ne sont pas à proprement dites des libertés économiques. Il s'agit du principe d'égalité en matière économique, de la liberté contractuelle, liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. Le Conseil d'Etat a ainsi reconnu le caractère fondamental de ces libertés économiques (SEE (Arnaud), La question prioritaire de constitutionnalité et les liberté économiques, *RJEP*, n° 718, Avril 2014, p. 3).

d'entreprendre et le droit de propriété. Bien que distinctes, les deux premières sont souvent confondues par les auteurs de la doctrine[475] tant il est vrai qu'elles se confondent dans leurs effets[476] (1). La troisième, montre l'évolution de la notion de « *propriété* » et sa relation étroite avec la liberté d'entreprendre[477] (2).

1. La liberté du commerce et de l'industrie, une liberté sans valeur constitutionnelle

105. La liberté du commerce et de l'industrie est expressément revendiquée depuis le XVIème siècle notamment par les économistes physiocrates et classiques[478]. La liberté du commerce et de l'industrie appartient aux droits naturels. La puissance publique ne peut y porter atteinte. La liberté du commerce et de l'industrie est revendiquée notamment par les ministres des finances d'influence physiocrate ou classique. C'est le cas par exemple de Turgot qui veut, en février 1776, supprimer par édit les jurandes et les sociétés de commerce, et mettre en place la liberté du commerce et des arts manuels[479].

---

[475] Monsieur le Professeur Stéphane Braconnier opère une distinction entre ces deux libertés – liberté du commerce et de l'industrie, la liberté d'entreprendre – bien qu'il reconnaisse leur caractère ténu (BRACONNIER (Stéphane), *Droit public de l'économie*, *op. cit.*, pp. 16-17). Monsieur le Professeur Jean-Yves Chérot emploie indistinctement la liberté d'entreprendre, la liberté du commerce et de l'industrie, la liberté professionnelle et la liberté économique (CHEROT (Jean-Yves), *Droit Public Economique*, 2ème éd., *op. cit.*, pp. 52-53). D'autres auteurs emploient sans les distinguer la liberté du commerce et de l'industrie et la liberté d'entreprendre (ECKERT (Gabriel), Quelle place pour la libre concurrence ?, note sous Conseil constitutionnel, décision du 13 juin 2013, n° 2013-672 DC (loi relative à sécurisation de l'emploi et Conseil constitutionnel), décision du 27 septembre 2013, n° 2013-344 QPC, *Société SCOR SE*, Réf. préc., pp. 32-38). D'autres auteurs considèrent que la liberté d'entreprendre fait partie de la liberté du commerce et de l'industrie (BON (Pierre), Article « liberté d'entreprendre » *in* DUHAMEL (Olivier) et MENY (Yves), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, Paris, p. 582). D'autres, à l'inverse, estiment que c'est la liberté du commerce et de l'industrie qui fait partie de la liberté d'entreprendre (CHEROT (Jean-Yves), *Droit Public Economique*, 2ème éd., *op. cit.*, pp. 52-53). Dans ce cas, la liberté d'entreprendre n'est qu'une « *liberté-chapeau* » (BRACONNIER (Stéphane), *Droit public de l'économie*, *op. cit.*, p. 21). Monsieur le Professeur Pierre Delvolvé indique que la liberté d'entreprendre se compose de la liberté du commerce et de l'industrie et de libre concurrence (DELVOLVE (Pierre), *Droit public de l'économie*, *op. cit.*, pp. 108-109). En réalité, c'est l'approche du Conseil constitutionnel qui contribue à la confusion de la doctrine puisque celui-ci s'appuie sur une autre liberté pour censurer une disposition législative au titre de la liberté d'entreprendre (Cons. const., Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988 relative à la loi portant amnistie du 20 juillet 1988, *JORF* du 21 juillet 1988, page 9448, *Rec*., p. 119 ; Cons. const., Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer, du 7 décembre 2000, *JORF* du 14 décembre 2000, page 19830, *Rec*., p. 164 ; Cons. const., Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 7 décembre 2000, *JORF* du 14 décembre 2000, page 19840, *Rec*., p. 176). La liberté d'entreprendre était considérée jusqu'en 2002 comme « *une forme de corollaire de la liberté du commerce et de l'industrie* » (BRACONNIER (Stéphane), *Droit public de l'économie*, *op. cit.*, p. 18).

[476] Leurs effets se rapprochent (BRACONNIER (Stéphane), *Droit public de l'économie*, *op. cit.*, p. 15 ; GUIBAL (Michel), Commerce et industrie, *Répertoire de droit commercial*, Dalloz, février 2003 (MAJ octobre 2010).

[477] FAVOREU (Louis) *et alii*, *Droit des libertés fondamentales*, 7ème éd., Dalloz, 2015, Paris, p. 304. La liberté d'entreprendre est un droit de la première génération justement parce que liée au droit de propriété. Les droits de deuxième génération sont les droits sociaux (LETTERON (Roseline), *Libertés publiques*, 9ème éd., Dalloz, coll. « Précis droit public et science politique », 2012, Paris, p. 43). Des droits de l'homme de troisième génération ont émergé mais ont été aussi vite dilués car ils n'ont pas su s'imposer. La notion de « *Troisième génération des droits de l'homme* » trouve son origine dans la doctrine internationaliste, plus précisément dans les travaux du Professeur Karel Vasak. Cette formule, créée à la fin des années soixante-dix, voulait alors témoigner de l'émergence sur la scène internationale de nouveaux droits « *de solidarité* », droits collectifs fondés sur une solidarité universelle, autour de valeurs morales. Ainsi, les droits « *de la Troisième génération* » reposent sur l'idée d'une communauté internationale dotée de ses règles propres, distinctes de celles qui gouvernent les relations entre les Etats » (LETTERON (Roseline), *Libertés publiques*, *op. cit.*, p. 43).

[478] FAVOREU (Louis) *et alii*, *Droit des libertés fondamentales*, *op. cit.*, p. 12.

[479] ESMEIN (Adhémar), *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 11ème éd., Sirey, 1912, Paris, p. 702.

106. La revendication de la liberté du commerce et de l'industrie[480] se concrétise par une inscription dans la loi de cette liberté à l'issue de la période révolutionnaire[481]. Elle figure à l'article 7 de la loi des 2-17 mars 1791 dite « *décret d'Allarde* », il s'agit d'un « *droit reconnu à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon* ». Ce texte est complété par la loi des 14-17 juin 1791, dite « *Loi Le Chapelier* » qui supprime les groupements professionnels et les coalitions. Son affirmation a eu pour objectif de mettre fin au système des corporations et des barrières douanières[482]. Cette liberté permet ainsi d'exercer n'importe quelle activité économique, commerciale ou industrielle avec une liberté de vendre ou d'acheter. La liberté du commerce et de l'industrie n'est reconnue qu'à l'initiative privée. Elle a pour corollaire l'interdiction faite aux personnes publiques d'empêcher les personnes privées de jouir de cette liberté. De plus, les collectivités publiques ne peuvent ni bénéficier de cette liberté ni y porter atteinte car cela créerait une rupture d'égalité contrevenant à la réussite de l'entreprise privée[483].

107. Afin qu'aucune atteinte n'y soit portée, le juge administratif protège cette liberté des interventions financières des collectivités territoriales en s'inspirant de la conception libérale[484]. Le juge administratif ne se réfère pas tout de suite aux lois susvisées pour contrôler la liberté du commerce et de l'industrie. En effet, il se contente d'indiquer qu'aucune concurrence ne peut être faite par les collectivités locales à l'encontre des personnes privées[485]. Il faut attendre 1914 pour que le juge administratif se réfère aux lois susmentionnées. Aussi, dans un arrêt du 6 mars 1914, *Syndicat de la boucherie*[486], le Conseil d'Etat se réfère au décret d'Allarde pour sanctionner l'allocation de subventions sur les fonds communaux à une entreprise privée en raison de l'absence de circonstances exceptionnelles.

108. La protection de la liberté du commerce et de l'industrie se renforce de manière relative. Le Conseil d'Etat lui confère le caractère de principe général du droit. Il le reconnaît implicitement dans l'arrêt datant de 1933, *Zénard*[487] puis expressément dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 juin 1951, *Daudignac*[488]. Puis, il la fait relever des libertés publiques

---

[480] Le vocable « *industrie* » s'entend de manière large c'est-à-dire « *métier* », « *activité économique* » (DREYFUS (Françoise), *L'interventionnisme économique*, PUF, coll. « Dossiers Thémis », 1971, Paris, p. 15).

[481] Les travaux de la période révolutionnaire montrent une influence des courants physiocrates et libéraux (MARION (Marcel), *Histoire financière de la France depuis 1715, Tome I, 1715-1789*, *op. cit.*, pp. 434-438).

[482] DELVOLVE (Pierre), *Droit public de l'économie*, 1ère éd., *op. cit.*, pp. 105 et s.

[483] La loi des 2-17 mars 1791 est « *couramment reconnue comme instituant la liberté du commerce et de l'industrie. S'il est vrai que les dispositions de cette loi sont conçues en termes tels qu'ils paraissent autoriser les personnes publiques, comme les autres, à pratiquer un commerce, il n'en reste pas moins que l'exercice d'une activité commerciale par une personne publique risque de paralyser, partiellement ou entièrement, l'usage de cette liberté chez les particuliers* » (CE, 11 juin 1926, *Raynaud c. Ville de Châtellerault*, *Rec*. p. 591, *D.* 1927.3.44, concl. Rivet ; CE, 24 novembre 1933, *Société « La Solidarité Ternoise »*, *D.* 1936.3.35 concl. Detton, note P.-L. J. ; CE, 24 novembre 1933, *Zénard*, *D.* 1936.III.35, concl. Detton, note P.-L. J ; *S.* 1934.3.105, note Mestre).

[484] DREYFUS (Françoise), *La liberté du commerce et de l'industrie*, Berger-Levrault, coll. « Administration nouvelle », 1973, Paris, p. 232.

[485] CE, 1er février 1901, *Déservick* ; CE, 1er février 1901, *Sieur Descroix dite Affaire des Boulangers de Poitiers*, *Rec*. p. 405, *S.* 1901.3.41 ; CE, 29 mars 1901, *Casanova, Canazzi et autres*, *S.* 1901.3.73, note Hauriou *in La jurisprudence administrative*, pp. 326-332.

[486] CE, 6 mars 1914, *Syndicat de la boucherie de la ville de Châteauroux*, *Rec*., p. 308.

[487] CE, 24 novembre 1933, *Zénard*, Réf. préc. ; CE, Ass., 20 décembre 1935, *Établissements Vézia*, *Rec*. p. 212 ; *RDP* 1936.119 concl. Latournerie.

[488] Le juge administratif vise expressément le décret d'Allarde pour reconnaître à la liberté du commerce et de l'industrie le caractère d'un principe général du droit et l'imposer au pouvoir réglementaire (CE, 22 juin 1951, *Daudignac*, *D.* 1951.3.589, concl. F. Gazier).

dont fait référence l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958[489]. Il l'élève au sein de la hiérarchie des normes sans toutefois lui conférer un caractère constitutionnel, ce rôle appartenant au Conseil constitutionnel qui refuse d'en reconnaître la valeur constitutionnelle[490].

109. En définitive, la liberté du commerce et de l'industrie délimite l'étendue du pouvoir réglementaire de la puissance publique dont dispose celle-ci lorsqu'elle intervient financièrement en faveur des entreprises privées[491]. La liberté du commerce et de l'industrie n'est pas la seule liberté économique. La liberté d'entreprendre constitue aussi une liberté qui renforce le rôle limitateur de ces libertés économiques.

2. Le droit de propriété

110. L'influence des partisans des théories libérales dans la soumission des personnes publiques au respect des libertés économiques se manifeste à travers le droit de propriété qu'ils classent parmi les droits naturels de l'individu[492]. C'est ainsi que le droit de propriété s'est vu reconnaître une protection au niveau interne et au niveau européen.

111. En premier lieu, le droit de propriété est protégé en droit interne. Il figure au sein de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui souligne que le droit de propriété est un « *droit naturel et imprescriptible de l'homme* »[493] ainsi qu'un « *droit inviolable et sacré* »[494]. Il interdit que quiconque en soit privé. Par ailleurs, le juge constitutionnel renforce cette protection en donnant au droit de propriété une pleine valeur constitutionnelle grâce à sa décision n° 81-132 du 16 janvier 1982 relative aux nationalisations qui reconnaît son caractère fondamental[495]. De même, le Conseil d'Etat participe au respect du droit de propriété. Il l'a ainsi classé dans la catégorie des libertés fondamentales aux termes de l'article L. 521-2 du CJA[496]. Partant, le juge administratif

---

[489] Dans un arrêt du 28 octobre 1960 (CE, 28 octobre 1960, *Martial de Laboulaye*, *AJDA*, 1961, p. 29, concl. Heumann), le juge administratif qualifie la liberté du commerce et de l'industrie de liberté publique. Désormais, la liberté du commerce et de l'industrie relève de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958. Elle doit donc être protégée par la loi.

[490] LETTERON (Roseline), *Libertés publiques*, *op. cit.*, p. 571.

[491] CE, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, *D. H.* 1930. 416, concl. Josse, note Alibert, *S.* 1931.3.73 ; *RDP* 1930, p. 530 concl. Josse.

[492] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §1, A. 2.

[493] L'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 souligne que « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* ». L'article 2 exprime l'esprit libéral dans lequel se trouve la France, puisqu'il range le droit de propriété parmi les droits naturels de l'individu qui ne peuvent faire l'objet d'une atteinte par l'Etat.

[494] L'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 souligne que « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé* ».

[495] Le Conseil constitutionnel souligne que « *les principes mêmes énoncés par la Déclaration des droits de l'homme ont pleine valeur constitutionnelle tant en ce qui concerne le caractère fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, qu'en ce qui concerne les garanties données aux titulaires de ce droit et les prérogatives de la puissance publique* » (Cons. const., Décision n° 81-132 DC 16 janvier 1982 relative à la loi de nationalisation, *JO* du 17 janvier 1982, p. 299, cons. n° 16).

[496] L'article L. 521-2 du CJA indique que « *saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses*

sanctionne toute atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale qu'une personne morale de droit public[497] – les collectivités territoriales sont donc concernées – aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs. Le juge participe donc à la sauvegarde de la liberté fondamentale que constitue le droit de propriété[498].

112. En second lieu, le droit de propriété est protégé au niveau européen[499]. C'est « *le seul droit de l'homme de nature économique* »[500]. Il est mentionné à l'article 1er du Protocole n°1 de la Convention européenne des droits de l'homme qui considère que le droit de propriété signifie que « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens* » et « *Nul ne peut [en] être privé* ». De plus, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît une pleine effectivité au droit de propriété[501]. La Cour de justice de l'Union européenne range le droit de propriété parmi les principes généraux du droit européen[502] tout en lui reconnaissant la qualité d'un droit fondamental[503].

113. Le respect du droit de propriété par les collectivités territoriales résulte de la définition qu'en donne le Code civil en son article 544. Celui-ci énonce que la propriété s'identifie au « *droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* »[504]. Cette définition implique qu'aucune personne publique, parmi elles, les collectivités territoriales, ne puisse porter atteinte à la propriété d'une entreprise privée. Le terme « *propriété* » englobe la propriété mobilière, qui s'intéresse à l'ensemble des biens meubles de l'entreprise privée, et

---

pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures » (Créé par l'article 4 de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000, *JORF* 1er juillet 2000 en vigueur le 1er janvier 2001).

[497] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1.

[498] L'atteinte au droit de propriété constitue une atteinte grave à une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA. Le droit de propriété est donc susceptible d'être invoqué dans le cadre d'un référé-liberté. Dès lors, l'apposition illégale de scellés sur un bâtiment, dont la société Lidl est propriétaire, porte atteinte à la libre disposition de ses biens (CE, Ordonnance de référé, 23 mars 2001, *Société Lidl*, n° 231559, *Rec*. p.154 ; *BJDU* 2001 p. 111, note Bonichot ; *RFDA* 2001, p. 765).

[499] CJCE, 14 mai 1974, *Nold c. Commission*, aff. 4/73, *Rec*. p. 491.

[500] Monsieur le Professeur Luigi Condorelli indique bien les réticences à intégrer le droit de propriété dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En effet, le droit de propriété n'est pas seulement un droit de l'homme, il présente également une nature spécifique qui est économique ; ce qui explique d'ailleurs qu'il soit exilé au sein de Premier Protocole additionnel et non pas intégré au sein de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de le reléguer dans un Protocole (CONDORELLI (Luigi), Commentaire de l'article 1er du premier Protocole additionnel, *in La Convention européenne des droits de l'homme, commentaire article par article*, sous la direction de PETTITI (Louis-Edmond), DECAUX (Emmanuel) et IMBERT (Pierre-Henri), Economica, 1995, p. 971). Le droit de propriété a été repris à l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice le 7 décembre 2000.

[501] CEDH, 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique*, aff. 6833/74, Série A, n° 31, *AFDI*., 317, note Pelloux.

[502] Selon une jurisprudence constante, le droit de propriété fait partie des principes généraux du droit européen (CJCE, 12 mai 2005, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giula et ERSA*, aff. C-347/03, *Rec*. I. 3785, pt 119 ; CJCE, 12 juillet 2005, *Alliance for Natural Health E.A.*, aff. jointes C-154/04 et C-155/04, *Rec*. I. 6451, pt 126).

[503] La Cour de justice reconnait cette qualité dans l'arrêt CJCE, 30 juillet 1996, *Bosphorus*, aff. C-84/95, *Rec*. I. 3953. Elle réaffirme par la suite le caractère de droit fondamental (CJCE, 12 mai 2005, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giula et ERSA*, aff. C-347/03, *Rec*. I. 3785, pt 120). Les droits fondamentaux dont fait partie le droit de propriété s'impose aux États membres dans la mesure où ils agissent dans le champ du droit européen « *de telle sorte que ne sauraient être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus par les Constitutions de ces États* » (CJCE,13 décembre 1979, *Hauer*, aff. 44/79, *Rec*. p. 3727 ; CJCE, 13 juillet 1989, *Wachauf c/ Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, aff. 5/88, *Rec*. 2609).

[504] C'est la loi n° 1804-01-27 promulguée le 6 février 1804 qui procède à la codification de ce texte et en donne une définition qui restera célèbre. La propriété se compose de trois attributs : *usus*, *fructus*, *abusus*. Le propriétaire a donc le droit d'utiliser son bien, accéder à ce qui est produit par son bien et disposer de son bien comme il le souhaite (CARBONNIER (Jean), *Droit civil – Les biens, Les obligations*, Volume II, 1ère éd., PUF, Quadrige manuels, « Quadrige », 2004, n° 730, pp. 1640-1643).

la propriété immobilière, qui s'intéresse aux biens de nature immatérielle[505]. Par conséquent, le droit de propriété dont bénéficient les entreprises privées interdit, par exemple, que les collectivités territoriales transforment une entreprise privée en une entreprise publique locale par l'acquisition progressive de la majorité des parts du capital social de sociétés commerciales[506]. Les interventions financières des collectivités territoriales doivent donc veiller à ne pas empiéter le droit de propriété.

3. La liberté d'entreprendre

114. A l'instar des deux autres libertés économiques, la liberté d'entreprendre est aussi d'inspiration libérale. Elle ne figure pas explicitement au sein de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789[507] néanmoins les juges administratif et constitutionnel lui confèrent une place de choix au sein de la hiérarchie des normes.

115. Premièrement, le Conseil d'Etat érige la liberté d'entreprendre au rang de liberté publique dans l'arrêt d'Assemblée du 22 juin 1963[508]. Il renforce sa valeur en lui conférant la qualité de liberté fondamentale, au sens de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative. Le juge administratif souligne que « *pour apprécier le degré de gravité que peut revêtir une atteinte portée à la liberté d'entreprendre, […], il y a lieu de prendre en compte les limitations de portée générale qui ont été introduites par la législation pour permettre certaines interventions jugées nécessaires à la puissance publique dans les relations entre particuliers* ». C'est notamment le cas lorsqu'une personne publique souhaite « *disposer, dans certaines zones, d'un droit d'acquisition prioritaire d'un bien librement mis en vente par son propriétaire* »[509]. Dès lors, les interventions financières des collectivités territoriales doivent, pour ne pas porter une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'entreprendre, demeurer en faveur des entreprises privées.

---

[505] L'article 546 al. 1 du Code civil indique les deux aspects de la propriété : « *La propriété d'une chose soit mobilière, soit immobilière* ».

[506] Ceci est d'autant plus vrai pour les collectivités territoriales qui ne peuvent pas d'elles-mêmes procéder à une quelconque nationalisation. Cette compétence appartenant au législateur (Voir *supra* Introduction, §1, A. 3. a. n° 16).

[507] L'abolition des privilèges dans la nuit du 4 août 1789 avait paru supprimer « *tous les privilèges particuliers des provinces, villes, corps, et communautés* ». Cependant, ce ne fut pas le cas. Le décret d'application du 11 août 1789 oublie de mentionner les « *corps* ». Les corporations et communautés de métiers subsistent encore. L'article 2 de la loi des 2 et 17 mars 1791 indique que « *les offices de perruquiers-barbiers-baigneurs-étuvistes, ceux des agents de change, et tous autres offices pour l'inspection et les travaux des arts et du commerce, les brevets et les lettres de maîtrises, les droits perçus pour la réception des maîtrises et jurandes, ceux du collège de pharmacie, et tous privilèges de professions, sous quelque dénomination que ce soit, sont également supprimés* ». C'est donc cet article qui abolit les corporations. La suppression des privilèges est renforcée par la loi Le Chapelier des 14 et 17 juin 1791 confirmant ainsi la suppression définitive des corporations. L'article 1er de cette loi souligne que « *l'anéantissement de toutes les espèces de Corporations d'un même état et profession étant une des bases fondamentales de la Constitution Française, il est défendu de les rétablir sous quelque prétexte et quelque forme que ce soit* ». Le texte souligne, par ailleurs, en son article 2 que « *Les citoyens d'un même état ou profession, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte ne pourront, lorsqu'ils se trouveront ensemble, se nommer ni présidents, ni secrétaires, ni syndics, tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibération, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs* ». La suppression des privilèges et corps permet l'exercice de la liberté d'entreprendre.

[508] En effet, le Conseil d'Etat souligne « *qu'au nombre des libertés publiques dont, en vertu de cette dernière disposition, les garanties fondamentales relèvent du domaine de la loi, figure le libre accès à l'exercice par les citoyens de toute activité professionnelle n'ayant fait l'objet d'aucune limitation légale* » (CE, Ass., 23 juin 1963, *Syndicat du personnel soignant de Guadeloupe*, n° 51-787, *Rec*. p. 386).

[509] CE, Ordonnance de référé, 12 novembre 2001, *Commune de Montreuil-Bellay*, n° 239840, *Rec*. p. 551, *Droit administratif*, 2002, n° 41, note Lombard.

116. Deuxièmement, le Conseil constitutionnel attribue à la liberté d'entreprendre une assise plus solide[510] que la liberté du commerce et de l'industrie en consacrant sa valeur constitutionnelle dans la décision n° 81-132 du 16 janvier 1982, Nationalisations[511] . Le Conseil constitutionnel affirme que « *la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre* »[512]. Or, l'interventionnisme financier local ne prive aucunement les entreprises privées de leur liberté. Au contraire, il y contribue.

117. La liberté d'entreprendre est une liberté essentielle pour toute entreprise privée car elle implique une liberté d'établissement et une liberté d'exercice, lui conférant ainsi une autonomie. La première suppose que la personne publique ou privée peut fonder l'entreprise qu'elle souhaite dans le cadre de l'activité économique de son choix[513]. La seconde suppose que cette même personne peut « *exploiter cette entreprise ou exercer cette activité économique* »[514]. L'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées semble compatible avec l'exercice de la liberté d'entreprendre puisqu'il a un but mélioratif. Les collectivités territoriales en créant, par exemple, un environnement favorable aux entreprises privées favorisent leur établissement sur leur territoire.

118. Les collectivités territoriales contribuent par leurs interventions financières à la garantie des libertés économiques susvisées. L'interventionnisme financier local n'est donc pas un frein. En tout état de cause, les juges nationaux et européens veillent au respect de ces libertés économiques mais également d'autres libertés qui relèvent du droit de l'Union européenne.

---

[510] Ayant une assise plus robuste, son champ d'application s'est élargi. Englobant, désormais, la liberté du commerce et de l'industrie et la libre concurrence, la classification des libertés économiques a été modifiée (DELVOLVE (Pierre), *Droit public de l'économie*, *op. cit.*, pp. 105-122). En substance la liberté du commerce et de l'industrie et la liberté d'entreprendre se confondent. La différence est organique. Elle provient de l'autorité qui l'invoque. La liberté du commerce et de l'industrie parait avoir un rang inférieur à celui de la liberté d'entreprendre. La liberté du commerce et de l'industrie est invoquée par le Conseil d'Etat tandis que la liberté d'entreprendre élevée au rang constitutionnel est invoquée par le Conseil constitutionnel.

[511] Cons. const., Décision n° 81-132 DC 16 janvier 1982 relative à la loi de nationalisation, Réf. préc., cons. n° 16.

[512] Le juge constitutionnel se fonde, à bon droit, sur l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 pour lui donner une valeur constitutionnelle car la liberté d'entreprendre figurait dans les travaux préparatoires de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 comme l'a démontré brillamment Monsieur le Professeur Jean-Louis Mestre (MESTRE (Jean-Louis), Le Conseil constitutionnel, la liberté d'entreprendre et la propriété, *Recueil Dalloz*, 1984, n° s.n., p. 1). Monsieur le Professeur Robert Savy ne partage pourtant pas ce point de vue (SAVY (Robert), La Constitution des juges, *Dalloz*, 1983, Chronique, p. 105).

[513] CE, ordonnance de référé du 26 avril 2002, *Société Saria Industries*, *Rec.* p. 155 ; Cons. const., Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, M. Christian S. [Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle], cons. n°7, *JO* du 1er décembre 2012, page 18908, texte n° 93, *Rec.* p. 636 ; ECKERT (Gabriel), Quelle place pour la libre concurrence ?, note sous Conseil constitutionnel, décision du 13 juin 2013, n° 2013-672 DC (loi relative à sécurisation de l'emploi) et Conseil constitutionnel, décision du 27 septembre 2013, n° 2013-344 QPC, *Société SCOR SE*, Réf. préc., pp. 32-38.

[514] BON (Pierre), Article « liberté d'entreprendre », *in* DUHAMEL (Olivier) et MENY (Yves), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, Paris, p. 582.

B. Les libertés économiques issues du droit de l'Union européenne

119. L'Europe est libérale[515]. Son objectif est de préserver le libre-échange, la stabilité monétaire et l'ouverture des frontières[516]. Pour ce faire, elle instaure des libertés économiques, *en sus* de celles que nous venons de traiter, qui s'applique au niveau national tout en l'impactant. Ces libertés protègent toutes les entreprises privées, situées sur le territoire de l'Union européenne, des interventions financières des collectivités territoriales. D'une part, la création du Marché commun par le Traité de Rome du 25 mars 1957 garantit la libre circulation conformément aux objectifs généraux de la Communauté économique européenne (CEE)[517] (1). D'autre part, le TFUE crée la libre concurrence (2).

1. La libre circulation, une liberté fondamentale plurielle

120. La libre circulation fait partie des « *fondements de la Communauté* »[518]. Elle sera réaffirmée ultérieurement par les différents traités européens, notamment dans la version consolidée du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne[519]. La libre circulation est une liberté économique établie dans le cadre du « *marché intérieur* »[520], et a pour vocation de « *permettre aux acteurs économiques de tirer profit des acquis du marché unifié* »[521] en leur permettant de bénéficier d'une liberté de circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Partant, les entreprises privées profitent, grâce à cette

---

[515] L'ordo-libéralisme a participé à l'orientation libérale des traités européens. Cette conception ultra-libérale est développée par Friedrich Von Hayek. Il souhaite une absence totale d'immixtion de la puissance publique dans les relations contractuelles entre les acteurs économiques privés. La conception libérale de l'Europe est affaiblie durant la période de l'entre-deux-guerres. Elle connaît un regain d'intérêt après la Seconde Guerre mondiale. Ce sont les partisans de cette conception libérale qui amorceront la création de la future Union européenne et qui donneront à l'Europe son fondement libéral (GROSBOIS (Thierry), Article « Libéraux » *in* BOSSUAT (Gérard) et GROSBOIS (Thierry), *Dictionnaire historique de l'Europe unie*, André Versailles éditeur, 2009, pp. 608-613 ; BERTONCINI (Yves), Article « Libéralisation », *in* BERTONCINI (Yves) et *alii*, *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Armand Colin, 2008, Paris, pp. 254-257 ; PETIT (Nicolas), *Droit européen de la concurrence*, Montchrestien, Lextensoéditions, coll. « Domat droit privé », 2013, Paris, 684 pages).

[516] GROSBOIS (Thierry), Article « Libéraux » *op. cit.*, p. 608.

[517] RIVERO (Jean) et MOUTOUH (Hugues), *Libertés publiques*, Tome I, 1973, Paris, p. 81.

[518] Le Traité instituant la Communauté Economique Européenne, de 1957, consacre une deuxième partie aux « *fondements de la communauté* » dont fait partie la libre circulation (Traité instituant la Communauté Economique Européenne, 1957).

[519] Le Traité de Maastricht, de 1992, réaffirme la libre circulation dans « *les politiques de la communauté* » figurant dans la troisième partie (Traité sur l'Union européenne, 1992). Le Traité d'Amsterdam, modifiant le Traité sur l'Union européenne et les traités instituant les Communautés européennes, réaménage la libre circulation concernant notamment la libre circulation des personnes. Le Traité de Lisbonne, de 2007 confirme la libre circulation (Traité de Lisbonne, 2007). La libre circulation figure dans la troisième partie du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne consacrée aux « *politiques et actions internes de l'Union* ».

[520] La Cour de Justice des communautés européennes va préciser la « *notion de marché commun* » dans un arrêt du 5 mai 1982 (CJCE, 5 mai 1982, *Schul*, aff. 15/81, *Rec.* p. 1409). L'Acte unique de 1986 prescrit la réalisation du « *marché intérieur* ». Le marché intérieur constitue une « *notion-clé* », d'abord, de la Communauté européenne, ensuite, de l'Union européenne car il met en exergue l'un des fondements majeurs de la construction européenne : le fondement économique. Le marché intérieur est essentiel pour le développement des entreprises privées. En effet, l'article 26 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-article 14 TCE) indique que le marché intérieur « *comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités* ». Le marché intérieur est l'aboutissement du marché commun c'est-à-dire du processus d'intégration multinationale qui s'est manifesté par l'effectivité progressive des composantes de la libre circulation.

[521] CLERGERIE (Jean-Louis), GRUBER (Annie) et RAMBAUD (Patrick), *L'Union européenne*, *op. cit.*, p. 391.

liberté économique, d'un environnement favorable à leur développement, et auquel les collectivités territoriales ne peuvent porter atteinte.

121. De plus, la libre circulation, reconnue par les traités successifs[522], a un effet direct[523] à l'égard des Etats membres de l'Union européenne. La Cour de justice de l'Union européenne affirme cet effet direct pour l'ensemble des composantes de la libre circulation. Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne a reconnu l'effet direct de la libre circulation des marchandises[524], de la libre circulation des personnes et des services[525], de la libre circulation des capitaux[526]. Les entreprises privées sont donc en mesure d'invoquer le droit européen devant les tribunaux sans avoir recours aux textes issus du droit interne. L'effet direct de la libre circulation interdit aux collectivités territoriales d'y porter une quelconque entrave. Par conséquent, toute intervention financière des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées semble incompatible avec la libre circulation.

122. La libre circulation des personnes, la libre circulation des services, la libre circulation des marchandises et la libre circulation des capitaux constituent des libertés fondamentales reconnues par la Cour de justice de l'Union européenne[527]. Toute mesure entravant ces libertés est sanctionnée par la Cour de justice, qu'elle émane de l'Etat lui-même ou bien d'une collectivité locale[528]. Partant, les collectivités territoriales n'échappent aucunement aux dispositions relatives aux libertés de circulation. Ainsi, la libre circulation des services s'oppose à toute législation fiscale d'une autorité régionale qui établit une taxe frappant uniquement les entreprises privées ayant leur domicile fiscal en dehors du territoire

---

[522] Les traités européens, dans lesquels figure la libre circulation, appartiennent à ce qui est communément appelé : le droit primaire. Celui-ci forme le fondement des sources du droit de l'Union européenne.

[523] Le principe de l'effet direct des normes primaires est reconnu par la Cour de justice. L'effet direct des dispositions du traité s'applique lorsque les obligations posées par les traités sont précises, claires, inconditionnelles, et n'appellent aucune intervention législative des Etats (CJCE, 26 février 1963, *Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen*, aff. 26-62, *Rec*. p. 3).

[524] L'article 12 du Traité instituant la Communauté économique européenne relatif à l'interdiction des douanes et des taxes d'effet équivalent produit, selon la Cour de justice, « *des effets immédiats et engendre des droits individuels que les juridictions internes doivent sauvegarder* » (CJCE, 26 février 1963, *Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen*, Réf. préc.).

[525] La liberté d'établissement et la libre circulation des services constituent « *un droit directement conféré par le traité ou, selon le cas, les dispositions prises pour la mise en œuvre de celui-ci* » (CJCE, 8 avril 1976, *Royer*, aff. 48/75, *Rec*. p. 497, pt n° 31).

[526] La Cour de justice considère que l'article 1er de la directive 88/361/CEE du Conseil, du 24 juin 1988, pour la mise en œuvre de l'article 67 qui impose aux Etats membres « *de supprimer toutes les restrictions aux mouvements de capitaux, est formulée de façon claire et inconditionnelle et ne nécessite aucune mesure particulière de mise en œuvre* ». L'article 67 du Traité instituant la Communauté économique européenne présente un effet direct (CJCE, 23 février 1995, *Bordessa et a*., aff. jtes C-358/93 et C-416/93, *Rec*. CJCE 1995, I, p. 361, pt n° 33).

[527] La Cour de justice de l'Union européenne reconnait que « *la libre circulation des capitaux constitue, comme celle des personnes et des services, une des libertés fondamentales de la Communauté* » (CJCE, 11 novembre 1981, *Casati*, aff. 203/80, *Rec*. p. 2595, pt n° 8). De même elle souligne que la libre circulation des marchandises est « *une règle fondamentale* » de l'Union européenne (CJCE, 20 février 1979, *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (dit aussi Cassis de Dijon)*, aff. 120/78, *Rec*. p. 649, pt n° 14), « *une liberté fondamentale garantie par le traité* » (CJCE, 13 mars 2008, *Comm. c. Belgique*, aff. C-227/06, *Rec*. CJCE 2008, I, p. 46, pt n° 61 ; CJUE, 10 septembre 2014, *Vilniaus Energija*, aff. C-423/13, pt n°50).

[528] La Cour de justice de l'Union européenne souligne que, concernant la libre circulation des marchandises, « *l'article 30 du traité peut s'appliquer aux mesures prises notamment par toutes les autorités des États membres, qu'il s'agisse d'autorités du pouvoir central, d'autorités d'un État fédéré ou d'autres autorités territoriales* » (CJCE, 25 juillet 1991, *Aragonesa et Publivia*, aff. jtes C-1/90 et C-176/90, *Rec*. CJCE 1991, I, p. 4151, pt 8). La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est constante (CJCE, 17 novembre 2009, *Regione Sardegna*, aff. C-169/08, *Rec*. I-10821, pt n° 29).

régional[529]. De même, la Cour de justice interdit toute mesure d'effet équivalent, au sens de l'article 30 du Traité instituant la Communauté économique européenne, prise par une collectivité locale, qui entrave la libre circulation des marchandises en cherchant à protéger, même de façon indirecte, certaines productions locales[530]. La libre circulation interdit qu'une réglementation d'une collectivité locale entrave le marché intérieur[531]. La libre circulation des marchandises interdit aux collectivités locales de mettre en place une procédure d'autorisation préalable à l'acquisition de biens fonciers qui, selon la Cour de justice, « *entraîne, par son objet même, une restriction à la liberté des mouvements de capitaux* »[532].

123. La libre circulation à travers ces composantes est opposable aux collectivités locales. La Cour de justice de l'Union européenne veille à ce que les interventions financières de ces dernières, bien qu'en faveur des entreprises privées, n'entravent pas le marché intérieur instauré par les traités.

2. La libre concurrence, un corollaire

124. La libre concurrence est une liberté revendiquée par la théorie économique néo-libérale[533] qui voit en elle un moyen de ne pas fausser le jeu naturel du marché[534]. La libre concurrence détient « *une place fondamentale dès l'origine* »[535]. Le TFUE mentionne, dès la première partie concernant les principes de l'Union européenne, l'importance de la libre concurrence pour le bon fonctionnement du marché intérieur et souligne la compétence exclusive de l'Union dans ce domaine[536]. La Cour de justice de l'Union européenne reconnait cette place en soulignant le caractère fondamental[537] de la libre concurrence ainsi que son caractère d'ordre public[538].

---

[529] CJCE, 17 novembre 2009, *Regione Sardegna*, aff. C-169/08, *Rec*. I-10821 ; note Claude Blumann, JCP G.
[530] CJCE, 25 juillet 1991, *Aragonesa et Publivia*, Réf. préc., pt n° 26.
[531] « *Constitue une telle entrave aux importations le fait qu'une réglementation communale d'un État membre oblige les opérateurs important dans la commune des viandes fraîches, de passer par l'abattoir communal pour confier le transport et la livraison de leurs marchandises au lieu de destination finale à une entreprise locale, bénéficiaire d'une concession exclusive en matière d'exécution des travaux considérés, et permet aux opérateurs concernés d'effectuer eux-mêmes le transport et la livraison de leurs marchandises moyennant le paiement d'un certain montant à l'entreprise concessionnaire* » (CJCE, 15 décembre 1993, *Ligur Carni*, aff. jtes C-277/91, C-318/91 et C-319/91, pt 36).
[532] CJCE, 1er juin 1999, *Klaus Konle*, aff. C-302/97, *Rec*. CJCE 1999, I-3099, pt 39.
[533] BENOIT (Francis-Paul), *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIIIème siècle*, *op. cit.*, p. 270.
[534] Article 107 du TFUE (ex-article 87 TCE) : « *1. Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».
[535] DEWOST (Jean-Louis), LASSERRE (Bruno) et SAINT-ESTEBEN (Robert), L'entreprise, les règles de concurrence et les droits fondamentaux : quelle articulation ?, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 35, avril 2012.
[536] Article 3 du TFUE : « *1. L'Union dispose d'une compétence exclusive dans [...] b) l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur* ».
[537] « *L'article 85 du traité constitue, conformément à l'article 3, sous g), du traité CE [devenu, après modification, article 3, paragraphe 1, sous g), CE], une disposition fondamentale indispensable pour l'accomplissement des missions confiées à la Communauté et, en particulier, pour le fonctionnement du marché intérieur* » (CJCE, 1er juin 1999, *Eco Swiss China Time Ltd c/Benetton International NV*, aff. C-126/97, *Rec*. p. I-3055, pt n° 36).
[538] Les dispositions des articles 107 du TFUE (ex-article 87 TCE) et 108 du TFUE (ex-article 87 TCE) constituent des dispositions d'ordre public applicables d'office par les juridictions nationales (CJCE, 1er juin 1999, *Eco Swiss China Time Ltd c/Benetton International NV*, Réf. préc., pt n° 39 ; CJCE, 13 juillet 2006, *Vincenzo Manfredi*, Réf. préc., pt n° 31).

125. Comme la libre circulation, la libre concurrence présente un effet direct pour les relations entre les entreprises privées[539]. Partant, celles-ci peuvent directement invoquer les dispositions susvisées du TFUE devant les juridictions nationales indépendamment des règles nationales[540]. Les entreprises privées peuvent même « *demander réparation du dommage que [leur] aurait causé un contrat ou un comportement susceptible de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence* »[541]. Cela implique que les Etats membres et les collectivités locales garantissent la mise en œuvre de la libre concurrence eu égard aux articles précités. La Cour de justice de l'Union européenne vérifie les mesures prises par ceux-ci[542] afin qu'ils respectent « *la dimension constitutionnelle du droit européen de la concurrence* »[543].

126. Toutefois, en droit interne, la portée de la libre concurrence semble limitée car elle n'a pas été consacrée par le Conseil constitutionnel en tant que tel. Lorsque celui-ci analyse la libre concurrence, il la rattache à une liberté constitutionnellement garantie, plus précisément à la liberté d'entreprendre[544]. La libre concurrence n'est pas une liberté économique autonome à l'instar de la liberté d'entreprendre[545]. Elle est invoquée à l'appui d'autres libertés. La décision du Conseil constitutionnel n° 2013-672 DC du 13 juin 2013[546] le montre bien puisque le Conseil constitutionnel prend en considération les préoccupations concurrentielles mais en évoquant la liberté du travail et la liberté d'entreprendre sans faire aucune référence à la libre concurrence[547]. D'ailleurs, il a régulièrement rappelé que la libre concurrence n'avait aucune valeur constitutionnelle[548] si bien qu'elle ne fait pas partie des

---

[539] CJCE, 30 janvier 1974, *BRT et SABAM, dit « BRT I »*, aff. 127/73, *Rec*. p. 51, pts n° 15 et 16.

[540] La Cour de justice de l'Union européenne souligne « *que les interdictions des articles 85 et 86, se prêtant par leur nature même à produire des effets directs dans les relations entre particuliers, ces articles engendrent directement des droits dans le chef des justiciables que les juridictions nationales doivent sauvegarder* » (CJCE, 30 janvier 1974, *BRT et SABAM, dit « BRT I »*, Réf. préc., pt n° 16 ; CJCE, 18 mars 1997, *Guérin automobiles/Commission*, aff. C-282/95 P, *Rec*. p. I-1503, pt 39 ; CJCE, 20 septembre 2001, *Courage et Crehan*, aff. C-453/99, *Rec*. p. I-6297, pts n° 23 ; CJCE, 13 juillet 2006, *Vincenzo Manfredi*, aff. C-295/04 à C-298/04, pt n° 39).

[541] La Cour de justice indique que l'absence de droit d'obtenir réparation priverait l'article 107 du TFUE (ex-article 87 TCE) d'effet utile (CJCE, 20 septembre 2001, *Courage et Crehan*, aff. C-453/99, *Rec*. p. I-6297, points n° 25 et 26).

[542] La Cour de justice souligne « *que le traité C.E.E. a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des États membres et qui s'impose à leurs juridictions ; qu'il serait contraire à la nature d'un tel système d'admettre que les États membres puissent prendre ou maintenir en vigueur des mesures susceptibles de compromettre l'effet utile du traité ; que la force impérative du traité et des actes pris pour son application ne saurait varier d'un État à l'autre par l'effet d'actes internes, sans que soit entravé le fonctionnement du système communautaire et mis en péril la réalisation des buts du traité* » (CJCE, 13 février 1969, *Walt Wilhelm et autres*, aff. 14/68, *Rec*. p. 1, pt n° 6). La Cour de justice précise encore que « *le but énoncé à l'article 3 f) est précisé dans plusieurs dispositions du traité relatives aux règles de concurrence, dont l'article 86, […] que, dès lors, s'il est vrai que l'article 86 s'adresse aux entreprises, il n'en est pas moins vrai aussi que le traité impose aux États membres de ne pas prendre ou maintenir en vigueur des mesures susceptibles d'éliminer l'effet utile de cette disposition* » (CJCE, 16 novembre 1977, *Inno/ATAB*, aff. 13/77, *Rec*. p. 2115, pts n° 29 à 31 ; CJCE, 10 janvier 1985, *Association des centres de distributeurs E. Leclerc et autres c/ SARL au Blé Vert et autres*, aff. C-229/83, *Rec*. 1985, pt n° 14).

[543] HUBERT (Patrick) et CASTAN (Adrien), Droit constitutionnel et liberté de la concurrence, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 1er octobre 2015, n° 49, pp. 15 et s.

[544] DEWOST (Jean-Louis), LASSERRE (Bruno) et SAINT-ESTEBEN (Robert), L'entreprise, les règles de concurrence et les droits fondamentaux : quelle articulation ?, *op. cit.*, 12.

[545] CE, Sect., 26 mars 1999, *Société EDA*, *Rec*. p. 95 ; *ADJA*, 1999, p. 427, concl. Sthal.

[546] Cons. const., décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013, Loi relative à la sécurisation de l'emploi, *JORF* du 16 juin 2013 page 9976, texte n° 2, *Rec*. p. 817.

[547] ECKERT (Gabriel), Quelle place pour la libre concurrence ?, note sous Conseil constitutionnel, décision du 13 juin 2013, n° 2013-672 DC (loi relative à sécurisation de l'emploi) et Conseil constitutionnel, décision du 27 septembre 2013, n° 2013-344 QPC, *Société SCOR SE*, Réf. préc., p. 36.

[548] Cons. const., décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, *JO* du 18 juillet 2001, page 11506, *Rec*. p. 82 ; Cons. const., Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies

droits et libertés garantis par la Constitution invocables au titre d'une question prioritaire de constitutionnalité, la libre concurrence n'étant qu'une exigence[549]. Il reste aux entreprises privées d'invoquer le respect de la libre concurrence près le Conseil d'Etat qui a expressément consacré cette liberté dans l'arrêt *Sieur Capelle et Union syndicale des directeurs de spectacles de Lyon et de la région du Sud-Est* du 16 février 1940[550]. Il se fonde sur le principe d'égalité et de liberté du commerce et de l'industrie.

127. Les juges administratif et européen sont des fervents garants des libertés économiques et ce « *contre vents et marées interventionnistes* »[551] bien que leurs décisions soient de plus en plus temporisées.

§2. Les libertés économiques, des libertés limitées

128. Les crises économiques successives ont eu un impact sur les libertés économiques. L'application des libertés économiques ne pouvait plus faire abstraction des prérogatives de puissance publique dévolues aux collectivités publiques. Ces libertés économiques ainsi que le droit de propriété se sont affaiblis (A) ou renforcés avec quelques exceptions (B).

A. L'affaiblissement des libertés économiques

129. La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que le droit de propriété souffrent d'atteintes prégnantes qui altèrent leur portée. Ainsi, le droit de propriété est chaque fois empiété (1). La liberté du commerce et de l'industrie est de plus en plus restreinte (2).

1. La liberté du commerce et de l'industrie limitée

130. L'affaiblissement de la liberté du commerce et de l'industrie commence dès 1848 car depuis cette date « *aucune disposition constitutionnelle n'a plus fait référence à cette liberté, qui ne figure donc pas dans le Préambule 1946 ou dans la Constitution de 1958* »[552]. Le pouvoir constituant originaire manifeste clairement une volonté de ne pas lui

---

professionnelles, *JO* du 1er décembre 2001, page 19112, *Rec*. p. 145 ; Cons. const., décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, *JO* du 22 août 2007, page 13971, texte n° 6, *Rec*. p. 319.

[549] Le Conseil d'Etat souligne que « *si la libre concurrence peut être une exigence, notamment pour garantir le respect du principe d'égalité ou de la liberté d'entreprendre, elle n'est pas, en elle-même, au nombre des droits et libertés garantis par la Constitution* » (CE, 11 mars 2011, *Société d'exploitation Manirys*, n° 345288, *Droit fiscal*, 2011, p. 340, concl. E. Geffray).

[550] CE, 16 février 1940, *Sieur Capelle et Union syndicale des directeurs de spectacles de Lyon et de la région du Sud-Est*, *Rec*. p. 61 ; TA Grenoble du 27 janvier 1988, *Ruphy et a. c/ Commune de La Clusaz*, *JCP G* 1989, II, 2126, observations Cl. Devès. Le Conseil d'Etat y fait référence implicitement dans l'arrêt du 24 novembre 1933 (CE, 24 novembre 1933, *Société « La Solidarité Ternoise »*, Réf. préc.).

[551] DE SOTO (Jean), Le recours pour excès de pouvoir et l'interventionnisme économique, *EDCE*, 1952, p. 64 ; WEIL (M. P), Le Conseil d'Etat statuant au contentieux : politique jurisprudentielle ou jurisprudence politique ?, p. 12.

[552] LETTERON (Roseline), *Libertés publiques*, *op. cit.*, p. 569.

conférer une valeur constitutionnelle et de le reléguer au simple rang législatif[553], si bien que toutes les normes supra-législatives peuvent renverser la liberté du commerce et de l'industrie. D'ailleurs, le législateur a prouvé maintes fois qu'il pouvait faire fi de la liberté du commerce et de l'industrie et y apporter des restrictions. Les lois relatives au socialisme municipal en témoignent[554]. Les collectivités territoriales participent, aussi, à ces restrictions en appliquant cette législation. Elles créent un obstacle à la liberté du commerce et de l'industrie, alors que l'interventionnisme financier local a pour finalité d'aider financièrement les entreprises privées qui le souhaitent afin qu'elles se développent au nom de la liberté du commerce et de l'industrie. De même, le juge administratif limite la portée de cette liberté puisqu'il n'hésite pas à la reléguer au second rang[555]. Garant du respect du règlement vis-à-vis de la loi[556], le juge administratif indique, dans un arrêt de principe, du 12 décembre 1953, *Syndicat national des transporteurs aériens*[557], que le principe de liberté du commerce ne peut être « *utilement invoqué* » lorsqu'une loi restreint la liberté professionnelle[558]. Cet arrêt a été repris à plusieurs reprises dans une approche plus ou moins extensive[559]. Tous ces éléments ne font qu'appuyer le fait que la liberté du commerce et de l'industrie ne pouvait avoir qu'une « *portée singulièrement réduite* »[560].

131. Revendiquée, d'abord, par les physiocrates, les classiques puis les néo-classiques, la liberté du commerce et de l'industrie a été l'un des sièges de l'évolution libérale. Cette dernière a entraîné le passage de la compagnie d'initiative publique à l'entente d'initiative privée. Cela signifie un passage d'un dirigisme public à un dirigisme privé[561]. En effet, les entreprises privées, au nom de la liberté, ne font qu'anéantir la liberté du commerce et de l'industrie en l'appliquant de manière outrancière et en ne respectant plus le libre jeu du marché. Dès lors, loin de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, les collectivités territoriales favorisent certaines entreprises privées, victime du dirigisme privé, en intervenant financièrement pour rééquilibrer le marché.

---

[553] Elle a été élevée au rang législatif et non constitutionnel car l'assemblée constituante n'a pas su trouver un consensus lors de l'élaboration de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 afin d'y insérer un article y afférent (GODECHOT (Jacques), *Les constitutions de la France depuis 1789*, GF-Flammarion, 1979, Paris, p. 27).

[554] Voir *supra* Introduction, §1, C.

[555] Le Conseil d'Etat a élevé la liberté du commerce et de l'industrie au rang de principe général du droit. Mais, cela ne l'a pas empêché d'y porter atteinte lorsqu'il fallait concilier deux principes généraux du droit, ceux-ci n'étant pas immuables (DREYFUS (Françoise), *La liberté du commerce et de l'industrie*, *op. cit.*, pp. 238-239).

[556] CE, 6 décembre 1907, *Compagnie des chemins de fer de l'Est et autres*, *Rec.*, p. 913, concl. Tardieu, *S*. 1908.3.1, note Maurice Hauriou.

[557] CE, 12 décembre 1953, *Syndicat national des transporteurs aériens*, *Rec*. p. 547 ; *AJDA* 1954, p. 321.

[558] DREYFUS (Françoise), *La liberté du commerce et de l'industrie*, *op. cit.*, pp. 108-111 ; MORANGE (Jacques), Réflexions sur la protection accordée par le juge administratif à la liberté du commerce et de l'industrie, *Dalloz*, 1956, chronique, p. 117.

[559] Dans une approche stricte : CE, Sect., 8 mai 1964, *Société La Verrerie-cristallerie d'Arques*, *Droit social*, 1965, p. 414, note P. Pactet ; CE, 19 juillet 1959, *Société Desmarais*, *AJDA*, 1959, p. 350. Dans une approche extensive : CE, 19 juin 1964, *Société des pétroles Shell-Berre*, *AJDA*, 1964, p. 438, note Laubadère ; *RDP*, 1964, p. 1019, concl. Questiaux.

[560] DREYFUS (Françoise), *La liberté du commerce et de l'industrie*, *op. cit.*, p. 233.

[561] Alibert énonçait que « *la liberté, enfin, change elle-même d'aspect et prend trop souvent le visage de la tyrannie : celle de 1791 n'était que le droit d'ouvrir une modeste boutique ; celle de 1930 est la licence des oligarchies qui menacent les Etats et les peuples* » (CE, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, Réf. préc.). Reuter montre ce passage du dirigisme public au dirigisme privé (REUTER (Paul), A propos des ententes industrielles, *Droit social*, 1952, p. 442).

132. L'affaiblissement de la liberté du commerce et de l'industrie se manifeste surtout quant à sa place dans la hiérarchie des normes qui l'empêche d'être suffisamment protégée. L'interventionnisme financier local ne porte pas une atteinte directe à la liberté du commerce et de l'industrie, bien au contraire, il la favorise. La collectivité territoriale ne se substitue pas à la personne privée, elle crée les conditions d'une bonne application de la liberté du commerce et de l'industrie. L'aide est uniquement financière.

2. Le droit de propriété empiété

133. De la même manière que la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 protège le droit de propriété, elle prévoit aussi ses limites. L'article 17 de la DDHC souligne, en effet, qu'il est possible de porter atteinte à la propriété « *lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». La remise en cause du droit de propriété s'accentue avec la Constitution de 27 octobre 1946 qui opère une synthèse[562] en intégrant les droits économiques et sociaux dans son préambule[563]. Par ailleurs, le juge constitutionnel, tout en consacrant la valeur constitutionnelle du droit de propriété, souligne que celui-ci peut être limité en cas d'exigences relevant de l'intérêt général[564]. Bien que le droit de propriété soit une liberté fondamentale, il n'a pas de caractère général et absolu. Ainsi, les collectivités territoriales peuvent, sous certaines conditions, limiter le droit de propriété des entreprises privées, en prenant part au capital de sociétés commerciales, par exemple[565].

134. Au surplus, « *les excès scandaleux de la spéculation foncière* »[566] montrent que les entreprises privées, elles aussi, ne sont pas toujours en mesure de respecter le libre jeu du marché. De ce fait, les collectivités territoriales préfèrent financer la création de zones en vue de l'installation des entreprises privées[567]. C'est le cas lorsqu'une collectivité territoriale recoure à la création d'une zone d'aménagement[568].

---

[562] Les travaux de rédaction des différentes constitutions sont d'ailleurs le théâtre de la confrontation entre les économistes libéraux et la puissance publique. Cette conciliation se manifeste sous le second Empire (passe de l'autoritarisme par un sénatus-consulte du 7 novembre 1852 à un Empire parlementaire par un sénatus-consulte du 20 avril 1870) sous la Troisième République conciliant libéralisme et droits économiques et sociaux, et le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (LETTERON (Roseline), *Libertés publiques*, *op. cit.*, pp. 35-43).

[563] Réaffirmant les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, le Préambule de la Constitution de 27 octobre 1946 affirme des droits économiques et sociaux aux termes de dix-huit articles.

[564] « *Considérant que, si postérieurement à 1789 et jusqu'à nos jours, les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée à la fois par une notable extension de son champ d'application à des domaines individuels nouveaux et par des limitations exigées par l'intérêt général* » (Cons. const., Décision n° 81-132 DC 16 janvier 1982 relative à la loi de nationalisation, Réf. préc., cons. n° 16).

[565] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2.

[566] BURDEAU (Georges), *Libertés publiques*, 4ème éd., LGDJ, 1972, Paris, p. 411.

[567] Afin d'éviter une évolution non maîtrisée du prix des terrains, des zones d'aménagement différé peuvent être créées par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le juge administratif fait remarquer que la zone d'aménagement a pour objet « *de faire échec à la spéculation foncière* » (CE, 8 juin 1994, *Commune de Mitry-Mory*, n° 126486, *RDI* 1994 p. 650, Yves Gaudemet, Henri Savoie, Laurent Touvet).

[568] Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent créer des zones d'aménagement sur le territoire en vue de l'installation d'entreprises privées, souvent au détriment du droit de l'environnement. Des cas récents montrent que la protection de l'environnement ne constitue pas la priorité des élus locaux. Le juge administratif a annulé la délibération n° 369 adoptée les 14 et 15 avril 2016 par l'assemblée plénière de la région Auvergne-Rhône-Alpes, approuvant le budget primitif 2016 de la région Auvergne-Rhône-Alpes. La délibération

135. Le droit de propriété est également limité au niveau européen. Nonobstant le fait que le droit de propriété fasse partie des droits fondamentaux, la Cour de justice de l'Union européenne considère qu'il n'est pas absolu[569]. Il peut recevoir « *certaines limites justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté* »[570]. La Cour de justice de l'Union européenne ajoute que ces restrictions ne doivent pas être « *démesurées et intolérables* »[571].

136. Force est de constater que les entreprises privées voient la liberté économique, qui s'incarne dans le droit de propriété, remise en cause sous certaines conditions. La protection de cette liberté est relative tant au niveau interne qu'au niveau européen.

3. La protection limitée de la liberté d'entreprendre

137. La portée de la liberté d'entreprendre est passée d'une protection minimaliste[572] à une protection sensiblement renforcée[573]. Désormais, la liberté

---

attribuait notamment une enveloppe de 4,7 millions d'euros au projet contesté de Center Parcs à Roybon sur la zone d'aménagement différé de Roybon en Isère (TA Lyon, 17 mai 2018, n° 1604108).

[569] « *Attendu que si une protection est assurée au droit de propriété par l'ordre constitutionnel de tous les États membres et si des garanties similaires sont accordées au libre exercice du commerce, du travail et d'autres activités professionnelles, les droits ainsi garantis, loin d'apparaître comme des prérogatives absolues, doivent être considérés en vue de la fonction sociale des biens et activités protégés* » (CJCE, 14 mai 1974, *Nold c. Commission*, Réf. préc., pt. n° 14).

[570] CJCE, 14 mai 1974, *Nold c. Commission*, Réf. préc., pt. n° 14.

[571] Ces restrictions « *ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti* » (Voir, en ce sens, CJCE, 13 décembre 1994, *SMW Winzersekt*, C-306/93, *Rec*. p. 1-5555, pt 22 ; CJCE, 15 juillet 2004, *Di Lenardo et Dilexport*, C-37/02 et C-38/02, *Rec*. p. I-6911, pt 82 ; CJCE, 12 mai 2005, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giula et ERSA*, aff. C-347/03, *Rec*. I. 3785, pt n° 119).

[572] Le Conseil constitutionnel considère que la liberté d'entreprendre n'est ni générale ni absolue, l'intérêt général peut donc la limiter à la « *condition que celles-ci n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée* » (Cons. const., Décision n° 89-254 DC du 4 juillet 1989, Loi modifiant la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations, *JO* du 5 juillet 1989, page 8382, *Rec*. p. 41, cons. n° 5 ; Cons. const., Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, *JO* du 2 août 2000, page 11922, *Rec*. p. 121, cons. n° 10 ; Cons. const., Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 relative à la Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *JORF* du 24 janvier 2006, page 1138, texte n° 2, *Rec*. p. 31, cons. n° 9). De même, la sauvegarde de l'ordre public (Cons. const., Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, Loi sur la communication audiovisuelle, *JORF* du 27 juillet 1982, page 2422, *Rec*. p. 48, cons. n° 5) ou des intérêts nationaux (Cons. const., Décision n° 89-254 DC du 4 juillet 1989, Loi modifiant la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations, *JO* du 5 juillet 1989, page 8382, *Rec*. p. 41, cons. n° 6) peut conduire à limiter la liberté d'entreprendre. Par la suite, le juge constitutionnel, ne faisant plus mention de l'intérêt général, vérifie que les atteintes à la liberté d'entreprendre ne sont pas excessives et n'en dénaturent pas la portée (Cons. const., Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997 relative à la Loi créant les plans d'épargne retraite, *JORF* du 26 mars 1997, page 4661, *Rec*. p. 31). Le juge constitutionnel précise que « *les limitations [à la liberté d'entreprendre doivent être] justifiées par l'intérêt général ou liées à des exigences constitutionnelles, à la condition que lesdites limitations n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée* ». Il réintroduit le motif d'intérêt général, dans sa décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998 (Cons. const., Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, *JORF* du 14 juin 1998, page 9033, *Rec*. p. 258 ; Cons. const., Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, Loi relative à la réduction négociée du temps de travail, *JORF* du 20 janvier 2000 page 992, *Rec*. p. 33).

[573] Le Conseil constitutionnel, ne faisant plus mention du caractère ni général ni absolu de la liberté, confirme que les seules limites à cette liberté sont l'exigence constitutionnelle et le motif d'intérêt général. Il ne recherche plus la dénaturation de la liberté d'entreprendre mais l'existence du caractère disproportionné entre l'atteinte à la liberté d'entreprendre et l'objectif poursuivi (Cons. const., Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, *JO* du 2 août 2000, page 11922, *Rec*. p. 121). Cette jurisprudence est reprise par de nombreuses décisions du Conseil constitutionnel (Cons. const., Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 7 décembre 2000, *JORF* du 14 décembre 2000, page 19840, *Rec*., p. 176 ; Cons. const., Décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, Loi relative à l'archéologie préventive, *JORF* du 18

d'entreprendre peut faire l'objet d'une atteinte par le législateur à condition que les limitations soient liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général et qu'elles ne soient disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi[574]. Le juge constitutionnel va vérifier la proportion entre l'atteinte à la liberté d'entreprendre et l'objectif poursuivi pour censurer des dispositions législatives[575]. Le législateur voit donc ses dispositions censurées dès lors qu'une atteinte disproportionnée est constatée par le Conseil constitutionnel[576]. A contrario, en cas d'atteinte proportionnée à l'objectif poursuivi, le gouvernement peut lui aussi y porter une limitation légale. Le Conseil d'Etat le confirmait dès l'arrêt du 23 juin 1963, *Syndicat du personnel soignant en Guadeloupe*[577]. Le principe s'impose au pouvoir réglementaire[578]. Dès lors, le pouvoir réglementaire local peut limiter ou encadrer la liberté d'entreprendre si la loi l'y autorise[579].

138. La liberté d'entreprendre consiste, d'une part, pour la personne publique ou privée, à fonder l'entreprise privée qu'elle souhaite dans le cadre de l'activité économique de son choix[580]. Une collectivité territoriale est donc en mesure de créer une entreprise privée. Celle-ci entrave la liberté d'entreprendre dès lors qu'elle se substitue à l'initiative privée. La liberté d'entreprendre consiste, d'autre part, pour une personne publique ou privée, à « *exploiter cette entreprise ou exercer cette activité économique* »[581]. Une collectivité territoriale peut donc exploiter une entreprise privée. De la même manière, la liberté d'entreprendre est entravée à partir du moment où la collectivité territoriale se substitue à l'initiative privée. Or, ces entraves ne sont aucunement des interventions financières en faveur des entreprises privées. Elles n'ont pour objectif ni de transférer les deniers publics au profit des entreprises privées ni de créer un environnement économique favorable à ces dernières. Ces entraves ne peuvent être confondues avec l'interventionnisme financier local. La soumission des collectivités territoriales à la liberté d'entreprendre,

---

janvier 2001, page 931, *Rec*. p. 42 ; Cons. const., Décision n° 2017-748 DC du 16 janvier 2017, Loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle, *JORF* n°0068 du 21 mars 2017, texte n° 5).

[574] Le Conseil d'Etat contrôle les mesures prises par le pouvoir réglementaire, à propos de la liberté d'entreprendre, en vérifiant que l'atteinte portée est justifiée par un objectif d'intérêt général et n'est pas disproportionnée au regard de cet objectif. Il reprend la formulation du juge constitutionnel (CE, 10ème/9ème SSR, 12 février 2016, n° 393700, n° 394344).

[575] Cons. const., Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 relative à la Loi de modernisation sociale, *JORF* du 18 janvier 2002, page 1053, *Rec*. p. 49, cons. n° 50.

[576] Cons. const., Décision n° 2017-748 DC du 16 janvier 2017, Loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle, Réf. préc.

[577] Dans cet arrêt, il souligne que le gouvernement ne pouvait « *porter atteinte au libre accès par les citoyens de toute activité professionnelle n'ayant fait l'objet d'aucune limitation légale* » (CE, Ass., 23 juin 1963, *Syndicat du personnel soignant de Guadeloupe*, Réf. préc.).

[578] CE, 27 avril 1998, *Cornette de Saint-Cyr*, *Rec*. p. 177, n° 184473, *AJDA* 1998, p. 831, concl. Maugüé ; *Revue de droit sanitaire et social*, 1999, p. 507, concl. Dubouis.

[579] La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 autorise l'assemblée territoriale de Polynésie française à prendre des mesures réglementant la liberté d'entreprendre. Le Conseil d'Etat a eu à connaître de telles mesures. Dans un arrêt du 6 avril 2016, il a considéré qu'il n'y a pas d'atteinte à la liberté d'entreprendre, lorsqu'un pouvoir réglementaire local prend des mesures visant à protéger une zone de chalandise de bouleversements profonds et inappropriés qui menacent l'équilibre du tissu commercial (CE, 6 avril 2016, *Société commerciale de Taiarapu Est*, n° 367564).

[580] CE, ordonnance de référé du 26 avril 2002, *Société Saria Industries*, *Rec*. p. 155 ; Cons. const, Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, M. Christian S. [Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle], cons. n°7, *JO* du 1er décembre 2012, page 18908, texte n° 93, *Rec.* p. 636, cons. n°7 ; ECKERT (Gabriel), Quelle place pour la libre concurrence ?, note sous Conseil constitutionnel, décision du 13 juin 2013, n° 2013-672 DC (loi relative à sécurisation de l'emploi) et Conseil constitutionnel, décision du 27 septembre 2013, n° 2013-344 QPC, *Société SCOR SE*, Réf. préc., pp. 32-38.

[581] BON (Pierre), Article « liberté d'entreprendre », *in* DUHAMEL (Olivier) et MENY (Yves), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, Paris, p. 582.

lorsqu'elles interviennent financièrement en faveur des entreprises privées, s'identifie en réalité à une protection de cette liberté[582].

B. Les dérogations aux libertés économiques issues du droit de l'Union européenne

139. La libre circulation et la libre concurrence subissent, comme les autres libertés économiques que nous avons analysées, des dérogations. La première dérogation, que nous verrons, concerne la libre circulation, et vise la fiscalité dérogatoire au droit de l'Union européenne instaurée dans les régions ultrapériphériques et limitant l'intégration fiscale (1). La deuxième dérogation, que nous analyserons, concerne la libre concurrence, et se réfère à l'existence d'un régime fiscal adapté par certaines collectivités locales (2).

1. La libre circulation dérogée par un régime fiscal adapté par certaines collectivités locales

140. Au regard de la liberté fondamentale que constituent les quatre composantes de la libre circulation[583], les entreprises privées bénéficient d'un « *marché intérieur* »[584], dans lequel elles peuvent librement échanger afin de produire de la richesse[585]. En effet, l'article 30 du TFUE (ex-article 25 TCE) TFUE interdit la présence de « *droits de douane à l'importation et à l'exportation ou [de] taxes d'effet équivalent […] entre les États membres* »[586]. Cet article précise d'ailleurs que « *cette interdiction s'applique également aux droits de douane à caractère fiscal* »[587].

141. Pourtant, la libre circulation fait l'objet de dérogations[588]. Pour illustrer ces dérogations, nous nous appuierons sur la libre circulation des marchandises. Celle-ci est

---

[582] L'assemblée territoriale de Polynésie, tout en reconnaissant que « *La liberté et la volonté d'entreprendre sont les fondements des activités commerciales* », a pris une délibération prévoyant que les autorités compétentes se prononcent sur tout projet d'implantation d'une surface commerciale en Polynésie française, afin de vérifier que le projet ne méconnaisse pas les « *objectifs fixés par cette délibération, notamment, l'absence de bouleversements profonds et inappropriés de l'équilibre du tissu commercial dans la zone de chalandise* ». Cette délibération a, en effet, pour but de « *[veiller] à ce que l'essor du commerce permette l'expansion de toutes les formes d'entreprises indépendantes, groupées ou intégrées, en évitant […] une croissance désordonnée des formes de distribution* » (CE, 6 avril 2016, *Société commerciale de Taiarapu Est*, n° 367564). De même, l'autorisation préalable d'exploitation commerciale, délivrée par une commission d'aménagement commercial composée d'élus locaux, ne porte pas atteinte à la liberté d'entreprendre lorsqu'elle a pour but de vérifier si le projet de l'entreprise privée respecte les objectifs d'intérêt général, fixés par la loi, que sont « *[l'] aménagement du territoire, [le] développement durable et [la] protection des consommateurs* » (CE, 16 juillet 2014, n° 372435).

[583] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 2, §1. B. 1.

[584] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 2, §1, A, 1.

[585] Voir *supra* Introduction, §1. D.

[586] Effectivement, l'article 28 souligne que « *l'Union comprend une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent* ». Cela implique l'existence d' « *un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers* » comme le souligne l'article 28 du TFUE (ex-article 23 TCE) qui dépasse le champ d'application territoriale du Traité prévu par l'article 355 du TFUE (ex-article 299, paragraphe 2, premier alinéa, et paragraphes 3 à 6, TCE).

[587] Article 30 (ex-article 25 TCE) TFUE.

[588] Nous ne traiterons que des dérogations relatives à la libre circulation des marchandises bien que la libre circulation des personnes, des services et des capitaux en comporte. La libre circulation des personnes ne s'applique pas lorsque, en raison de leur nature, certaines activités « *comportent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique* ». Une telle application constituerait une violation du droit d'établissement (CJCE, 21 juin 1974, *Jean Reyners contre État belge*, aff. 2/74, *Rec*., p. 631 ; CJUE, 24 mai 2011, *Commission c. Belgique, Commission c. France, Commission c.*

impactée par des dérogations ayant pour conséquence de créer, au sein du « *marché intérieur* », des frontières intérieures[589] pour lesquelles sont, notamment, mises en place des taxes d'effet équivalent[590] à l'importation comme à l'exportation, assimilées à des droits de douanes[591]. Ces taxes pénalisent les produits importés et les produits exportés en violation du TFUE.

142. En principe incompatible avec le droit de l'Union européenne, les taxes d'effet équivalent ont été tolérées par le Conseil de l'Union européenne dans certains cas précis. L'exemple le plus significatif réside dans les taxes d'effet équivalent opérées par les régions ultrapériphériques espagnole, françaises et portugaises[592]. Ces dernières peuvent

---

Luxembourg, Commission c. Autriche, Commission c. Allemagne, Commission c. Grèce, et Commission c. Portugal, aff. C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08, C-61/08 et C-52/08, *JCP éd. N.*, 3 juin 2011, n° 22, pp. 5-7, note C. Nourissat). La libre circulation également fait l'objet de multiples dérogations. L'accès aux activités de service peut être limité aux prestataires établis dans un Etat membre, en raison de leur nationalité. Les services d'intérêt économique général, les services financiers, les services de transport, les services de santé ou les services audiovisuels sont concernés. De même, la libre circulation des capitaux et des paiements est limitée aux mesures que peuvent, en vertu des raisons d'intérêt général, prendre les Etats membres. Ils détiennent le droit d'appliquer des traitements fiscaux différents aux contribuables qui ne sont pas dans des situations analogues, le droit de lutter contre la fraude fiscale et d'exercer un contrôle efficace sur les établissements financiers, le droit d'exiger une déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique, le droit de maintenir l'ordre et la sécurité publics (Directive 88/361/CEE du Conseil du 24 juin 1988 pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité (88/361/CEE), *JOCE* du 8 juillet 1988, n° L 178/6). De manière générale, des exceptions jurisprudentielles s'appliquent à l'ensemble des libertés de circulation (CJCE, 20 février 1979, *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (dit aussi Cassis de Dijon)*, Réf. préc.).

[589] Le fait générateur de la taxe est le franchissement d'une frontière (CJCE, 16 juillet 1992, *Legros*, aff. 163/90, *Rec*. p. 4658).

[590] La taxe d'effet équivalent se distingue des impositions intérieures discriminatoires, des redevances pour service rendu et du remboursement des taxes indues.

[591] La libre circulation des marchandises a exigé la suppression des obstacles tarifaires et non tarifaires. Les obstacles tarifaires sont mentionnés par l'article 28 §1 et 30 du TFUE. Ils font référence aux droits de douanes et aux taxes d'effet équivalent. Les droits de douanes supposent l'existence de droits à l'importation et à l'exportation. La taxe d'effet équivalent a été interprétée, par la Cour de justice, comme une « *charge pécuniaire, fut-elle minime, unilatéralement imposée, quelles que soient son appellation et sa technique et frappant les marchandises nationales et étrangères à raison du fait qu'elles franchissent la frontière […] alors même qu'elle ne serait pas perçue au profit de l'Etat, qu'elle n'exercerait aucun effet discriminatoire ou protecteur* » (CJCE, 1er juillet 1969, *Commission c/ Itali*e, aff. 24/68, *Rec*. p. 193). Les obstacles non tarifaires figurent à l'article 34 TFUE (ex-article 28 TCE). La taxe d'effet équivalent concerne les restrictions quantitatives (contingents ou quotas) et les mesures d'effet équivalent à l'importation (article 34 TFUE (ex-article 28 TCE)) comme à l'exportation (article 35 TFUE (ex-article 29 TCE)).

[592] Les régions ultrapériphériques font partie des territoires ultra-marins. L'expression « *territoires ultra-marins* », en droit de l'Union européenne, se réfère à « *des territoires [sur lesquelles des Etats européens exercent leur souveraineté et qui sont] très éloignés de ce qui constitue leur assise géographique principale (la métropole)* » (ZILLER (Jacques), Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 35, avril 2012 ; voir également LAMBLIN-GOURDIN (Anne-Sophie), Les îles en droit de l'Union européenne : des territoires comme les autres ?, *RTD eur*., 2016, p. 563). Ces territoires sont composés des régions ultrapériphériques (RUP), des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) « *associés* » à l'Union et des territoires européens. Les premiers, sont expressément mentionnés dans l'article 349 (ex-article 299, paragraphe 2, deuxième, troisième et quatrième alinéas, TCE). Le TFUE leur est applicable. Ainsi, la France exerce sa souveraineté sur la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin ; le Portugal sur les Açores et Madère et, enfin, l'Espagne sur les îles Canaries. Les seconds concernent les PTOM entretenant des relations particulières avec la France, le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni comme l'indique l'article 198 (ex-article 182 TCE). Le TFUE ne leur est pas applicable (Article 355, 2. al. 2 (ex-article 299, § 2, premier alinéa, et paragraphes 3 à 6, TCE). Ces PTOM sont associés à l'Union européenne sur la base de la quatrième partie du TFUE. La liste de ces PTOM figure dans l'annexe II du TFUE. Ainsi, la France exerce sa souveraineté sur la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, la Polynésie française, les Terres australes et antarctiques françaises, les îles Wallis-et-Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon ; le Danemark sur le Groenland et les Pays-Bas sur Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten. Avant le « *Brexit* », le Royaume-Uni exerçait sa souveraineté sur Anguilla, les îles Caymans, les îles Falkland, les îles Vierges britanniques, les Bermudes, Montserrat, Pitcairn, Sainte-Hélène et ses dépendances, Géorgie du Sud et les îles Sandwich du Sud, le territoire de l'Antarctique britannique, les territoires britanniques de l'océan Indien, les îles Turks et Caicos. Enfin, les territoires européens dont un État membre assume les relations extérieures auxquels les dispositions du traité sont applicables conformément à l'article 355 du TFUE (ex-article 227 TCE). Ces territoires sont nombreux et figurent à l'article précité. A titre d'exemple, le Royaume-Uni exerce sa souveraineté sur le territoire européen que constitue Gibraltar. L'avenir des PTOM britanniques et du territoire européen

instaurer des taxes sous cette forme en raison de leur spécificité, due à leur « *situation économique et sociale structurelle […] aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits* »[593].

143. Plus particulièrement, afin d'illustrer l'existence de ces taxes, nous allons prendre l'exemple de l'octroi de mer français[594] et l'AIEM des îles Canaries[595] qui sont toutes deux des taxes d'effet équivalent, identifiées comme des impôts sur la dépense[596] et

---

de Gibraltar (Sur l'avenir de Gibraltar voir notamment Les orientations adoptées par le Conseil européen, le 29 avril 2017) est remis en question, quant à leur relation avec l'Union européenne, depuis le « *Brexit* ». Seules les négociations permettront de déterminer s'ils figurent encore sur la liste de l'annexe II alors que l'article 198 du TFUE ne fait plus le lien entre le Royaume-Uni et l'éligibilité à la qualité de PTOM (PERROT (Danielle), Les 60 ans du traité de Rome : l'Europe hors d'Europe, *Revue de l'Union européenne*, 2017, p. 635 ; ZILLER (Jacques), Les « outre-mer de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2017, p. 408).

[593] L'article 349 du TFUE (ex-article 299, paragraphe 2, deuxième, troisième et quatrième alinéas, TCE) souligne ces facteurs.

[594] L'octroi de mer est une taxe très ancienne. C'est d'ailleurs, l'une des plus anciennes taxes du système fiscal français. Son nom vient de la taxe d' « *octroi* » datant du XVIIème siècle. Celle-ci consistait à frapper les marchandises à raison du franchissement des frontières de la ville. La mise place de la taxe émanait des municipalités. L'octroi de mer instauré, dans les anciennes colonies françaises (Martinique, Guadeloupe, Réunion et Guyane), s'inspire donc de cette taxe d' « *octroi* » qui frappe les produits importés. Depuis la création de cette forme de taxe, elle a été supprimée, puis elle a réapparu en s'ancrant juridiquement par le *senatus consulte* du 4 juillet 1866, elle se dénomme désormais « *octroi de mer* ». Elle est ensuite confirmée, en 1946, par la loi de départementalisation, puis en 1982, par les lois de décentralisation. Le pouvoir de lever la taxe appartenait, d'abord, en 1866, aux conseils généraux après approbation du pouvoir central, puis, aux conseils régionaux, en 1984 (loi n° 84-747 du 2 août 1984). Cette loi a, même, permis aux conseils régionaux de mettre en place un « *droit additionnel à l'octroi de mer* » (DAOM). Cette taxe a été reconnue par le Conseil de l'Union européenne par une décision n° 89/688 du 22 décembre 1989 qui pose, ainsi, un cadre juridique. L'octroi de mer est appliqué aux régions ultrapériphériques françaises. Ainsi, la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion, la Guyane et, depuis 2014, Mayotte, appliquent cet impôt sur la dépense.

[595] La région ultrapériphérique espagnole, les îles Canaries, a instauré une taxe d'effet équivalent « Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias » (ci-après dénommé « AIEM ») (Décision n° 377/2014/UE du Conseil du 12 juin 2014 relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries, *JOUE* du 21 juin 2014, n° L 182/4). L'origine de cette taxe est encore plus ancienne que l'octroi de mer puisqu'elle date de la fin du XVème siècle. Elle consistait en l'exonération totale d'impôts et autres droits afin que les îles Canaries deviennent « *une enclave dans le trafic mercantile intercontinental* » (AGLAE (Marie-Joseph), La fiscalité dérogatoire en faveur des régions ultrapériphériques en matière d'impôt sur la dépense, *Revue de l'Union européenne*, 2017, p. 192 ; LALEURE-LUGREZI (Jeanne), *Les régimes fiscaux des régions insulaires d'Europe latine*, LGDJ, 2014, p. 30, n° 26). L'AIEM résulte d'une réforme du régime des arbitrios qui a eu lieu en 2001 afin de respecter les exigences émanant du droit de l'Union européenne. Avant 2001, le régime des arbitrios prévoyait une imposition spécifique des livraisons de biens au profit des corporations locales (LALEURE-LUGREZI (Jeanne), *Les régimes fiscaux des régions insulaires d'Europe latine*, LGDJ, 2014, p. 31 s. et 148-149). L'AIEM est imposé une seule fois, selon les conditions prévues par la loi (Article 65 de la loi n° 24/2001 du 27 décembre 2001 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, *BOES*, n° 313, 31 décembre 2001, p. 50493) et frappe « *les livraisons de biens effectuées aux îles Canaries par les producteurs, ainsi que les importations de biens semblables ou similaires appartenant à la même catégorie, définie par référence à la nomenclature du tarif douanier commun* » (AGLAE (Marie-Joseph), La fiscalité dérogatoire en faveur des régions ultrapériphériques en matière d'impôt sur la dépense, *op. cit.* ; LALEURE-LUGREZI (Jeanne), *Les régimes fiscaux des régions insulaires d'Europe latine*, LGDJ, 2014, p. 31 s. et 148-149). L'AIEM a été adoptée, sur le fondement de l'article 349 du TFUE (ex-article 299 § 2 du TCE), par la décision CE 2002/546 du Conseil, 20 juin 2002, relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries, (*JOCE* du 9 juillet 2002, n° L. 179, p. 22, cons. n° 6) puis reconduit par la décision UE n° 895/2011 du Conseil, 19 décembre 2011, modifiant la durée d'application de la décision CE 2002/546 du Conseil, 20 juin 2002, relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries, (*JOUE*, n° L 345, 29 déc., p. 17), ensuite par la décision UE n° 1413/ 2013 du Conseil, 17 décembre 2013, modifiant la durée d'application de la décision (CE) 2002/546 du Conseil, 20 juin 2002, relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries, (*JOUE*, n° L. 353, 28 déc., p. 13) et, plus récemment, renouvelé par la décision n° 377/2014/UE du Conseil du 12 juin 2014 relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries (*JOUE* du 21 juin 2014, n° L 182/4). Cette dernière décision est applicable jusqu'au 31 décembre 2020.

[596] La question de la nature de l'octroi de mer français et de l'AIEM canarien s'est posée. Ces deux taxes présentent, en effet, des similitudes (LALEURE-LUGREZI (Jeanne), *Les régimes fiscaux des régions insulaires d'Europe latine*, LGDJ, 2014, pp. 151 et s.). La Commission européenne les a classés dans la catégorie des taxes sur le chiffre d'affaires (Commission européenne, Les taxes sur le chiffre d'affaires dans les départements d'outre-mer français, Fiscalité et Union douanière, https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/other-taxes/turnover-taxes-french-overseas-departments_fr, consulté le 3 mars 2017 ; Commission européenne, Les taxes sur le chiffre d'affaires aux îles Canaries,

appliquées par les régions ultrapériphériques espagnole et françaises[597]. Fondée juridiquement sur l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne[598], ces régions ultrapériphériques bénéficient de dérogations à la libre circulation des marchandises, c'est-à-dire une différence d'imposition entre les produits locaux et ceux provenant de France métropolitaine ou des autres Etats membres, dérogations justifiées par « *l'existence de handicaps permanents qui ont une incidence sur la situation économique et sociale des régions ultrapériphériques* »[599]. Ces dérogations sont rendues d'autant plus possibles que le champ territorial d'application du système commun de TVA n'intègre pas les régions ultrapériphériques françaises[600]. Ces dérogations autorisent les régions ultrapériphériques espagnole et françaises à intervenir par l'intermédiaire de la fiscalité dérogatoire. Les régions ultrapériphériques espagnole et françaises sont, ainsi, autorisées à

---

https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/other-taxes/turnover-taxes-canary-islands_fr, consulté le 3 mars 2017). Toutefois, leur qualification importe peu dès lors que le système commun d'application de la TVA les exclut de son champ d'application territorial de la TVA ce qui leur permet de coexister avec la TVA (AGLAE (Marie-Joseph), La fiscalité dérogatoire en faveur des régions ultrapériphériques en matière d'impôt sur la dépense, *op. cit.*). Le Conseil de l'Union européenne a, notamment, précisé, en considérant la région ultrapériphérique des îles Canaries que « *le renforcement de l'intégration des îles Canaries dans la Communauté n'[était] pas incompatible avec le maintien d'une fiscalité indirecte particulière aux îles Canaries, et notamment le maintien de l'exclusion des îles Canaries du champ d'application territorial du système commun de la taxe à la valeur ajoutée* » (Règlement (CEE) n° 1911/91 du Conseil, du 26 juin 1991, relatif à l'application des dispositions du droit communautaire aux îles Canaries, *JOCE* du 29 du juin 1991, n° L 171/1, cons. n° 8).

[597] D'autres taxes d'effet équivalent sont appliquées aussi bien par les régions ultrapériphériques espagnole et françaises que par les régions ultrapériphériques portugaises. Ainsi, les régions ultrapériphériques françaises mettent place une réduction des taux des taxes indirectes sur le rhum « *traditionnel* » ; les régions ultrapériphériques portugaises, une réduction des droits d'accise sur certaines alcools et boissons alcoolisées. Ces réductions contribuent « *au développement des productions confrontées à des difficultés spécifiques* » (AGLAE (Marie-Joseph), La fiscalité dérogatoire en faveur des régions ultrapériphériques en matière d'impôt sur la dépense, *op. cit.*).

[598] Le fondement juridique des dérogations à la libre circulation des marchandises est systématiquement rappelé par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 15 décembre 2015, *Parlement et Commission c/ Conseil*, aff. C-132/14 à C-136/14, *Rev. UE* 2017. 40, étude D. Perrot). En effet, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que l'article 349 du TFUE constitue « *une base juridique autonome du traitement différencié des régions ultrapériphériques* » (AGLAE (Marie-Joseph), La fiscalité dérogatoire en faveur des régions ultrapériphériques en matière d'impôt sur la dépense, *op. cit.*). Les mesures prises, sur ce fondement, par le Conseil, concernent divers domaines tels que « *notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union* » (CJUE, 15 décembre 2015, *Parlement et Commission c/ Conseil*, Réf. préc., pts n° 70 et 71). Toutefois, la Cour de justice de l'Union européenne précise, par ailleurs, que l'article 349 du TFUE « *ne restreint pas le pouvoir décisionnel du Conseil à une catégorie particulière de mesures* ». La Cour de justice précise ce qu'elle entend par le terme « *mesure* ». Il recouvre « *tout type d'action susceptible d'être menée par le Conseil* », les auteurs du traité n'ayant pas « *entendu fixer la liste exhaustive des types de mesures pouvant être arrêtées sur le fondement de cet article* » (CJUE, 15 décembre 2015, *Parlement et Commission c/ Conseil*, Réf. préc., pts n° 81 et 82).

[599] Monsieur Marie-Joseph Aglaé souligne qu' « *Il reste que le caractère temporaire de ces dispositifs, il est vrai régulièrement reconduits à chaque échéance, constitue un inconvénient aux yeux des opérateurs économiques et des milieux politiques. Compte tenu de l'état du droit de l'Union relatif aux discriminations et au protectionnisme en matière fiscale, il paraît difficilement envisageable qu'il en soit autrement* » (AGLAE (Marie-Joseph), La fiscalité dérogatoire en faveur des régions ultrapériphériques en matière d'impôt sur la dépense, *op. cit.*).

[600] Les régions ultrapériphériques, espagnole et françaises, sont exclues du champ d'application des processus d'harmonisation des impôts indirects, contrairement aux régions ultrapériphériques portugaises (AGLAE (Marie-Joseph), La fiscalité dérogatoire en faveur des régions ultrapériphériques en matière d'impôt sur la dépense, *op. cit.*). Cette exclusion résulte pour les RUP françaises, à l'époque des DOM, de la Onzième directive n° 80/368/CEE du Conseil, du 26 mars 1980, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Exclusion des départements français d'outre-mer du champ d'application de la directive 77/388/CEE (80/368/CEE), (*JOCE* du 3 avril 1980, n° L 90/41) et pour les îles Canaries du Règlement (CEE) n° 1911/91 du Conseil, 26 juin 1991, relatif à l'application des dispositions du droit communautaire aux îles Canaries (*JOCE* 29 juin 1991, n° L. 171, p. 1, art. 4). Néanmoins, le territoire douanier de l'Union européenne inclut ces régions ultrapériphériques espagnole et françaises (AGLAE (Marie-Joseph), La fiscalité dérogatoire en faveur des régions ultrapériphériques en matière d'impôt sur la dépense, *Revue de l'Union européenne*, 2017, p. 192).

accorder des exonérations[601] ou réductions[602], respectivement, d'AIEM et d'octroi de mer pour les produits fabriqués localement, leur but étant de protéger le marché local qui bénéficient, sous certaines conditions, d'exonérations totales ou partielles[603]. Partant, ces impôts constituent des instruments en faveur des entreprises privées situées sur le territoire local. Ils contribuent au développement économique par une fiscalité incitative[604]. Néanmoins, elle demeure nécessairement temporaire en raison de respect de la libre circulation des marchandises applicables au sein de l'Union européenne[605]. L'interventionnisme financier local ici est donc double. Il s'opère, d'une part, par la mise en place d'une fiscalité douanière, signe d'un protectionnisme local, d'autre part, par l'adoption d'exonérations au profit des entreprises privées locales. La fiscalité douanière constitue donc un instrument financier employé par les régions ultrapériphériques.

2. Un régime fiscal local adapté dérogeant à la libre concurrence

144. La libre concurrence est remise en question lorsqu'au sein d'un territoire national, une collectivité locale met en place un régime adaptant le système fiscal national[606], de telle sorte que ce régime fausse le jeu naturel du marché. Ce régime peut consister en la réduction totale ou partielle du montant de la charge fiscale des entreprises privées. La libre concurrence peut être dérogée par la mise en place d'un régime fiscal plus favorable, aux entreprises privées, en vertu d'une « *décentralisation symétrique des compétences fiscales* »[607]. Cela signifie que le régime fiscal est applicable dans la juridiction des autorités

---

[601] Pour une analyse approfondie de la notion d' « *exonération* », voir *infra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §1.

[602] Voir *infra* partie 2, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, B. 1.

[603] Si nous prenons l'exemple des régions ultrapériphériques françaises, particulièrement, la collectivité territoriale unique de la Martinique, nous constatons que cette collectivité peut appliquer, sur certains produits, des exonérations d'octroi de mer, d'octroi de mer régional, d'octroi de mer interne et d'octroi de mer régional interne. L'octroi de mer s'applique aux importations de biens et aux livraisons de biens effectuées à titre onéreux par les personnes qui les ont produits (article 1 de la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, *JORF* n°0149 du 30 juin 2015 page 10979). La Martinique fait partie du « *marché unique antillais* » (article 3, II, de la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, *JORF* n°0149 du 30 juin 2015 page 10979). Ainsi, dans le cadre de celui-ci, la RUP est en mesure d'exonérer d'octroi de mer certaines entreprises privées. Le terme « *interne* » renvoie à la production et à la vente des biens meubles corporels dans les cinq départements, régions, collectivité unique d'outre-mer. Les entreprises privées concernées par cette production locale peuvent donc bénéficier d'exonérations. Ces exonérations ou réductions de taxe ne peuvent conduire à des différences de taxation excédant, selon les produits, 10, 20 ou 30 points de pourcentage. Cette décision permet donc d'appliquer, dans les limites autorisées, une différence de taxation à l'octroi de mer entre les produits locaux des DOM et les produits provenant de l'extérieur.

[604] « *Aujourd'hui le traitement fiscal différencié progressivement mis en place au bénéfice de la Communauté autonome des Canaries est l'une des pièces maîtresses du régime économique et fiscal canarien, levier essentiel du développement de l'économie de ce territoire* » (AGLAE (Marie-Joseph), La fiscalité dérogatoire en faveur des régions ultrapériphériques en matière d'impôt sur la dépense, *op. cit.*). « *L'impôt AIEM sert les objectifs du développement autonome des secteurs industriels de production canariens et de la diversification de l'économie canarienne* » (Décision n° 377/2014/UE du Conseil du 12 juin 2014 relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries, *JOUE* du 21 juin 2014, n° L 182/4).

[605] L'AIEM ou l'octroi de mer sont « *en sursis* » (PERROT (Danielle), A propos de l'arrêt *Legros* (CJCE 16 juillet 1992 – Aff. C-163/90), Réflexions sur le statut communautaire des départements français d'outre-mer, *RMCUE*, 1993, p. 427). Ces taxes sont régulièrement révisées en vertu de la clause de révision qui oblige la France à soumettre à la Commission, dans un délai préalablement déterminé, un rapport indiquant l'impact de l'octroi de mer et sa contribution aux activités économiques locales (AGLAE (Marie-Joseph), La fiscalité dérogatoire en faveur des régions ultrapériphériques en matière d'impôt sur la dépense, *op. cit.*).

[606] CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, aff. C-88/03, *Rec*. p. I-7115, FOUQUET (T.), Chronique des aides publiques, *RMCUE* juin 2007, n° 509, p. 396 ; BERLIN (D.), dir., Jurisprudence fiscale européenne, *RTDE*, 1/2010, p. 167.

[607] *CJCE, 6 septembre 2006, Portugal c/ Commission*, aff. *C-88/03, Rec. p. I-7137*.

locales, d'un certain échelon, qui ont seules compétences pour fixer le taux d'imposition applicable[608]. La libre concurrence peut être dérogée par l'instauration d'un régime fiscal, aux entreprises privées, en vertu d'une « *décentralisation asymétrique des compétences fiscales* »[609]. De fait, le régime fiscal est décidé par la collectivité et est applicable, avec un taux d'impôt local inférieur au taux d'impôt national, uniquement aux entreprises privées situées sur le territoire de cette collectivité[610]. Ainsi, n'entre pas dans les cas susvisés, l'autorité régionale qui a fixé un taux d'impôt sur les sociétés inférieur à celui fixé au niveau national qui est le cadre de référence[611].

145. La dérogation à la libre concurrence ne peut s'opérer que grâce au statut juridique des collectivités locales. Elle va être appréciée par la Cour de justice de l'Union européenne au regard du caractère « *réellement autonome* »[612] de l'autorité locale par rapport à l'autorité centrale de l'Etat membre. En effet, la mise en place d'un régime portant adaptation du système fiscal national est possible grâce au statut des collectivités locales qui disposent d'une autonomie fiscale[613]. Ainsi, elles disposent d'un pouvoir fiscal leur permettant d'adapter la fiscalité nationale aux spécificités régionales, dans les conditions prévues par une loi-cadre adoptée par l'assemblée locale.

146. Le « *régime portant adaptation du système fiscal national* » crée « *une concurrence fiscale dommageable* »[614] dans la mesure où au moins une partie des entreprises privées, qui bénéficie de ce régime, exercera une activité donnant lieu à des échanges entre Etats membres. Un tel régime porte donc atteinte à la libre concurrence car le régime assume « *un avantage sensible aux bénéficiaires par rapport à leurs concurrents et est de nature à profiter essentiellement à des entreprises qui participent aux échanges entre États membres* »[615] et ce, même si le territoire géographique est de faible étendue[616]. Toutefois, il s'avère parfois nécessaire de déroger à la libre concurrence afin d' « *éliminer les distorsions*

---

[608] CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, aff. C-88/03, *Rec*. p. I-7115, point n° 52.
[609] CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, aff. C-88/03, *Rec*. p. I-7137.
[610] CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, aff. C-88/03, *Rec*. p. I-7115.
[611] *Ibidem*, point n° 76.
[612] La Cour de justice explique ce qu'elle entend par « *réellement autonome* » dans l'arrêt du 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission* (Réf. préc., pt n° 54). Elle considère qu'une autorité locale est autonome lorsqu'elle bénéficie d'une autonomie institutionnelle, procédurale et économique. L'autonomie institutionnelle suppose que « *la décision doit être prise par une autorité locale ayant un statut constitutionnel, politique et administratif distinct de celui du gouvernement central* ». L'autonomie procédurale signifie que « *la décision doit être prise par l'autorité locale conformément à une procédure dans laquelle le gouvernement central n'a pas le pouvoir d'intervenir directement sur la fixation du taux d'impôt, et l'autorité locale n'est en aucun cas tenue de fixer le taux d'impôt en fonction des intérêts nationaux* ». Enfin, l'autonomie économique considère que « *le taux d'impôt inférieur applicable aux entreprises présentes dans la région ne doit pas répondre à une logique de subvention croisée ou être financé par le gouvernement central, de sorte que la région supporte elle-même les conséquences économiques de ces réductions* ».
[613] CJCE, 11 septembre 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGTRioja) c/ Juntas Generalesdel Territorio Historico de Vizcaya*, aff. C428/06 à C434/06, *Rec*. p. I6747.
[614] Communication de la Commission sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, 98/C 384/03, *JOCE*, 1998, p. 3.
[615] CJCE, 7 mars 2002, *Italie c. Commission*, aff. C-310/99, *Rec*. p. I-2289, pts n° 88 et 89.
[616] La Cour de justice souligne que « *l'importance relativement faible d'une aide ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'excluent pas a priori l'éventualité que les échanges entre États membres soient affectés* » (CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c. Commission*, aff. C-278/92 à C-280/92, *Rec*. p. I-4103, pt n° 42 ; CJCE, 7 mars 2002, *Italie c. Commission*, C-310/99, *Rec*. p. I-2289, pts n° 86).

qui résultent de mesures fiscales »[617]. Pour ce faire, l'avantage ne doit pas être sélectif[618] et le cadre de référence n'est pas l'ensemble du territoire de l'Etat membre.

147. Les interventions financières des collectivités territoriales semblent limiter le principe même de la libre concurrence. Néanmoins, elles ne contreviennent pas aux dispositions du TFUE dès lors qu'elles répondent à des caractéristiques spécifiques.

[617] Conclusions du 4 mars 2004, sous CJCE, 13 janvier 2005, affaire C-174/02, *Rec*. p. I-85, p. I-88 ; Conclusions de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire *GIL Insurance e.a*. sous CJCE, 29 avril 2004, C-308/01, *Rec*. p. I-4777.
[618] Le principe de la sélectivité en matière fiscale s'analyse au regard de l'exception ou de la dérogation à l'application du système fiscal général que constitue une mesure fiscale (CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, Réf. préc., pt n° 53).

Conclusion Chapitre 1.

148. Malgré le point de vue défendu par certaines théories économiques selon lesquelles tout interventionnisme financier de l'Etat, *a fortiori* des collectivités territoriales et, plus tard, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, doit être totalement prohibé, force est de constater que la nuance doit s'imposer. Une recherche de l'absence totale de tout interventionnisme financier local semble vaine. Le contenu des théories économiques le démontre, comme c'est le cas des théories économiques d'Adam Smith, de Jean-Baptiste Say et, plus récemment, de James M. Buchanan. En outre, les entreprises privées elles-mêmes n'excluent aucunement cet interventionnisme financier local. Plus encore, elles sont parfois, et même régulièrement, demanderesses d'interventions financières publiques. Elles sont les premières à demander l'aide des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en cas de difficultés financières, la crise des faillites au XIXème siècle le montre. Elles vont jusqu'à exiger de la part de ces mêmes personnes publiques locales la création d'un environnement économique favorable à leur endroit, tout en exigeant de celles-ci un strict respect et une protection de leurs droits et libertés économiques, à la lumière de la liberté d'entreprendre ou du droit de propriété, dont elles bénéficient tant au niveau national qu'au niveau européen, et auxquels sont soumis les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces entreprises privées se retrouvent donc paradoxalement dans un lien de dépendance vis-à-vis des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, encore plus prégnant dans le dernier quart de siècle, puisque mêmes les théories économiques les plus dures, le plus souvent capitalistes, n'envisagent pas de s'abstraire totalement de l'interventionnisme financier local.

149. Cette théorie économique de l'absence de tout interventionnisme financier local a eu des conséquences sur le budget local, tant au niveau de son appréhension que de son contenu. Le budget local a vu ses dépenses et recettes augmentées exponentiellement au fil des années en raison de l'évolution de la finalité des dépenses et des recettes locales et ce, tout en respectant un principe, directement issu des théories économiques prônant l'absence de l'interventionnisme financier local, fondé sur l'interdiction des déséquilibres budgétaires. Il n'y a donc pas d'incompatibilité entre les théories économiques susvisées et l'interventionnisme financier local. L'analyse des budgets locaux le démontre. Toute approche schématique des théories économiques doit être exclue sous peine d'effectuer une interprétation erronée, car trop réductrice, et de déduire une incompatibilité absolue entre les théories économiques prônant l'absence d'interventions financières locales en faveur des entreprises privées et l'interventionnisme financier local.

Chapitre 2. L'influence des finances locales sur l'économie locale conditionnée par l'existence d'une compétence financière

150. L'influence des finances locales sur l'économie locale interroge quant à l'existence, au sein des documents budgétaires et comptables, de transferts financiers qui démontrent que les collectivités territoriales interviennent financièrement en faveur des entreprises privées. Une telle influence laisse penser que la neutralité des finances des collectivités locales tant recherchée par les libéraux[619] semble difficilement possible[620]. L'analyse des budgets et des comptes des différentes catégories[621] de collectivités

---

[619] Voir *supra*, partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §1.

[620] COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 24 ; DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 7.

[621] Le terme « *catégorie* » n'est pas mentionné par la Constitution du 4 octobre 1958 dans sa rédaction initiale (SAUVAGEOT (Frédéric), *Les catégories de collectivités territoriales de la république, Contribution à l'étude de l'article 72, alinéa 1 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, préface Michel Verpeaux, PUAM, coll. « Collectivités locales », 2004, pp. 21 et s.). Pourtant, il est régulièrement employé. Il est d'abord fait usage par la doctrine (LAMPUE (Pierre), *Droit d'outre-mer et de la coopération*, 4ème éd., Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 1969, p. 93 ; MICHALON (Thierry) La République française, une fédération qui s'ignore ?, *RDP*, mai-juin 1982, p. 628). Il est ensuite consacré par le juge constitutionnel dans la décision 91-290 DC du 9 mai 1991, Statut de la collectivité territoriale de Corse dans laquelle le Conseil constitutionnel estime que « *dans son premier alinéa, l'article 72 de la Constitution consacre l'existence des catégories de collectivités territoriales que sont les communes, les départements et les territoires d'outre-mer, tout en réservant à la loi la possibilité de créer de nouvelles catégories de collectivités territoriales* » (Cons. const., Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, *JORF* du 14 mai 1991, page 6350, *Rec.* p. 50, cons. n° 32). En effet, ni l'article 85 de la Constitution du 27 octobre 1946 ni l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 n'utilisent ce terme. Cet article 85 reconnaît d'abord l'existence de trois catégories collectivités territoriales que sont « *les communes et départements, les territoires d'outre-mer* ». La Constitution ne les crée pas mais se contente d'admettre leur existence juridique. L'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, dans sa rédaction initiale, ouvre la voie à la création, par la loi, d'autres catégories de collectivités territoriales, aux côtés des trois catégories précitées qu'elle reconnaît déjà. Partant, le texte constitutionnel favorise une diversification des catégories de collectivités territoriales. L'alinéa 1er de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 issu de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (Réf. préc.) rend compte d'un élargissement du nombre de catégories de collectivités territoriales. En sus des communes et des départements, la Constitution reconnaît « *les régions, les collectivités à statut particulier* ». Elle remplace la notion de « *territoires d'outre-mer* » par celle de « *collectivités d'outre-mer régies par l'article 74* ». Dès lors, elle « *reconnaît des catégories préexistantes, qui comportent plusieurs exemplaires répartis sur le territoire national et identifiées par des caractéristiques spécifiques* » (DOUENCE (Jean-Claude), Introduction générale, Chapitre 1 (folio n°63) - Le statut constitutionnel des collectivités territoriales, *Encyclopédie des collectivités locales*, juin 2005, actualisation : mars 2014, p. 49). Ces catégories de collectivités territoriales excluent les établissements publics de coopération intercommunale (Voir *infra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §2, A, 1) et les groupements de collectivités territoriales (Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1, note de bas de page n° 620). Cet élargissement résulte aussi bien du pouvoir constituant dérivé que du pouvoir législatif. En effet, ce dernier peut créer « *toute autre collectivité territoriale* » et la Constitution ajoute même que le législateur peut « *créer [une autre collectivité territoriale] en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités* » c'est-à-dire en lieu et place des communes, des départements, des régions, des collectivités à statut particulier et des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74, reconnus constitutionnellement. Dès lors, formellement, cela signifie qu'il suffit « *de créer une telle collectivité pour pouvoir supprimer une ou plusieurs collectivités reconnues par la Constitution* » (DOUENCE (Jean-Claude), Introduction générale, Chapitre 1 (folio n°63) - Le statut constitutionnel des collectivités territoriales, *Encyclopédie des collectivités locales*, juin 2005, actualisation : mars 2014, p. 49.). Le législateur ne se prive pas d'user de son pouvoir de création. Il en est ainsi avec la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales (*JORF* du 3 mars 1982 page 730) qui crée une nouvelle catégorie de collectivité territoriale dénommée « *régions* » qui succède aux établissements publics régionaux. Par ailleurs, cette rédaction de l'alinéa 1er de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 entraîne l'institution de catégories de collectivités territoriales à la carte (JOS (Emmanuel), Les nouvelles collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution : des statuts « sur mesure » destinés à répondre aux aspirations des élus et électeurs locaux, *RFDA*, 7 mars 2012, p. 73). Les lois récentes le démontrent. Désormais, au sein de la catégorie « *collectivité à statut particulier* » figure la métropole de Lyon qui, sans supprimer le département Rhône-Alpes, est créée en lieu et place de celui-ci par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (*JORF* n° 0023 du 28 janvier 2014 page 1562). Le dernier congrès des maires confirme cette volonté de mettre en place un mouvement de diversification des collectivités territoriales (Discours du Président de la République Emmanuel Macron au 100e congrès des maires de France, Paris, 24 novembre 2017 ; Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en

territoriales montre que les finances locales ne sont pas neutres[622]. Les collectivités territoriales emploient une partie de leurs deniers publics à destination des entreprises privées[623] afin de développer l'économie locale[624].

151. Cette influence n'est *a priori* envisageable que si les collectivités territoriales détiennent une compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées. C'est donc la raison pour laquelle le législateur les a pourvues d'une telle compétence. Par ailleurs, l'influence des finances locales sur l'économie locale suppose au préalable que cette compétence susvisée soit répartie entre chaque catégorie de collectivités territoriales. Or, le champ de cette compétence financière n'a eu de cesse de s'élargir à chaque transfert de compétences de l'Etat vers les diverses catégories de collectivités territoriales que sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier[625] et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74[626]. Encore faut-il déterminer l'étendue de la compétence de chacune de ces catégories.

152. L'identification et l'analyse de l'ensemble des textes qui traitent de la compétence financière des collectivités territoriales pour intervenir en faveur des entreprises privées font ressortir une typologie qui se fonde sur le caractère exclusif[627], principal,

---

Congrès, Versailles, 9 juillet 2018). Au sortir de ce congrès, il est envisagé des « *catégories à une unité* » (DOUENCE (Jean-Claude), Introduction générale, Chapitre 1 (folio n°63) - Le statut constitutionnel des collectivités territoriales, *Encyclopédie des collectivités locales*, juin 2005, actualisation : mars 2014, p. 49) qui n'en demeurent pas moins des catégories de collectivités territoriales « *hétérogènes* » (MICHALON (Thierry) La République française, une fédération qui s'ignore ?, *RDP*, mai-juin 1982, p. 628). En effet, dans un souci de « *pragmatisme* » et de « *souplesse* », le Président de la République, Emmanuel Macron, déclare être « *attentif aux demandes de certains territoires de pouvoir s'organiser différemment par la fusion de départements entre eux lorsqu'ils sont voulus, ailleurs par la constitution d'une collectivité unique* » (Discours du Président de la République Emmanuel Macron au 100e congrès des maires de France, Paris, 24 novembre 2017).

[622] Voir *supra*, partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §2.

[623] Maurice Hauriou déclare à propos des budgets départements que « *les subventions vont aussi beaucoup aux établissements privés ou aux entreprises privées d'intérêt public ; il suffit de parcourir un budget départemental pour en acquérir la preuve* » (HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et de droit public, à l'usage des étudiants en licence*, 11ème éd., Sirey, 1927, Paris, p. 276).

[624] Le Conseil des impôts indique que les communes et leurs groupements, les départements et les régions, constituent une puissance économique et financière car ils interviennent dans leur environnement économique. En 1987, les aides aux entreprises du secteur privé correspondaient à 8,7 milliards de francs (hors garanties d'emprunts) (Conseil des impôts, *Xème Rapport au Président de la République sur la fiscalité locale*, Tome 1, JORF, 1989, Paris, p. 11).

[625] Les collectivités territoriales à statut particulier sont diverses. D'abord, les départements et régions d'outre-mer que sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion et Mayotte, sont soumis, en vertu de l'article 73 de la Constitution, au régime d'assimilation législative. En 2011, Mayotte est devenue le cinquième département d'outre-mer, doté du statut de collectivité unique. Elle exerce donc les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer. Puis, en 2016, la Martinique et la Guyane sont également devenues des collectivités uniques. De plus, depuis 2015, la « *métropole de Lyon* », bénéficie du statut de collectivité à statut particulier. Elle s'est substituée à la communauté urbaine de Lyon et au département du Rhône. Marseille aussi détient un statut particulier. De plus, Paris est une collectivité à statut particulier conformément à l'article L. 2512-1 du CGCT issu de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain qui énonce qu' « *Il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « Ville de Paris », en lieu et place de la commune de Paris et du département de Paris* ». L'entrée en vigueur aura lieu le 1er janvier 2019. La Corse est devenue le 1er janvier 2018, en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, une collectivité unique. L'actuelle collectivité territoriale de Corse fusionnera avec les départements de Corse du Sud et de Haute-Corse.

[626] Les collectivités d'outre-mer sont les suivantes : Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie. Elles sont toutes régies par l'article 74 de la Constitution du 4 octobre 1958, exceptée la Nouvelle-Calédonie qui est soumise à l'article 77 de la même Constitution.

[627] Une collectivité territoriale détient un champ de compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées avec des instruments précis, qui n'appartient et ne peut appartenir à aucune autre collectivité territoriale. Elle est donc la seule à pouvoir l'exercer (GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée*

complémentaire[628] ou partagé[629] de la compétence financière de chaque catégorie de collectivité territoriale considérée[630]. Ainsi, l'objectif est de rendre compte de la catégorie de collectivités territoriales qui possède la primeur en matière d'interventionnisme financier local, le point de départ étant que la région[631] est la collectivité chef de file en matière de développement économique[632].

153. En premier lieu, nous nous intéresserons à la catégorie relative aux communes afin d'analyser l'influence des finances communales sur l'économie locale. Nous verrons alors qu'il est impossible d'exclure de cette analyse les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre car l'influence des finances communales sur l'économie locale tend à diminuer, au profit de l'influence des finances intercommunales (Section 1). En second lieu, nous nous intéresserons aux catégories de collectivités territoriales suivantes : le département et la région. Nous verrons alors que leurs finances

---

Nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Tome I, Sénat, n°33, Session ordinaire de 1981-1982, p. 115). C'est ainsi que les travaux parlementaires sur la décentralisation de 1982 appréhende la compétence financière exclusive.

[628] Lorsqu'une collectivité territoriale détient un champ de compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées plus important que celui des autres collectivités territoriales, elle bénéficie de cette compétence à titre principal. De ce fait, les autres collectivités territoriales bénéficient d'une compétence financière complémentaire qui vient s'ajouter à la compétence financière principale (CE, 3/5 SSR, 1er octobre 1993, *Commune de Vitrolles*, n° 99120). Ainsi, la compétence financière complémentaire dont bénéficie une collectivité territoriale suppose que celle-ci ne soit en mesure que de compléter l'intervention financière de la collectivité territoriale qui détient la compétence financière principale. Par ailleurs, la collectivité territoriale ayant une compétence financière complémentaire ne peut intervenir que lorsque celle qui bénéficie de la compétence financière principale exerce sa compétence. Le Conseil d'Etat n'hésite pas à annuler la délibération qui « *accorde une subvention qui n'est pas le complément d'une prime régionale* » (CE, 3/5 SSR, 1er octobre 1993, *Commune de Vitrolles*, précité). De même, le Conseil d'Etat annule la délibération du département qui « *ne tenant d'aucune disposition législative expresse la faculté d'intervenir, fût-ce au soutien de l'Etat* » accorde une aide directe qui n'entre pas dans le cadre prévu par la loi (CE, 10/4 SSR, 6 juin 1986, *Département de la Côte d'Or*, n° 58463, *Rec*. p. 156, *T*. p. 520 ; *AJDA*, 1986, 594). Les travaux parlementaires de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (Réf. préc.) souligne bien l'absurdité d'une rupture du champ de compétence entre collectivités territoriales au nom de l'attribution d'une compétence à titre principal à une collectivité territoriale dans le but de clarifier leurs compétences respectives. Il en ressort que « *il est peu concevable en effet qu'une collectivité, quelle qu'elle soit, puisse exercer seule l'ensemble d'une compétence* » (GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, Tome I, Sénat, n° 33, Session ordinaire de 1981-1982, p. 115).

[629] La compétence financière partagée suppose qu'une catégorie de collectivité territoriale est en mesure d'employer ses deniers, au même titre que les autres catégories de collectivité territoriale, en faveur des entreprises privées pour des interventions financières définies par la loi. En effet, l'article L. 1511-2 du CGCT issu de l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 souligne que « *la métropole de Lyon, les communes […] peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région* ». Ces deux catégories de collectivités territoriales peuvent donc prendre part au financement des entreprises privées par le biais de subventions ou de bonifications d'intérêts, par exemple. Cette définition que nous retenons s'oppose à celle proposée par le rapport Guichard qui estime que les « *compétences partagées* » sont les « *compétences exercées par une institution locale à titre exclusif* ».

[630] Cette typologie diffère de celle retenue par la Direction générale des collectivités territoriales dans son instruction relative à la répartition des compétences (Instruction du Gouvernement NOR INTB1531125J du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)). Cette instruction classe les compétences entre les différentes catégories de collectivités territoriales selon qu'elles aient ou pas une compétence de plein droit, qu'elles aient ou pas la possibilité d'intervention en complément. Nous ne retiendrons pas cette typologie car le but n'est pas de savoir si elles ont une compétence de plein droit mais de savoir si l'une des catégories de collectivités territoriales est en mesure d'exercer de manière exclusive une partie, au moins, de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées.

[631] IDOUX (Pascale), Les régions et le développement économique, *RFDA*, 2016, p. 467 ; FAURE (Bernard), « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *AJDA*, 2015, p. 1898.

[632] Cette qualité de collectivité chef de file lui a été donnée par l'article 3 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, Réf. préc.) qui indique que « *La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives : […] au développement économique* ».

sont dédiées à des domaines différents de telle sorte que l'influence des finances départementales en faveur des entreprises privées s'efface face à celle des finances régionales (Section 2).

Section 1. L'influence dégressive des finances communales en faveur des entreprises privées au profit des finances intercommunales

154. Les interventions financières des communes se remarquent bien avant leurs créations qui datent de 1789[633]. En effet, les villes, les bourgs, les paroisses[634] intervenaient financièrement comme cela s'est vérifié au XVIIème siècle[635]. Les communes perpétuent ces interventions financières en faveur de l'économie locale tout au long du XIXème, du XXème siècles et encore de nos jours. Mais, rencontrant de plus en plus de difficultés pour intervenir individuellement, elles se sont rassemblées en formant des groupements intercommunaux, plus particulièrement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[636]. Le développement de ces derniers entraîne une décroissance de l'influence des finances communales sur l'économie locale (§1) au profit d'un accroissement exponentielle de celle des finances des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (§2).

§1. L'influence décroissante des finances communales

155. Seules collectivités territoriales aux côtés des départements tout au long du XVIIIème et du XIXème siècles[637], les communes interviennent financièrement, en faveur des

---

[633] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §1.

[634] C'est l'article 1 du décret de l'Assemblée nationale concernant la constitution des municipalités du 14 décembre 1789 qui supprime ces appellations : « *Les municipalités actuellement subsistantes en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté, sous le titre d'hôtel de ville, mairies, échevinats, consulats, et généralement sous quelque titre et qualification que ce soit, sont supprimées et abolies […]* » (Imprimerie nationale, 1789, 34 pages). La dénomination retenue est « *commune* » et renvoie « *au mouvement d'émancipation qui, dès le XIIème siècle, avait permis qu'à la faveur de chartes et franchises conquises souvent de haute lutte, les bourgs et les villes s'administrent librement* » (Conseil des impôts, *Xème Rapport au Président de la République sur la fiscalité locale*, Tome 1, JORF, 1989, Paris, p. 18).

[635] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §1.

[636] Le « *groupement intercommunal* » est un « *terme générique englobant aussi bien les établissements à fiscalité propre que les syndicats* » (DETRAIGNE, Amendement n° 330 et n° 840, à propos des Articles additionnels après l'article 77 bis, Débats Sénat, *JORF* séance du 8 octobre 2009). Il regroupe les groupements à contributions budgétaires et les groupements à fiscalité propre. Les premiers font référence aux syndicats tandis que les seconds se réfèrent aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre telles les communautés de communes, les communautés d'agglomération, par exemple. L'expression « *groupement intercommunal* » se distingue du « *bloc communal* » qui englobe « *les communes et établissements publics de coopération intercommunale* » (ORSONI (Gilbert), Les finances départementales, Chapitre 3 (folio n°7732), *Encyclopédie des collectivités locales*, juin 2014). Elle se distingue encore de l'expression « *groupements de collectivités territoriales* » qui a une vocation plus large puisqu'elle fait référence aux « *établissements publics de coopération intercommunale et [aux] syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, [aux] pôles métropolitains, [aux] pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, [aux] agences départementales, [aux] institutions ou organismes interdépartementaux et [aux] ententes interrégionales* » tel que le définit l'article L. 5111-1 du CGCT modifié par l'article 72 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015. L'expression que nous retiendrons par la suite est : l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les termes « *intercommunal* », « *intercommunalité* » renverront uniquement aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

[637] Le décret de l'Assemblée nationale concernant la constitution des municipalités du 14 décembre 1789 (Imprimerie nationale, 1789, 34 pages) et la loi du 22 décembre 1789 relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives créent respectivement la commune et le département en tant que collectivité publique ayant une personnalité morale.

entreprises privées, même en l'absence de texte[638]. L'influence des finances communales se renforce à partir du moment où celles-ci bénéficient de la clause générale de compétence[639] qui les autorise à intervenir financièrement en faveur des entreprises privées lorsque les affaires communales sont concernées. Cette influence s'estompe avec l'émergence des autres collectivités territoriales et, également des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ce qui modifie la répartition de la compétence financière de la commune en la matière[640]. Nous observons donc une baisse de l'influence des finances communales tant par le biais de la dépense et de la recette publiques (A) que par le biais de la fiscalité (B).

A. Une décroissance de l'influence des aides financières

156. Les communes voient leur champ de compétence pour intervenir en faveur des entreprises privées à la fois s'élargir et se réduire. Ce double mouvement a une conséquence majeure sur l'influence qu'elles ont auprès des entreprises privées[641]. L'interventionnisme financier des communes en faveur des entreprises privées évolue donc en demi-teinte (1) bien que la tendance générale montre une réduction du champ d'application de cette compétence susvisée (2).

1. L'évolution en demi-teinte de la compétence financière des communes

157. L'évolution du champ d'application de la compétence financière des communes en faveur des entreprises privées connaît un double mouvement.

158. D'abord, il s'élargit de manière exponentielle à partir des années vingt. En effet, l'article 14, 12° du décret-loi du 5 novembre 1926, remplacé par les dispositions de

---

[638] Aucun des textes relatifs aux municipalités ne fait référence à une quelconque compétence financière en faveur des entreprises privées. Il suffit de consulter le décret de l'Assemblée nationale concernant la constitution des municipalités datant du 14 décembre 1789 (Imprimerie nationale, 1789, 34 pages), la loi du 18 juillet 1837 sur l'Administration municipale (*Bulletin des Lois*, n°521), le décret du 25 mars 1852 sur la Décentralisation administrative (AD Marne - *Bulletin des lois*), la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale (*JORF* du 6 avril 1884 page 1557) ou encore la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats des communes (*JO* du 27 mars 1890). Les communes s'affranchissent de la législation et emploient leurs deniers pour attribuer des subventions à des entreprises privées. Le conseil municipal de la ville de Poitiers a alloué une subvention à une société coopérative alors que le législateur ne le prévoyait pas. Le juge administratif annule alors l'arrêté et déclare la délibération nulle de droit au motif que « *le conseil municipal de cette ville est sorti de ses attributions légales en allouant, par la délibération précitée, à la société coopérative de boulangerie « L'union des Travailleurs » une subvention de 9.500 francs ; qu'il suit de là que cette délibération doit être déclarée nulle de droit* » (CE, 1er février 1901, *Sieur Descroix dite Affaire des Boulangers de Poitiers*, Réf. préc.). Le juge administratif applique l'article 63, § 1 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale (Réf. préc.) qui souligne que « *sont nulles de plein droit : 1° Les délibérations d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale* ».

[639] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §2, A.

[640] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §2.

[641] Les interventions des communes ont connu une forte croissante en 1986, puis une baisse de 21,5 % en 1987. En 1987, les interventions des communes correspondaient à 47,4 % soit 4,1 milliards de francs) du total des interventions des collectivités locales. Parmi ces interventions 53 % concernent l'aide à l'investissement mobilier notamment, la création de zones industrielles et artisanales, la mise à disposition de bâtiments relais et d'équipements, constitution de fonds d'aides à l'innovation. De plus, les garanties d'emprunts accordées par les communes aux entreprises correspondent, en 1987, à 64,5 milliards de francs (Conseil des impôts, *Xème Rapport au Président de la République sur la fiscalité locale*, Tome 1, JORF, 1989, Paris, p. 37).

l'article 1er du décret n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique reconnaît une compétence financière aux communes pour intervenir en faveur des entreprises privées[642]. Les dispositions de ces articles autorisent les communes à employer leurs finances au profit des entreprises privées[643]. Ainsi, les communes peuvent accorder leur participation financière à des entreprises coopératives ou commerciales dès lors que l'objectif est de satisfaire un intérêt public[644].

159. Mais, le champ d'application de la compétence financière des communes pour intervenir en faveur des entreprises privées n'atteint jamais d'apogée même avec les

---

[642] Cet article provient de l'article 68, 12° de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale (Réf. préc.) qui ne concernait que les octrois. Il a, ensuite, été modifié par l'article 14, 12° du décret-loi du 5 novembre 1926 et remplacé par les dispositions de l'article 1er du décret n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique. Ces deux textes ont ouvert la compétence financière des communes. D'abord, la première modification a permis « *l'intervention des communes, notamment par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière, dans les entreprises, même de forme coopérative ou commerciale, ayant pour objet le fonctionnement des services publics, le ravitaillement et le logement de la population, les œuvres d'assistance, d'hygiène et de prévoyance sociale, ou la réalisation d'améliorations urbaines* ». L'interventionnisme financier des communes en faveur des entreprises privées est justifié par l'intérêt public. La seconde modification a précisé le domaine et le contenu de l'intervention des communes en prévoyant « *l'intervention des communes dans le domaine économique et social, notamment par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière, dans les organismes ou entreprises, même de forme coopérative ou commerciale, ayant pour objet la mise au point de projets, l'exécution de travaux présentant un caractère d'intérêt public ou l'exploitation de services publics, le ravitaillement et le logement de la population, les œuvres d'assistance, d'hygiène et de prévoyance sociale ainsi que la réalisation d'améliorations urbaines et rurales* ». Ces textes autorisent explicitement un interventionnisme financier des communes dans le domaine économique, c'est-à-dire dans celui au sein duquel évolue les entreprises privées. Ces textes vont plus loin en autorisant les communes à créer des services publics industriels et commerciaux. Dès lors, les communes se substituent aux entreprises privées portant ainsi atteinte au droit de la concurrence. Les régies municipales, qui ne sont que des démembrements de la commune elle-même, sont créées à dessein et montrent clairement cette substitution. Les régies municipales sont créées par l'article 14, 12° du décret-loi du 5 novembre 1926 qui modifie l'article 68 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale (Réf. préc.). L'article 1er du décret-loi n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique développe le statut des régies (*JORF* du 21 mai 1955 p. 5078). Or, l'interventionnisme financier communal consiste en un transfert financier de la commune vers les entreprises privées. De ce fait, la substitution d'une commune à une entreprise privée n'entre pas dans ce cadre. En effet, il n'y a pas de transfert financier de la collectivité territoriale vers une entreprise privée. C'est le cas par exemple lorsqu'une commune crée un service de pompes funèbres (CE, 5 février 1909, *Barla*, *Rec*. p. 434), lorsqu'une commune érige une entreprise de spectacle ou de théâtre en service public (CE, 7 avril 1916, *Astruc et Société du Théâtre des Champs-Elysées c. Ville de Paris*, *S.* 1916.3.41, Note Hauriou *in La jurisprudence administrative*, pp. 326-332 ; CE, 11 juin 1926, *Raynaud c. Ville de Châtellerault*, Réf. préc.). C'est encore le cas lorsqu'une commune crée un cinématographe municipal (CE, 24 novembre 1933, *Société « La Solidarité Ternoise »*, Réf. préc.), une boucherie municipale (CE, 24 novembre 1933, *Zénard*, Réf. préc.), un dispensaire municipal (CE, 30 novembre 1934, *Le Cam*, *Dalloz* 1936 III-35 concl. Detton, note P.-L. J.). En fait, lorsqu'une commune crée une régie municipale, elle se substitue à l'entreprise privée. Plusieurs arrêts illustrent cette substitution de la collectivité territoriale à l'entreprise privée (CE, 11 juin 1926, *Raynaud c. Ville de Châtellerault*, Réf. préc. ; CE, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, Réf. préc. ; CE, 24 novembre 1933, *Société « La Solidarité Ternoise »*, Réf. préc. ; CE, 24 novembre 1933, *Zénard*, Réf. préc. ; CE, Sect., 13 mai 1938, *Société des carboniques liquides*, *Rec*. p. 418, concl. Latournerie, *RDP*, pp. 500-507). Son action ne consiste aucunement à transférer ses ressources financières au profit d'une entreprise privée, la régie municipale étant soumise à une gestion directe de la commune. Ces textes vont donc plus loin que l'interventionnisme financier local et instaurent plutôt le socialisme municipal (Voir *supra* Introduction, §1, C.). L'analyse de la jurisprudence récente du Conseil d'Etat met en lumière la continuation du socialisme municipal (CE, Ass., 31 mai 2006*, Ordre des avocats au Barreau de Paris*, n° 275531 ; CE, Sect., 22 février 2007, *APREI*, n° 264541 ; CE, Sect., 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, n° 284736 ; CE, 10 juillet 2009, *Département de l'Aisne*, n° 324156, *T*. pp. 829-841 ; CE, Ass., 30 décembre 2014, *Société Armor SNC*, n° 355563, *Rec*. p. 433).

[643] Cette compétence est prévue à l'article 14, 12° du décret-loi du 5 novembre 1926, à l'alinéa 2 de l'article 13 du décret-loi du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales réglementant le fonctionnement des entreprises exploitées par les communes ou dans lesquelles elles ont une participation financière (*JORF* du 31 décembre 1926 page 13742), à l'article 1er du décret n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique et à l'article 3 du décret n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique.

[644] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §2.

lois de décentralisation des années quatre-vingt[645]. En effet, si les communes peuvent, désormais, accorder des aides directes et des aides indirectes[646] – la distinction sera d'ailleurs supprimée par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales – pour la création et l'extension des entreprises privées, dès lors qu'il s'agit de favoriser le développement économique[647], l'étendue de leur compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées diffère en fonction de l'aide considérée. Ainsi, leur compétence financière est uniquement complémentaire[648] en ce qui concerne les aides

---

[645] Plusieurs lois relatives à l'interventionnisme financier des communes ont été adoptées durant cette décennie. C'est le cas de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983 (*JORF* du 8 janvier 1982 p. 222) ; de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales (Réf. préc.) ; de la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales (*JORF* du 23 juillet 1982 page 2347) ; de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification (Réf. préc.) ; de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (*JORF* du 9 janvier 1983 page 215) et de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (*JORF* du 6 janvier 1988 page 208).

[646] L'article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983 (*JORF* du 8 janvier 1982 p. 222) souligne que « *les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les régions peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activité économique, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises* ». Le critère de distinction entre les aides directes et les aides indirectes a été déterminé par le commissaire du Gouvernement Pochard, dans un arrêt du Conseil d'Etat datant du 18 novembre 1991, *Département des Alpes-Maritimes c/ Association « Agriculture 06 »*, n° 73398 et n° 84953 (*Rec*. p. 395, *T*. p. 752 ; *RDP*, n° 2, mars-avril, 1992, p. 354, concl. Pochard). D'une part, l'aide directe s'assimile à « *l'aide financière qui s'inscrit directement dans les comptes de l'entreprise* » (POCHARD conclusions sous CE, 18 novembre 1991, *Département des Alpes-Maritimes c/ Association « Agriculture 06 »*, n° 73398 et n° 84953 (*Rec*. p. 395, *T*. p. 752 ; *RDP*, n° 2, mars-avril, 1992, p. 354). Cette définition sera retenue par le commissaire du gouvernement Laurent Touvet dans ses conclusions sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 octobre 1997, *Commune de Fougerolles* (*CJEG*, janvier 1998, p. 16, concl. Laurent Touvet). D'autre part, « *les aides indirectes n'ont pas cette incidence immédiate et favorisent le développement de l'entreprise de façon moins automatiquement comptable* ». Toutes deux visent « *soit à mettre à disposition des entreprises des biens immeubles, soit à améliorer leur environnement économique et à faciliter l'implantation ou la création d'activités* ». L'article L. 1511-2 du CGCT issu de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (*JORF* du 28 février 2002 page 3808) va reprendre cette distinction entre les aides directes et les aides indirectes. Cette distinction entre les aides n'est, toutefois, qu'une problématique nationale puisque les institutions européennes n'établissent pas cette distinction. Elles appréhendent plutôt la notion d' « *aide* » selon qu'elle fausse ou non la concurrence (Voir *infra* dans la partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §1). De même, la doctrine interne l'analyse sous cet angle en relevant les nombreuses incohérences quant à la distinction des deux notions qui semble « *assez arbitraire et peu opérationnelle* » (COLSON (Jean-Philippe) et IDOUX (Pascale), *Droit public économique*, 7ème éd., LGDJ-Lextensoéditions, 2014, Paris, p. 380). Certains auteurs estiment que cette distinction contribue « *à complexifier la relation du système des aides locales aux entreprises avec le droit européen des aides d'Etat* » (CHEROT (Jean-Yves), *Droit Public Economique*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 922). Le caractère direct et indirect fait l'objet d'une suppression par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (*JORF* n° 190 du 17 août 2004 page 14545). La circulaire du 26 janvier 2006 précise d'ailleurs le contenu de la notion d' « *aide* » sans se référer à la distinction entre le caractère direct ou indirect de l'aide (Circulaire du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises, *JORF* n°26 du 31 janvier 2006 page 1602, texte n° 1).

[647] Voir article 4 alinéa 1 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983, *JORF* du 8 janvier 1982 p. 222 modifié par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales qui le codifie à l'article L. 1511-1 du CGCT.

[648] L'article 4 alinéa 2 et 3 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983 (Réf. préc.) souligne que « *les aides directes sont attribuées par la région dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat […]. Ces différentes formes d'aides directes peuvent être complétées par les départements, les communes ou leurs groupements, lorsque l'intervention de la région n'atteint pas le plafond fixé par le décret mentionné […]* ». La commune n'intervient financièrement que pour compléter le financement de la région. Le juge administratif l'a rappelé dans l'arrêt CE, 3/5 SSR, 1er octobre 1993, *Commune de Vitrolles* (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, chapeau).

directes[649] alors qu'elle est partagée en ce qui concerne les aides indirectes[650]. En fait, la commune partage souvent sa compétence financière avec les autres collectivités territoriales, lorsqu'elle intervient en faveur des entreprises privées. Elle ne la détient jamais à titre principal. Ce partage s'applique, en sus, aux interventions financières relatives aux entreprises en difficulté[651] et, également, aux entreprises privées saines ou en difficulté à partir du moment où l'intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente. Elle partage sa compétence financière dans le cadre des participations financières au capital des entreprises privées ou coopératives[652], des garanties à un emprunt ou à son cautionnement à une personne privée. Enfin, la commune partage sa compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées lorsqu'elle souhaite mener des actions de politique agricole et industrielle et fixer les modalités des aides qu'elles peuvent consentir[653].

---

[649] L'article 4 alinéa 2 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983 (Réf. préc.) ne définit pas ce que l'on entend par « *aides directes* ». Il se contente d'en préciser leur forme qui peut revêtir celle « *de primes régionales à la création d'entreprises, de primes régionales à l'emploi, de bonifications d'intérêts ou de prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations* ». Le commissaire du Gouvernement Touvet précise, dans l'arrêt de section du Conseil d'Etat datant du 17 octobre 1997, *Commune de Fougerolles*, que les aides directes qualifiées ainsi par la loi sont celles qui « *consistent toutes pour la collectivité territoriale à verser une somme d'argent ou à prendre en charge une somme déterminée* » (TOUVET (Laurent) conclusions sous CE, 17 octobre 1997, *Commune de Fougerolles*, *CJEG*, janvier 1998, p. 16). Dès lors, sont exclues de la catégorie des aides directes, les avantages en nature tels que la vente de terrain (*Ibidem*). Ces aides directes sous forme de primes seront supprimées et remplacées par des subventions (Article 102 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JORF* du 28 février 2002 page 3808 texte n° 1).

[650] L'article 4 alinéa 5 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983 (Réf. préc.) n'explique pas non plus ce qu'il entend par la notion d' « *aides indirectes* ». Il se contente d'énumérer les aides indirectes tout en indiquant qu'elles sont libres. La notion est donc plus large que les aides directes. Les aides directes sont fortement encadrées contrairement aux aides indirectes. Sans énumérer limitativement, les aides qui peuvent être qualifiées d'indirectes, il indique qu'appartiennent à cette catégorie d'aides : « *la revente ou la location de bâtiments par les collectivités locales, leurs groupements et les régions doit se faire aux conditions du marché […] rabais sur ces conditions, ainsi que des abattements sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens […]* ».

[651] L'article 5, II de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales (Réf. préc.) indique que *« lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population communale l'exige, la commune peut accorder des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée avec celles-ci. La commune peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier* ».

[652] D'abord prévue par l'alinéa 2 de l'article 13 du décret-loi du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales réglementant le fonctionnement des entreprises exploitées par les communes ou dans lesquelles elles ont une participation financière (*JORF* du 31 décembre 1926 page 13742), la compétence pour participer financièrement au capital des entreprises privées ou coopératives est reprise par l'article 5 du décret-loi n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique (*JORF* du 21 mai 1955 p. 5078) qui plafonne la participation financière des collectivités territoriales (communes ou départements) à 65 % au lieu de 40 %. L'objectif est d'assurer un contrôle interne public. De plus, la participation financière des communes à des entreprises s'opère à la seule condition que celles-ci exploitent les services communaux ou exercent des activités d'intérêt général. Tout autre participation est exclue sauf si un décret en Conseil d'Etat le prévoit (Article 5, III de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales, Réf. préc.). L'intervention de la commune sous la forme de participation au capital de sociétés s'élargit par la suite, en 1988. Dès lors, elles peuvent participer au capital d'établissement de crédit sous des conditions strictement définies (Article 10 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (Réf. préc.) complète l'article 5, III de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales (Réf. préc.).

[653] L'article 4 alinéa 8 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983, *JORF* du 8 janvier 1982 p. 222) permet de telles interventions financières des communes dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat. Elles sont rendues nécessaires dans le domaine agricole et industriel car celles-ci participent financièrement à l'amélioration de la productivité (BRACONNIER (Jacques), *Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, après déclaration d'urgence, approuvant le plan intérimaire pour 1982 et 1983*, n° 130, Sénat, 16 décembre 1981, 97 pages).

160. Globalement, la commune garde encore une compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées mais celle-ci ne cesse de fluctuer en fonction de la législation en vigueur. Les récentes lois vont d'ailleurs le démontrer.

2. La réduction significative du champ d'application de la compétence financière de la commune pour intervenir en faveur des entreprises privées

161. Les deux dernières lois de décentralisation, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles[654] et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République[655], dans leur volonté de clarifier l'étendue de la compétence financière de la commune pour intervenir en faveur des entreprises privées, suppriment des champs de cette compétence tout en faisant réapparaître d'autres. Ceux-ci demeurant, toutefois, à la marge.

162. Les communes bénéficient toujours d'une compétence financière partagée pour participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région, sur le fondement de l'alinéa 1 de l'article L. 1511-2 du CGCT.

163. En revanche, le législateur a conféré, en 2015, aux communes une compétence financière, désormais, exclusive[656] et partagée pour définir des aides ou régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles. D'une part, elle est exclusive car les communes sont seules compétentes comme l'indique l'alinéa 1 de l'article L. 1511-3 du CGCT. D'autre part, elle est partagée car, ce même article, précise que cette compétence s'exerce uniquement avec la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[657]. De plus, les communes pouvaient déjà attribuer des aides sous la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente[658], de

---

[654] Loi MAPTAM du 27 janvier 2014, Réf. préc.

[655] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, (dite loi NOTRe du 7 août 2015 ci-après), *JORF* n° 0182 du 8 août 2015 page 13705.

[656] Le *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République* qualifie cette compétence d' « *autonome* ». Ce terme employé équivaut au terme « *exclusif* » pour le législateur. En effet, le rapport indique que le projet de loi attribue une « *compétence autonome des communes et des intercommunalités pour les aides à l'investissement immobilier des entreprises* » et une « *compétence exclusive pour attribuer des aides à l'investissement immobilier des entreprises* » (HYEST (Jean-Jacques) et (VANDIERENDONCK (René), *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Procédure accélérée)*, n° 174, Sénat, Session ordinaire de 2014-2015, p. 61).

[657] Notons que cette compétence s'inscrit dans le cadre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) (Voir sur ce sujet : *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité, dit rapport « Queyranne »,* juin 2013 ; IDOUX (Pascale), Les régions et le développement économique, *op. cit.*, p. 467 ; VILLENEUVE (Pierre), Les nouveaux enjeux du développement économique régional. À propos du schéma régional de développement économique, *JCP Adm.*, n° 38-39, 21 septembre 2015, p. 2266). Cette disposition émane de l'article 3 de la loi NOTRe, (*JORF* n° 0182 du 8 août 2015 page 13705) qui clarifie la compétence financière en matière d'aides à l'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles d'entreprises.

[658] La cession ne peut être au prix de l'euro symbolique (CE, 27 février 1995, *Commune de Châlons-sur-Marne*, n° 143050, *Rec*. p. 108). Mais le juge administratif a reconnu que « *la cession par une commune d'un terrain à une entreprise pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe selon lequel une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général, et comporte des contreparties suffisantes* » (CE, 3

location[659] ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments[660] neufs ou rénovés, de garanties d'emprunt. Elles peuvent, depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, accorder des prêts, des avances remboursables ou des crédits-bails à des conditions plus favorables que celles du marché[661]. Les communes peuvent encore partager leur compétence financière avec la région, seulement dans le cadre d'une convention passée entre les deux collectivités territoriales[662]. Au surplus, elles peuvent déléguer la compétence de tout ou partie de ces aides au département, dans le cadre d'une convention conclue avec cette collectivité. De plus, les communes disposent d'une compétence complémentaire dans l'aide aux entreprises en difficulté[663]. Leur intervention ne se conçoit que lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige en complément de la région. Elle doit passer une convention avec la région[664]. Cette compétence financière n'est pas nouvelle. En réalité, les communes exerçaient déjà cette compétence de 1982 à 2004[665]. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ne fait que rétablir une compétence perdue.

164. Enfin, les communes voient leur domaine privilégié de compétence spécifié de telle sorte que l'article 3 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles[666] leur attribue la qualité de collectivité chef de file notamment en matière de « *développement local* »[667]. Le législateur

---

novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, n° 169473, *Rec*. p. 391 ; *AJDA* 1997 p. 1010, obs. L. Richer ; *RFDA* 1998. 12, concl. Laurent Touvet ; *CJEG* 1998. 16, concl. L. Touvet ; *D*. 1998. 131, note J.-F. Davignon ; *Dr. adm.* 1997, n° 387, comm. L. T. ; *Gaz. cnes* 8 déc. 1997, p. 36 ; *JCP E* 1998. 270, note F. Chouvel ; *JCP* 1998. I. 165, n° 34, chron. J. Petit et II, 10007, note R. Piastra ; *JCP N* 1998. 64, note C. Bardon ; *Mon. TP* 28 novembre 1997, p. 74, note J. Dequéant ; *LPA* 6 février 1998, p. 13, note J. Calvo et 7 octobre 1998, p. 24, chron. J. Morand-Deviller ; *RDI* 1998. 227, chron. C. Maugüé).

[659] Est légal le bail donné par une commune à une industrie privée d'installations frigorifiques (CE, Sect., 13 mai 1938, *Société des carboniques liquides*, Réf. préc.).

[660] Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de définir ce qu'il faut entendre par le terme « *bâtiment* ». Il « *s'entend d'une construction couverte et close* » (CE, 20 mars 2013, n° 350209, *Bressot*, *AJDA* 2013. 658 ; voir également (DELAUNAY (Benoît), Qu'est-ce qu'un bâtiment ?, *RDI* 2013. 285).

[661] De même que l'aide à la création et la reprise d'activités économiques, l'aide à l'investissement immobilier est créée par l'article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire de 1982-1983 et codifiée à l'article L. 1511-3 du CGCT issu de l'article 12 de la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales (*JORF* n° 47 du 24 février 1996, page 2992). Cet article a été modifié par l'article 1, 1°, 5° de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Réf. préc.). Il élargit les formes d'aides à l'immobilier d'entreprises, qui ont une nature contractuelle, aux subventions, aux rabais sur le prix de vente, à la location ou la location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés. La dernière réforme provient donc de l'article 3 de la loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.).

[662] L'article L. 1511-3 du CGCT, modifié par l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 indique que « *La région peut participer au financement des aides et des régimes d'aides mentionnés au premier alinéa du présent article dans des conditions précisées par une convention passée avec la commune, la métropole de Lyon ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* ».

[663] L'article L. 1511-2 II du CGCT, modifié par l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, indique que « *lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, le conseil régional peut accorder des aides à des entreprises en difficulté. Les modalités de versement des aides et les mesures qui en sont la contrepartie font l'objet d'une convention entre la région et l'entreprise. En cas de reprise de l'activité ou de retour à meilleure fortune, la convention peut prévoir le remboursement de tout ou partie des aides de la région. La métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides dans le cadre d'une convention passée avec la région* ».

[664] Article 3, I, 2° de la loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.

[665] Il s'agit là d'une mise en avant du rôle de la commune qui est justifiée par la clause générale de compétence. Compétente en matière d'aide aux entreprises en difficulté conformément à la loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation, cette compétence a été retirée à la commune par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. L'article 3 de la loi NOTRe du 7 août 2015 (Réf. préc.) lui permet de retrouver cette compétence perdue.

[666] *JORF* n° 0023 du 28 janvier 2014 page 1562.

[667] L'article 3 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (Réf. préc.) attribue la qualité de chef de file aux communes « *pour l'exercice des compétences relatives : 1° A la mobilité durable ; 2° A l'organisation des services publics de proximité ; 3° A l'aménagement de l'espace ; 4° Au développement local* ». La commission des lois du Sénat a, à l'initiative de son rapporteur M. René Vandierendonck, introduit en première lecture, un amendement n° 204, afin que le « *développement*

en affirmant que la commune est compétente en termes de « *développement local* » et que la région est compétente en termes de « *développement économique* », souligne la distinction et les spécificités entre les deux compétences. D'une part, le législateur entend par « *développement local* », « *toute politique destinée à favoriser ou à maintenir le commerce de proximité ou l'artisanat* »[668]. Plus particulièrement, la commission des lois du Sénat précise qu'il s'agit pour les communes de continuer à mettre en place « *de nombreux dispositifs pour conserver et stimuler le dynamisme économique dans les zones les moins densément peuplées* »[669]. Le champ lexical dominant concerne le développement économique[670]. D'autre part, la compréhension du « *développement économique* » doit être recherchée à l'aune de la législation et des travaux parlementaires antérieurs[671] qui appréhendent le « *développement économique* » comme portant sur les aides en faveur des entreprises. En effet, ni la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, ni les travaux parlementaires

---

local » soit inséré en sorte que la commune l'exerce en tant que collectivité chef de file alors que le projet de loi ne le prévoyait pas (AYRAULT (Jean-Marc) et LEBRANCHU (Marylise), *Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, n° 495, Session ordinaire de 2012-2013, Sénat, 10 avril 2013). L'analyse des travaux parlementaires montre « *un relatif consensus* » parmi les sénateurs (VANDIERENDONCK (René), *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Tome I*, n° 859, Session extraordinaire de 2012-2013, Sénat, 19 septembre 2013, p. 15).

[668] Cette définition est celle donnée par la commission des lois (VANDIERENDONCK (René), *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Tome I*, n° 859, Réf. préc., p. 15).

[669] VANDIERENDONCK (René), *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Tome I*, n° 859, Réf. préc., p. 57.

[670] En effet, le législateur a recours aux termes « *favoriser* », « *mise en place de nombreux dispositifs* », « *stimuler* », « *dynamisme* » qui se rapportent à l'idée de « *développement* ». De même, il use des termes « *commerce* », « *artisanat* », « *économique* » qui renvoient à l'idée « *économique* ». Le champ lexical dominant semble bien relever du développement économique.

[671] Les débats parlementaires de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions (*JORF* du 9 juillet 1972 page 7176) renseigne sur l'approche de la notion de « *développement économique* ». Cette loi est importante puisqu'elle crée les premiers établissements publics régionaux auxquels il fallait attribuer des compétences au nombre desquelles figurait celle qui a trait au « *développement économique* ». Les débats parlementaires expliquent que le « *développement économique* » a pour but de « *permettre, par la région, une croissance économique plus équilibrée* » (LECAT (Jean-Philippe), Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1ère Séance du 25 avril 1972, Séance ordinaire de 1971-1972, *JO* du 26 avril 1972, n°18, AN, p. 992). De plus, le rapport de Michel Mercier souligne ce qu'il faut entendre par le « *développement économique* », celui-ci regroupe « *les interventions en direction des entreprises et de leur environnement, afin de favoriser la création et l'extension des entreprises* » (MERCIER (Michel), *Rapport d'information, Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité, n° 447, Tome 1* (1999-2000), Mission commune d'information). L'analyse des travaux parlementaires relatifs à la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Réf. préc.) renseigne sur la notion de « *développement économique* ». En effet, ils indiquent que « *le projet de loi tend à conforter le rôle de chef de file des régions en matière de développement économique. Elles se verraient transférer, par la loi de finances, l'ensemble des aides économiques individuelles aux entreprises* » (SCHOSTECK (Jean-Pierre), *Rapport fait au nom de la commission des lois*, n° 31, tome I (2003-2004) déposé le 22 octobre 2003). Il s'agit pour la collectivité territoriale ayant la compétence en matière de « *développement économique* » d'accorder ce que l'on dénommait, avant la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : aides directes et aides indirectes (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1, A, 1). La modification de la nomination de l'intitulé du titre premier du livre V (« Dispositions économiques ») de la première partie (« Dispositions générales ») du code général des collectivités territoriales éclaire également sur la notion de « *développement économique* ». L'intitulé « *aides aux entreprises* » laisse la place au « *développement économique* » qui a une portée plus générale. Dès lors, le « *développement économique* » n'est plus le « *droit des collectivités territoriales et de leurs groupements, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, d'accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises* » comme le consacrait l'article L. 1511-1 du CGCT avant sa modification par l'article 1 I 1°, 2° la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Réf. préc.). La suppression de la distinction entre les aides directes et les aides indirectes fait du développement économique, le droit de la collectivité territoriale régionale de mettre en œuvre des aides ou des régimes d'aides en faveur des entreprises privées situées sur son territoire.

n'expliquent la volonté du législateur de confier à la région la qualité de chef de file en matière de développement économique[672] et, surtout, en distinguant les deux notions. Ainsi, une étude des deux compétences montre des similitudes quant à leur finalité, jusqu'à coller sur celle de la commune l'appellation de « *développement économique local* »[673]. Partant, la distinction entre les notions de « *développement local* » et de « *développement économique* » semble ténue. Il en résulte que, en dépit de la nomenclature usitée par le législateur pour les distinguer, les compétences de la région et de la commune en termes de développement économique, telles qu'elles sont appréhendées par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, tendent à se superposer, à témoigner d'une relation de concurrence. De plus, l'hypothèse d'une distinction entre les deux notions susvisées résulte de l'idée de « *proximité* »[674] avec une volonté du législateur de confier aux communes la qualité de chef de file pour intervenir financièrement en faveur des petites entreprises, du commerce ou encore de l'artisanat[675]. Le « *développement économique* », quant à lui, consisterait alors essentiellement à confier aux régions la compétence pour intervenir en faveur des entreprises privées en excluant les petites entreprises, du commerce ou de l'artisanat[676]. Quoiqu'il en soit, une telle distinction demeure superfétatoire[677].

165. Bien qu'amoindrie, la compétence financière des communes pour intervenir en faveur des entreprises privées est encore bien présente[678] puisque, malgré les réformes successives, les communes bénéficient encore de la clause générale de compétence[679]. De la

---

[672] Ce constat résulte de l'analyse de la loi, elle-même, et, également, du projet de loi, des rapports et avis des commissions et des débats parlementaires.

[673] Certains auteurs ne font pas la distinction entre les deux notions. Pour Madame le Professeur Marie-Christine Esclassan, par exemple, « *il n'y a pas pour autant une ligne de partage claire entre ce qui relève d'un côté du développement local et donc des collectivités territoriales, de l'autre du développement national et donc de l'État. Dans la mesure où la politique économique et sociale arrêtée et mise en œuvre par l'État a forcément une dimension territoriale, le développement économique local n'est pas pleinement l'affaire des collectivités territoriales* ». Le développement local se distingue logiquement du développement national mais ne se différencie pas du développement économique. Pour ce professeur, les expressions « *développement local* », « *développement économique* » et « *développement économique local* » sont équivalentes. Elle les utilise de manière indifférenciée (ESCLASSAN (Marie-Christine), Les aides au développement économique local : introduction historique, *RFFP*, 01 janvier 2010, n°109). La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Réf. préc.). Elle n'accorde cette compétence qu'à la région.

[674] Pour une réflexion plus approfondie sur la notion de « *proximité* » en droit des collectivités territoriales, voir CHICOT (Pierre-Yves), dir., *Décentralisation et proximité. Territorialisation et efficacité de l'action publique locale*, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2013, 300 pages.

[675] C'est ce que proposait déjà la commission des lois en ce qui concerne les communes (SCHOSTECK (Jean-Pierre), *Rapport fait au nom de la commission des lois*, n° 31, Tome I (2003-2004), déposé le 22 octobre 2003).

[676] Dès lors, cette distinction renvoie aux articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du CGCT. Le premier article fait référence au « *développement économique* » alors que le second se réfère au « *développement local* ». Opérer une telle distinction entraîne une contradiction avec l'intitulé du Titre 1er « Développement économique » figurant au Livre V « Dispositions économiques » et une opposition avec le législateur de 2004 (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1, A, 2, note de bas de page n° 654).

[677] La lecture des comptes-rendus des débats parlementaires montre que le « *développement local* » est une « *notion floue* » (REICHARDT (André), Compte-rendu de la commission des lois du Mercredi 18 septembre 2013, amendement n° 204 sous article 3). La distinction entre « *développement local* » et « *développement économique* » est si floue que même lors du compte-rendu des débats du 18 septembre 2013, un sénateur soulignait que « *S'il s'agit de développement local, il est clair que cela relève de la région* » (*Ibidem*). Par ailleurs, Marcel Long indique dans un article intitulé « *Développement économique et développement local* » que « *Le développement économique apparaît ainsi comme une compétence ambivalente, il participe de la notion de développement local* » (LONG (Marcel), Développement économique et développement local, *in La profondeur du droit local, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Dalloz, 2006, Paris, p. 316).

[678] IDOUX (Pascale), Les régions et le développement économique, *op. cit.*, p. 467.

[679] Pour un développement de la clause générale de compétence voir *infra* partie 2, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §2. B.

même manière, leur compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées montre une relégation au second plan amplifiée en ce qui concerne la fiscalité.

B. Le resserrement de la compétence de la commune en matière fiscale

166. Les communes sont à même d'intervenir en matière fiscale de deux façons. En premier lieu, elles peuvent attribuer des avantages fiscaux, c'est-à-dire une fiscalité plus avantageuse, aux entreprises privées sous la forme d'exonérations[680]. Ces dernières sont assez diverses et visent à attirer les entreprises privées sur le territoire de la commune (1). En second lieu, elles sont compétentes pour voter le taux des impôts locaux[681]. Ainsi, plus le taux baisse, plus les entreprises privées sont intéressées par une implantation sur le territoire de la commune[682]. Il semble que la commune détient une compétence exclusive en la matière (2).

---

[680] L'analyse de la compétence financière des communes pour intervenir en faveur des entreprises privées met en exergue un champ d'application d'avantages fiscaux limité aux exonérations. L'Etat demeure presqu'exclusivement compétent pour attribuer des dégrèvements, des réductions, des crédits d'impôts, des abattements. Cette compétence de l'Etat fait l'objet d'un approfondissement dans la partie 2, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2.

[681] Cette compétence pour voter les taux d'impôts résulte de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale (*JORF* du 11 janvier 1980 page 72) qui indique, en son article 2 que « *Les conseils généraux, les conseils municipaux et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotées d'une fiscalité propre votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle* ». La fiscalité locale, sans opérer de réforme substantielle, a fait l'objet de nombreuses réformes importantes provoquant la suppression, d'abord, de la taxe professionnelle, par l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 (*JORF* n° 0303 du 31 décembre 2009 page 22856), ensuite, de la taxe d'habitation, par l'article 5 de la dernière loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 (Réf. préc.). Ces deux impôts font l'objet d'une recentralisation fiscale dont la perte est compensée par l'Etat (Pour une analyse de la recentralisation fiscale de la taxe professionnelle, voir TOULEMONT (Betty), La taxe professionnelle, un impôt imbécile, la contribution économique territoriale, un impôt intelligent ?, *RFFP*, n° 131, septembre 2015, Paris, pp. 23-41 ; HOORENS (Dominique), Réforme de la taxe professionnelle : ne pourrait-on faire « aussi bien »... mais plus simplement ?, *RFFP*, 01 janvier 2010, n° 109, pp. 263 et s. ; Pour une analyse de la recentralisation fiscale de la taxe d'habitation, voir : SCHOETTL (Jean-Eric) , Exonérer 80 % des ménages de taxe d'habitation ? Un mauvais coup contre la démocratie locale, doublé d'un projet constitutionnellement contestable, *LPA*, 2017 ; STECKEL-ASSOUÈRE (Marie-Christine), Ressources locales (Taxe d'habitation), § 1 - La renationalisation de la taxe d'habitation, *Répertoire de droit immobilier*, décembre 2017 ; HOUSER (Matthieu), Les lois de finances de fin 2017 : les bases du nouveau pacte financier « État-collectivités », *AJCT*, 2018, p. 32 ; PASTOR (Jean-Marc), Les incidences de la loi de finances pour 2018 sur les collectivités, *AJDA*, 2018, p. 4). La fiscalité n'en a pas terminé avec les réformes puisque le Président de la République Emmanuel Macron a annoncé sa volonté profonde de refondre la fiscalité locale afin de « *garantir pleinement [l'] autonomie financière et fiscale* » des collectivités territoriales et de mettre en place « *un impôt cohérent avec les missions de chacune des collectivités territoriales* ». Aussi, a-t-il ajouté que « *la mission confiée à Alain RICHARD et à Dominique BUR, les travaux des deux assemblées sous la conduite des rapporteurs généraux, messieurs GIRAUD et De MONTGOLFIER, mais également les réflexions du comité des finances locales, cher André LAIGNEL, permettront d'alimenter [les] travaux dont les conclusions seront très largement débattues dans le cadre de la Conférence nationale des territoires* » (Discours du Président de la République Emmanuel Macron au 100ème congrès des maires de France, Paris, 24 novembre 2017). La mission sur les finances locales conduite par Alain Richard et Dominique Bur (Communiqué de presse, *Lancement d'une mission préparatoire au « Pacte financier Etat – Collectivités territoriales »*, octobre 2017), dans le cadre de la Conférence nationale des territoires), propose trois pistes : le recours aux dotations de l'État (ressources budgétaires), l'attribution de fractions d'impôts nationaux et la réallocation ou l'aménagement d'impositions existantes (Note de problématique, *Mission « Finances locale » - Les enjeux d'une refonte de la fiscalité locale*, janvier 2018). Un rapport a été remis en ce sens au Gouvernement en mai 2018, il reprend les éléments mis en exergue en janvier par la mission sur les finances locales (BUR (Dominique) et RICHARD (Alain), *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, remis au Premier ministre, Édouard Phillipe le 9 mai 2018). Ces propositions révèlent le rapport dialectique, prégnant et séculaire, de la fiscalité locale et nationale. Ainsi, le rapport retient deux scénarii. Le premier consistera à remplacer la taxe d'habitation par le transfert du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties départemental et d'un impôt national. Le second consistera au transfert au bloc communal d'une fraction d'impôt national. Seul le premier scénario connaît l'adhésion des membres du Comité des finances locales.

[682] Voir *infra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §1.

1. La compétence financière des communes pour accorder des exonérations fiscales

167. Les communes détiennent une compétence financière partagée[683], pour exonérer les entreprises privées, dont le champ d'application matériel est divers. Elles peuvent ainsi voter des exonérations facultatives permanentes[684] et des exonérations facultatives temporaires[685].

168. En premier lieu, les communes détiennent une compétence financière pour voter des exonérations facultatives permanentes. D'une part, les communes sont en mesure de voter des délibérations d'exonérations facultatives permanentes afin d'exonérer, totalement ou partiellement, les entreprises privées de CFE et de CVAE. Ainsi, de telles exonérations peuvent être votées au profit des entreprises de spectacles vivants et les établissements de spectacles cinématographiques[686] et les petites et moyennes entreprises[687] qui réalisent une activité de vente de livres neufs au détail et qui disposent au 1er janvier de

---

[683] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2.

[684] Pour une analyse approfondie des exonérations facultatives permanentes : Voir *infra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §2. B.

[685] Pour une analyse approfondie des exonérations facultatives temporaires : Voir *infra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §2. B.

[686] L'exonération en faveur des établissements de spectacles cinématographiques est régie par l'article 1464 A du CGI issu de la combinaison des lois n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 (Article 50, *JORF* n° 0303 du 31 décembre 2009 page 22940) et n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 (Article 98, *JORF* n° 0303 du 30 décembre 2016). Elle est également régie, pour ce qui concerne la cotisation foncière des entreprises, par les articles L. 335-1 et, pour ce qui concerne la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, L. 335-2 du Code du cinéma et de l'image animée issus de l'article 50-III de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009. Cette exonération date de la loi de finances du 29 décembre 1982 qui met en place la possibilité pour les communes de voter une exonération facultative de la taxe professionnelle pour les établissements de spectacles. En cas de vote, elle ne peut être que partielle, limitée à 50 % et concerner uniquement les établissements de spectacles vivants. La loi n°83-1179 du 29 décembre 1983 de finances pour 1984 (*JORF* du 30 décembre 1983 page 3799) maintient l'exonération facultative partielle à 50 % tout en étendant le champ d'application des établissements de spectacles aux établissements de spectacles cinématographiques situés dans les communes de moins de 70 000 habitants. La loi n° 87-1060 du 30 décembre 1987 de finances pour 1988 (*JORF* du 31 décembre 1987 page 1548) élargit encore le champ d'application des établissements de spectacles concernées et modifie le taux d'exonération. Par suite, les établissements de spectacles vivants bénéficient toujours de leur taux d'exonération facultative partielle à 50 %. La loi distingue les établissements de spectacles cinématographiques situés dans les communes de moins de 100 000 habitants de ceux situés dans les communes de plus de 100 000 habitants. Pour les premières, le taux d'exonération est de 66 % alors que, pour les secondes, le taux n'est que de 33 %. La loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 (*JORF* n° 303 du 31 décembre 1998 page 20050) favorise davantage ces établissements de spectacles vivants qui sont désormais exonérés totalement. Les taux d'exonération des établissements de spectacles cinématographiques situées sur les communes de moins 100 000 habitats et de plus de 100 000 habitants sont maintenus. Une nouvelle catégorie apparaît, les établissements de spectacles cinématographiques, qui comptabilisent 2 000 entrées et ceux qui ont un écran classé « *art et essai* » au titre de l'année de référence. L'exonération est totale. En l'état actuel du droit, l'exonération de cotisation foncière des entreprises peut être totale ou partielle pour les entreprises de spectacles vivants. L'exonération de cotisation foncière des entreprises de spectacles est totale dans deux cas : lorsqu'elles ont réalisé un nombre d'entrées annuelles inférieur à 450 000 € au cours de l'année précédant celle de l'imposition à la cotisation foncière des entreprises ou lorsqu'elles ont réalisé un nombre d'entrées annuelles inférieur à 450 000 € au cours de l'année précédant celle de l'imposition à la cotisation foncière des entreprises et qui, au cours de la période de référence, bénéficient d'un classement « *art et essai* ». En revanche, elle est partielle pour les établissements de spectacles cinématographiques. Les communes ou EPCI à fiscalité propre ont la possibilité soit d'exonérer pour une quotité supérieure à 33 % les exploitants qui réalisent un nombre d'entrées annuelles inférieur à 450 000, soit de réserver ce taux majoré d'exonération aux établissements satisfaisant à la fois à cette condition d'entrées et à un classement « *art et essai* », soit encore d'instituer deux taux majorés, l'un pour les établissements satisfaisant à la condition du nombre d'entrées, l'autre nécessairement supérieur, pour les établissements satisfaisant aux deux conditions.

[687] L'entreprise considérée est celle qui répond à la définition européenne de la petite et moyenne entreprise au sens de l'annexe I au RGEC du 17 juin 2014 (Réf. préc.).

l'année d'imposition du label de « *librairie indépendante de référence* »[688]. Par ailleurs, les communes peuvent exonérer, de cotisation foncière des entreprises, les disquaires indépendants[689], depuis la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative[690].

169. En second lieu, les communes peuvent également voter des exonérations facultatives temporaires[691]. Tout d'abord, elles peuvent exonérer, totalement ou partiellement[692], des entreprises privées qui procèdent sur leur territoire, soit à des extensions ou créations d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique, soit à une reconversion dans le même type d'activités, soit à la reprise d'établissements en difficulté exerçant le même type

---

[688] C'est l'article 1464-I alinéa 1 du code général des impôts, modifié par les articles 2-6.1.7 et 7.1 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009, qui prévoit cette exonération. Le décret n° 2009-395 du 8 avril 2009 relatif au label de librairie indépendante de référence prévoit les conditions d'octroi de ce label qui se fondent sur le chiffre d'affaires, les stocks d'ouvrages, l'accès au local de vente, la masse salariale des employés affectés à la vente des ouvrages, l'existence d'une animation culturelle. La délibération d'exonération votée par la collectivité territoriale porte non seulement sur la « *totalité des bases d'imposition à la cotisation foncière des entreprises de l'établissement éligible à l'exonération et de la part revenant à chaque commune ou EPCI ayant délibéré* » (Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES Identifiant juridique : BOI-IF-CFE-10-30-30-40-20140716 Page 1/12 Exporté le : 27/07/2015 http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/799-PGP.html?identifiant=BOI-IF-CFE-10-30-30-40-20140716 Date de publication : 16/07/2014 DGFIP) mais s'applique aussi à l'ensemble des activités de l'établissement. Le législateur a limité la marge de manœuvre de la commune car l'organe délibérant local ne peut pas en moduler l'intensité (CABANNES (Xavier), La contribution économique territoriale, *in Encyclopédie des collectivités locales*, Folio n°7842, juin 2015, n° 229). L'organe délibérant local ne peut donc instaurer une exonération partielle. Cette exonération ne peut pas se cumuler avec un autre dispositif d'exonération ; s'il peut bénéficier de différents régimes d'exonération, le contribuable doit opter pour l'un d'eux. Les bases exonérées s'entendent après application de toute réduction ou abattement, notamment, de la réduction pour création d'établissement (article 1478 II CGI) et de la réduction de 25 % des bases (article 1472 A ter CGI).

[689] L'article 2 du décret n° 2011-1086 du 8 septembre 2011 instituant une aide exceptionnelle au bénéfice des diffuseurs de presse spécialistes et indépendante donne une liste limitative des diffuseurs de presse spécialistes pouvant bénéficier de cette aide. Il s'agit d'exploitants de kiosques à journaux ; de diffuseurs de presse spécialistes en petite superficie (surface totale de vente de 30 mètres carrés au plus ; 50 mètres linéaires minimum développés à la vente de la presse ; chiffre d'affaires annuel relatif à l'activité de vente de la presse d'au moins 90 000 euros) et des autres diffuseurs de presse. Ces derniers doivent respecter les conditions suivantes : ils doivent exposer en vitrine, lorsqu'ils en disposent, la presse tant quotidienne que magazine, en assurant une rotation régulière des titres ; ils doivent assurer l'ouverture du point de vente, soit six jours par semaine dont obligatoirement le dimanche matin ; soit six jours par semaine, à raison de neuf heures par jour ; soit six jours par semaine en respectant l'un des horaires suivants : ouverture au plus tard à 6 h 30, sans interruption entre 12 heures et 14 heures, jusqu'à 19 h 30 ; ils doivent consacrer à l'exposition de la presse une part minimum de leur linéaire au sol, en fonction de la superficie du point de vente : 58 % jusqu'à 20 mètres carrés, 51 % entre 20 et 40 mètres carrés, 47 % entre 40 et 60 mètres carrés, 44 % entre 60 et 100 mètres carrés, 33 % entre 100 et 150 mètres carrés et 25 % pour plus de 150 mètres carrés ; ils doivent disposer d'un linéaire mural consacré à la presse de 4 mètres au sol au minimum ; ils doivent posséder une enseigne de presse en façade du magasin, sous réserve des réglementations applicables. Cette exonération figure à l'article 1464 L du CGI modifié par l'article 78 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 transféré par l'article 67 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016. Les diffuseurs de presse spécialistes sont des « *établissements qui vendent au public des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits au Conseil supérieur des messageries de presse* ». Cette exonération de CET des diffuseurs de presse n'est plus une dépense fiscale locale facultative puisqu'elle a été transformée, depuis 2017, en exonération permanente compensée par l'Etat, c'est donc une dépense fiscale étatique applicable au niveau local.

[690] Article 43 de la loi 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, *JORF* n° 0303 du 30 décembre 2016. Cette exonération s'applique à condition que la commune ait voté sa mise en œuvre. Cette aide concerne les impositions établies à partir de 2017. Les disquaires indépendants souhaitant bénéficier de l'exonération pour 2017 doivent en adresser la demande au plus tard le 28 février 2017. Si ce délai n'est pas respecté, l'exonération n'est pas accordée pour la cotisation foncière des entreprises due au titre de l'année 2017.

[691] Voir *infra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §2. B.

[692] Les communes peuvent, par délibération, fixer la quotité de l'exonération. Elle doit être identique pour toutes les opérations d'une même catégorie. Ainsi, son montant ne peut être lié ni au chiffre d'affaires réalisé ni au nombre d'emplois créés par l'entreprise. Il ne peut pas non plus être différent selon la zone dans laquelle s'implante l'entreprise (Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES Identifiant juridique : BOI-IF-CFE-10-30-40-20-20150603 Page 1/12 Exporté le : 31/08/2015 http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/4116-PGP.html?identifiant=BOI-IF-CFE-10-30-40-20-20150603).

d'activités et, sous conditions, aux entreprises qui effectuent un investissement initial[693]. La durée de l'exonération doit être inférieure à cinq ans. Les communes déterminent, par délibération, la ou les catégories d'opérations sur lesquelles porte l'exonération[694]. Ces exonérations ne sont applicables que dans les zones d'aides à finalité régionale[695]. Ensuite, les communes peuvent, par délibération, exonérer de cotisation foncière des entreprises, en totalité ou en partie, les petites et moyennes entreprises qui se situent dans les zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises[696]. De même, les communes sont aptes à exonérer de cotisation foncière des entreprises certaines catégories du secteur médical telles que les médecins, les auxiliaires médicaux et les vétérinaires[697]. L'exonération est limitée et doit être comprise entre deux ans et cinq ans. L'exonération ne peut être votée que dans les communes de moins de 2 000 habitants ou dans celles situées dans une zone de revitalisation rurale[698]. En sus, les communes peuvent exonérer, de cotisation foncière des entreprises, les entreprises qui s'implantent, créent, étendent ou reprennent d'autres entreprises. L'exonération est limitée à cinq ans et ne s'applique que dans le cadre de la politique de la ville dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les zones franches urbaines, les zones de redynamisation urbaine et les zones urbaines sensibles. Elle s'applique différemment en fonction de la zone concernée toutefois l'objectif demeure le même à savoir contribuer au développement économique local. De la même façon, les communes peuvent exonérer toutes les entreprises nouvelles[699] implantées soit dans une zone d'aide à finalité régionale[700] soit dans une zone de revitalisation rurale[701] et bénéficiant de l'exonération de bénéfices industriels et commerciaux[702]. Cette exonération concerne non seulement la cotisation foncière des entreprises[703] mais également la taxe foncière sur les propriétés

---

[693] En cas d'investissement initial, deux catégories d'entreprises doivent être distinguées. S'agissant des entreprises satisfaisant à la définition des petites et moyennes entreprises, au sens de l'annexe I au RGEC du 17 juin 2014 (Réf. préc.), l'exonération s'applique en cas d'investissement initial. S'agissant des entreprises ne satisfaisant pas à cette définition, l'exonération s'applique uniquement en cas d'investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique dans la zone d'aide à finalité régionale concernée.

[694] Il peut s'agir des catégories suivantes : créations d'établissements industriels ; extensions d'établissements industriels ; créations d'établissements de recherche scientifique et technique ; extensions d'établissements de recherche scientifique et technique ; créations de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique ; extensions de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique ; reprises d'établissements en difficulté ; reconversions d'activité.

[695] Le dernier zonage effectué date du décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 qui sera en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020. Il a été édicté conformément au RGEC du 17 juin 2014 (Réf. préc.).

[696] Les zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises ont été instaurées par l'article 5 du décret du 7 mai 2007 (Décret n° 2007-732 du 7 mai 2007 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises, *JORF* n°107 du 8 mai 2007 page 8167, texte n° 32). Elles succèdent au zonage relatif à la prime d'aménagement du territoire pour les projets tertiaires (PAT « tertiaire »). Les communes concernées sont toutes celles non éligibles aux aides à finalité régionale. Une particularité est à préciser en région Ile de France. En effet, le zonage relatif aux aides à l'investissement des petites et moyennes entreprises concerne seulement toutes les communes ou parties de communes situées en dehors des zones d'aide à finalité régionale et qui sont situées en zone de revitalisation rurale (ZRR) ou en zone urbaine sensible (ZUS).

[697] Article 1464 D du CGI modifié par l'article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 et l'article 1 du décret n° 2014-549 du 26 mai 2014.

[698] Article 1465 A du CGI modifié par l'article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 et l'article 27 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017.

[699] Prévu par l'article 1464 B-1 du CGI, cet interventionnisme financier local s'effectue dans le cadre du respect du RGEC du 17 juin 2014 (Réf. préc.).

[700] Voir conjointement les articles 44 sexies du CGI modifié par l'article 78 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 et 44 septies du CGI modifié par l'article 47 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014.

[701] Article 44 quindecies du CGI modifié par l'article 23 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017.

[702] L'exonération des bénéfices industriels et commerciaux est prévue par les articles 44 *sexies*, 44 *septies* et 44 *quindecies* du code général des impôts.

[703] L'exonération conditionnelle de CFE a un impact direct sur la CVAE. En effet, à partir du moment qu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a décidé une exonération conditionnelle de

bâties[704]. La durée de l'exonération est fixée par délibération de l'organe délibérant. Elle est comprise entre deux et cinq ans maximum[705]. Enfin, les communes peuvent prendre des délibérations d'exonération qui s'appliquent à la cotisation foncière des entreprises et à la taxe foncière sur les propriétés bâties dont sont redevables les entreprises en difficulté[706]. La durée de cette exonération varie entre deux et cinq ans maximum[707].

170. Ces exonérations facultatives permanentes ou temporaires susmentionnées constituent un levier d'interventionnisme financier pour les communes et ont pour but de favoriser l'attractivité de leur territoire[708]. La possibilité de voter les taux d'imposition participe aussi à cet objectif.

2. La compétence financière exclusive des communes pour voter les taux de certains impôts locaux

171. Les communes ont reçu compétence pour voter, chaque année, le taux des quatre impôts directs[709]. Ainsi, peuvent-elles voter les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation[710] et de la contribution économique territoriale (ex-taxe professionnelle)[711].

---

cotisation foncière des entreprises, l'exonération de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises est automatique pour la part revenant à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut toutefois prendre une délibération contraire concernant la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises quand bien même elle déciderait d'adopter une délibération d'exonération de cotisation foncière des entreprises (CABANNES (Xavier), La contribution économique territoriale, *op. cit.*).

[704] L'article 1383 A-1 du CGI modifié par l'article 129 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 fait référence aux exonérations temporaires de taxe foncière sur les propriétés bâties comprises entre deux et cinq ans. Les entreprises nouvelles peuvent être exonérées pour les établissements qu'elles ont créés ou repris à une entreprise en difficulté à compter de l'année suivant celle de leur création.

[705] Article 1464 C du CGI modifié par l'article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 et l'article 108 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

[706] Article 1464 B-1 du CGI. Dans tous les cas, cet interventionnisme s'effectue dans le cadre du respect des aides *de minimis* (Pour plus de précisions voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §1. B. 1). De plus, elles doivent bénéficier de l'exonération de bénéfices industriels et commerciaux prévue par les articles 44 sexies, 44 septies et 44 quindecies du code général des impôts.

[707] Article 1464 C du CGI modifié par l'article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 et l'article 108 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

[708] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §1.

[709] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1, B, 1.

[710] La taxe d'habitation est le successeur de la contribution mobilière qui était un impôt direct d'État instauré par la loi du 13 janvier 1791 afin de taxer les revenus mobiliers. Depuis cette date, plusieurs réformes se sont succédé. D'abord, la loi du 31 juillet 1917 transfère aux communes et aux départements le produit de la contribution mobilière. Par la suite, l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 modernise la fiscalité locale et remplace la contribution mobilière par la taxe d'habitation qui atteint son effectivité, seulement quinze ans plus tard, avec la loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale. La loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 transforme la taxe d'habitation de telle sorte que les assemblées délibérantes votent désormais directement son taux (Pour approfondir voir : NEURISSE (André), *Histoire de la fiscalité en France*, Economica, Paris, 1996, 111 pages). Cet impôt grève les locaux à usage d'habitation et leurs dépendances, telles que garages, jardins d'agrément, parcs et terrains de jeux (Article 1409 du CGI modifié par l'article 30 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017). Bien que n'étant pas considéré comme un impôt économique, la taxe d'habitation impacte les entreprises privées dès lors que leurs locaux meublés conformément à leur destination se révèlent être d'un usage privatif non soumis à la cotisation foncière des entreprises (CE, Plén., 24 novembre 2014, *Ministre c/ Société Lufthansa AG*, n° 368935, *BDCF* 2015.21, concl. Benoît Bohnert, *RJF* 2/15 n° 120). De plus, dans les zones de revitalisation rurale, certaines entreprises privées peuvent, sur délibération permanente de portée générale émanant de communes ou d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, bénéficier d'une exonération de la taxe d'habitation. C'est le cas des gîtes ruraux, des meublés de tourisme ou des chambres d'hôtes (Article 1407 du CGI modifié par l'article 78 (V) de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006, *JORF* 27 décembre 2006).

[711] La loi des 2-17 mars 1791 instaure la contribution des patentes qui remplace le régime d'imposition qui existait sous l'Ancien régime à l'égard des commerçants et industriels. Ce régime prévoyait trois types d'impôts tels que la partie de la taille personnelle, les vingtièmes d'industrie et les droits de maîtrise et jurande (TARDIEU (Jacques), *Traité théorique et*

Elles sont donc en mesure d'en moduler le taux. Cette modulation du taux est toutefois plafonnée par le législateur. La compétence des communes pour voter les taux se partage, d'abord, avec les autres collectivités territoriales[712] avant d'être resserrée exclusivement autour des communes, de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de la métropole de Lyon, avec la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010[713] et la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011[714], bien qu'il existe quelques exceptions[715]. Partant, leur compétence s'élargit de manière significative. Les communes votent toujours les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties. Elles se voient affecter la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Elle vote la cotisation foncière des entreprises[716].

172. Ce vote des taux donne aux communes une marge de manœuvre pour moduler le taux des impôts susvisés. Mais, force est de constater que les communes n'utilisent que très peu ce dispositif. Dans un rapport de 1989, le Conseil des impôts indiquait, déjà, que les collectivités territoriales n'utilisent guère la faculté qui leur est offerte de moduler le taux des impôts locaux[717]. En effet, sur 36 000 communes seules 868 communes utilisent régulièrement chaque année ce levier. La variation des taux est trop faible pour qu'elle

---

pratique des patentes, Librairie de la société du Recueil général des lois et des arrêts, 1903, Paris, p. 10), supprimant l'ensemble du régime fiscal existant et relatif aux commerçants et aux industriels. Mais, l'assiette se basait uniquement sur la valeur locative c'est-à-dire sur l'importance des bâtiments occupés par les patentables alors que la taille du bâtiment ne présageait pas, même à l'époque, le degré de lucrativité de l'activité considérée (TARDIEU (Jacques), *Traité théorique et pratique des patentes*, *op. cit.*, p. 11). De plus, son faible rendement impactait les finances de la collectivité territoriale. La solution trouvée par le législateur fut de réformer cet impôt afin de le rendre meilleur et plus rentable. Plusieurs lois ont donc succédé à la loi relative à la contribution des patentes. Mais plutôt que de procéder à une véritable refonte de l'impôt, un ensemble de lois a déferlé dont certaines étaient d'une portée minimaliste (loi des 17-20 septembre et 9 octobre 1791). La taxe professionnelle passa par tous les états. A peine naquit-elle qu'elle mourut (article 5 du décret des 21-22 mars 1793) avant de ressusciter aussitôt d'entre les morts (loi du 22 juillet 1795 (Décret du 4 thermidor an III) comme le phénix qui renaît de ses cendres. Le décret du 4 thermidor an III rétablit la contribution des patentes sur de nouvelles bases. La contribution des patentes fut l'objet d'une profusion de lois qui n'ont fait qu'alourdir le tarif des patentes en raison de la « *complexification croissante de ses règles et d'un vieillissement de ses bases, jusqu'à devenir presqu'ingérable* » (Conseil des impôts, *XVème Rapport au Président de la République sur la taxe professionnelle*, Tome I, JORF, juillet 1997, p. 9). L'ordonnance du 7 janvier 1959 prévoyait de remplacer la patente par la taxe professionnelle mais elle n'aboutit jamais. Il faudra attendre 1975 pour qu'une réforme soit réalisée, soit un peu plus de seize ans. Ainsi, la taxe professionnelle est instituée par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle (*JORF* du 31 juillet 1975, pp. 7763-7766). Toutefois, la taxe professionnelle entraîna, dès sa création, une augmentation significative de charge pour les entreprises privées (Conseil des impôts, *XVème Rapport au Président de la République sur la taxe professionnelle*, Tome I, JORF, juillet 1997, p. 9). Elle fit donc l'objet de modifications qui n'avaient de cesse de complexifier cet impôt au fur et à mesure des années. D'ailleurs, soixante-huit réformes de la taxe professionnelle eurent lieu entre 1976 et 2010 (GUENE (Charles), *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'Etat et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale*, Sénat, n° 611, 26 juin 2012, p. 13). En 2010, la taxe professionnelle fait l'objet d'une profonde réforme. En effet, l'article 1447-0 du CGI créé par l'article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 prévoit une contribution économique territoriale supprimant la taxe professionnelle. Elle est composée de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Un changement de paradigme s'opère alors, la taxe professionnelle qui était un impôt sur l'investissement productif laisse la place à la contribution économique territoriale qui a pour but de redynamiser la compétitivité industrielle de la France.

[712] Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité locale, *JORF* du 11 janvier 1980 page 72.

[713] Article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, Réf. préc.

[714] Article 108 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, *JORF* n° 0302 du 30 décembre 2010 page 23033.

[715] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §1. B. 2.

[716] L'article 1379 du CGI (modifié par l'article 56 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014) indique que « *I. – Les communes perçoivent, dans les conditions déterminées par le présent chapitre : […] 4° La cotisation foncière des entreprises, prévue à l'article 1447* ».

[717] Conseil des impôts, *Xème Rapport au Président de la République sur la fiscalité locale*, Tome 1, JORF, 1989, Paris, p. 45.

devienne incitative[718]. Ce levier fiscal est très peu utilisé[719] alors qu'il a une grande importance. D'ailleurs, les collectivités territoriales qui le font mettent en lumière le lien entre impôt local et territoire[720].

173. Aujourd'hui, les communes ont dévolu leurs compétences aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. En effet, bien que les communes aient une compétence financière pour intervenir dans l'économie locale, c'est désormais dans le cadre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qu'elles interviennent.

§2. L'influence croissante des finances des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

174. Les groupements intercommunaux[721] ne sont, certes, pas des collectivités territoriales[722], mais il est difficile de ne pas s'intéresser à l'impact de ceux-ci sur l'économie locale, car leurs finances ne sont que le regroupement des finances des collectivités territoriales[723]. Tous les groupements intercommunaux ne sont pas en mesure d'intervenir financièrement en faveur des entreprises privées. Dès lors, la question de la détermination des groupements intercommunaux qui peuvent intervenir financièrement dans l'économie locale se pose. D'emblée, la recherche se circonscrit aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[724]. De ce fait, ne seront retenues pour l'analyse que les communautés de communes[725], les communautés urbaines[726], les

---

[718] *Ibidem*, p. 45.
[719] *Ibidem*, p. 45.
[720] Voir *infra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §1.
[721] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1.
[722] GAUDEMET (Yves), *Traité de droit administratif*, Tome 1, 16ème éd., LGDJ, 2001, Paris, p. 206.
[723] *Ibidem*, p. 206.
[724] Les établissements publics de coopération intercommunale forment une catégorie dans laquelle figurent, selon l'article L5210-1-1 A du CGI modifié par l'article 44 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se singularisent par un budget et par une fiscalité qui leur sont propres car ils sont pourvus d'une compétence pour voter les taux d'impôts. Ils ne sont pas dépendants des contributions versées par les communes adhérentes. Ils bénéficient donc d'une autonomie financière (GAUDEMET (Yves), *Traité de droit administratif*, Tome 1, 16ème éd., LGDJ, 2001, Paris, p. 209). Sont donc exclus de cette catégorie d'établissements les syndicats de communes, créés par la loi du 22 mars 1890 (*JO*, 27 mars 1890), et qui sont des établissements publics à caractère administratif. Leurs ressources dépendent d'une contribution fiscalisée. La contribution fiscalisée consiste à bénéficier de taux additionnels aux taxes directes locales calculés par l'administration, sur la base du produit voté par le syndicat, de taux votés par la commune membre. De plus, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se distinguent d'une autre catégorie d'établissement public : l' « *établissement public territorial* ». Ce dernier regroupe des collectivités territoriales telles que les communes, les départements, les régions (FAURE (Bertrand), *Droit des collectivités territoriales*, 4ème éd., Dalloz, coll. « Droit public », 2016, Paris, p. 356). A titre d'exemple, le décret n° 2015-1665 du 11 décembre 2015 (*JORF* n° 0289 du 13 décembre 2015 page 23041, texte n° 33) a fait de la métropole du Grand Paris, un établissement public territorial composé de plusieurs communes.
[725] Les communautés de communes ont été créées par les articles 71 et suivants de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (*JORF* n°33 du 8 février 1992 page 2064). Elles ont « *pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* » (Article L. 5214-1 du CGCT modifié par l'article de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014).
[726] Les communautés urbaines sont créées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines (*JORF* du 4 janvier 1967 page 99).

communautés d'agglomération[727] et les métropoles[728]. Le transfert de la compétence financière des communes membres vers les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[729], pour intervenir en faveur des entreprises privées, influence l'économie locale à l'échelle intercommunale tant au niveau de la dépense et de la recette publiques[730] (A) que de la fiscalité[731] (B).

A. Le transfert progressif de la compétence financière des communes aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour intervenir par la dépense et la recette publiques

175. Les communes se regroupent pour faire mieux ensemble ce qu'elles ne sont pas en mesure de faire seules. Or, comme pour les communes, aucune intervention financière en faveur des entreprises privées n'est possible si les groupements à fiscalité propre[732] n'ont reçu la compétence financière pour agir en ce sens. L'analyse des textes permet de constater que, même s'ils n'ont pas le statut de collectivité territoriale, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre bénéficient de manière générale de la même compétence financière que les communes (1). Néanmoins, les métropoles se singularisent car elles vont jusqu'à se substituer à toutes les collectivités territoriales comme c'est le cas avec la métropole de Lyon (2).

1. L'identité de compétence financière entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

176. L'analyse des compétences des différentes catégories d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre montre que tous bénéficient d'un transfert obligatoire[733] de la compétence financière pour intervenir en matière de

---

[727] Les communautés d'agglomération sont créées par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (*JORF* n° 160 du 13 juillet 1999 page 10361).

[728] La loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales crée les métropoles (*JORF* n° 0292 du 17 décembre 2010 page 22146).

[729] Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre bénéficient de compétences obligatoires, de compétences optionnelles et de compétences facultatives. Les compétences obligatoires sont, conformément à la loi, transférées de plein droit dès la création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les compétences optionnelles résultent, de la part des communes membres, d'un choix au sein d'un groupe de compétences prédéfinies par la loi. Les compétences facultatives demeurent une liberté des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui décident d'adjoindre aux compétences obligatoires et optionnelles, des compétences supplémentaires (FAURE (Bertrand), *Droit des collectivités territoriales*, 4ème éd., Dalloz, coll. « Droit public », 2016, Paris, p. 369). Il faut voir en ce sens : Articles L. 5214-16 à L. 5214-22 du CGCT pour les communautés de communes ; articles L. 5215-20 à L. 5215-20-1 du CGCT, pour les communautés urbaines ; articles L. 5216-5 à L. 5216-7-2 du CGCT, pour les communautés d'agglomération ; articles L. 5217-2 à L. 5217-5 du CGCT pour les métropoles.

[730] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 1.

[731] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2.

[732] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1, note de bas de page n° 620.

[733] En effet, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre exercent de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences déterminées respectivement par le code général des collectivités territoriales. Ces compétences obligatoires sont complétées par des compétences facultatives qui sont exercées au lieu et place des communes, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire. Les communautés de communes choisissent leurs compétences parmi celles proposées par le code susvisé.

développement économique[734]. Cette compétence atteste qu'ils sont en mesure d'intervenir financièrement en faveur des entreprises privées. Ils avaient, d'ailleurs, déjà reçu, tout ou partie de cette compétence, dès leur création[735]. Ainsi, le juge administratif reconnaît cette compétence puisqu'il sanctionne tout empiètement de la compétence d'une commune membre sur celle de son établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le tribunal administratif de Lyon a, d'ailleurs, indiqué, dans un jugement du 6 décembre 1989, l'irrégularité de la procédure de déclaration d'utilité publique relative à la réalisation d'une zone industrielle intervenue à l'initiative d'une commune membre car, a-t-il souligné, la communauté urbaine est seule compétente pour solliciter la création d'une zone industrielle sur le territoire d'une commune membre[736]. De surcroît, le juge administratif n'hésite pas à rappeler le périmètre du champ de compétence des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre notamment en matière de développement économique[737]. Obligatoires, ces compétences ne peuvent

---

[734] L'article L. 5215-20 du CGCT (modifié par les articles 71 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 ; 56 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 ; 18 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et 148 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017) mentionne que « *I. - La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : 1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire : a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; b) Actions de développement économique* ». De plus, l'article L. 5216-5 du CGCT (modifié par les articles 56 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 ; 18, 66, 79 et 81 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 ; 18 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et 148 de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017) indique que « *I. – La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes : 1° En matière de développement économique : actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* ». De même, l'article L. 5214-16 du CGCT (modifié par les articles 56 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 ; 71 de loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 ; 11 de la loi n°2014-173 du 21 février 2014 ; 136 de la n°2014-366 du 24 mars 2014 ; 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ; 81 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et 148 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017) dispose que « *I. — La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des groupes suivants : […] 2° Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* ». Enfin, l'article L. 5217-2 du CGCT modifié par l'article 70 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 énonce que « *I. – La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : 1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel : a) Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; b) Actions de développement économique, dont la participation au capital des sociétés mentionnées au 8° de l'article L. 4211-1, ainsi que soutien et participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire ; c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ; d) Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ; e) Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation* ».

[735] Ainsi, les communautés urbaines ont reçu compétence pour créer et équiper des zones d'aménagement concerté, des zones d'habitation, des zones industrielles, des secteurs de rénovation ou de restructuration (article 4 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, Réf. préc.). De même, les communautés de communes exercent de plein droit aux lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences relevant des actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté (Article 71 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, Réf. préc.). Les communautés d'agglomération combinent la compétence financière des deux communautés susvisées et détiennent en outre la compétence financière pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire (Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Réf. préc.).

[736] TA Lyon, 6 décembre 1989, *Marmey*, *Rec. T.* p. 993.

[737] Dans un arrêt du 13 mai 2003, la Cour administrative d'appel a indiqué qu'une communauté de communes ne peut intégrer, dans ses statuts, une compétence qui « *ne saurait être regardée, même en prenant en considération ses effets indirects, comme une action de développement économique ; qu'elle n'est pas davantage susceptible de se rattacher à aucun des groupes de compétences prévus à l'article L. 5214-16 précité du code général des collectivités territoriales* ». C'est le cas de la compétence relative au « *soutien du développement de l'enseignement supérieur* » (CAA Nantes, 13 mai

s'exercer que si elles sont transférées par les communes à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qu'elles ont intégré[738]. La communauté urbaine de Lyon s'est vu transférer la compétence en matière de développement économique. Elle a, ainsi, créé des zones d'aménagement concerté afin que les entreprises privées qui y sont situées puissent bénéficier de son aide financière[739].

177. De manière générale, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre partagent, avec les communes et la métropole de Lyon, la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées qui veulent créer ou étendre leurs activités économiques sous « *la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché* »[740] tel que le prévoit l'article L. 1511-2 du CGCT[741]. Les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles peuvent, dans le cadre d'une convention passée avec la région, attribuer toutes ces formes d'aides. De même, ils jouissent d'une compétence financière à la fois exclusive et partagée. D'abord, elle est exclusive car les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre « *sont* ***seuls compétents*** *pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles* » conformément à l'article L. 1511-3 du CGCT[742]. Ensuite, elle est partagée car les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre exercent cette compétence aux côtés des communes et de la métropole de Lyon[743]. La forme de ces interventions est identique à celle des communes[744].

2003, *Commune de Saint-Cyr-en-Val*, n° 99-1319, *BJCL*, n° 1/04, p. 65). Toutefois, le juge administratif a considéré que la décision institutive d'une communauté de communes peut attribuer à cet établissement des compétences autres que celles obligatoires. Ainsi, une communauté peut se voir confier, dès sa création, la compétence de soutien au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche dès lors que cette compétence concourt à l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace et qu'elle se fonde sur des dispositions du code de l'éducation (CE, 9 mai 2005, *Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales c/ Commune de Saint-Cyr-en-Val*, n° 258441, *Rec*. p. 189).

[738] L'article L. 5211-5, III, alinéa 3 du CGCT (modifié par l'article 43 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014) indique que « *L'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes* ».

[739] Budget primitif de la communauté urbaine de Lyon, Exercice 1990, 305 pages.

[740] Article L. 1511-2, I, al. 2 du CGCT modifié par l'article de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

[741] Elles détiennent cette compétence financière depuis 1982 (Article 4 al. 2 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983, *JORF* du 8 janvier 1982 p. 225). Cette compétence a été confirmée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Article 1, 4° de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Réf. préc.).

[742] Leur compétence ne se limite qu'à l'article L. 1511-3 du CGCT qui concerne l'aide à l'investissement mobilier. Leur compétence financière est limitée à l'attribution de l'aide. En effet, une communauté n'est pas en mesure de se porter acquéreur d'un bâtiment, situé hors de son territoire et cédé par une entreprise, en vue d'aider celle-ci à s'implanter sur son territoire (Rép. min. n° 77177, *JOAN Q*, 31 janv. 2006, p. 1041).

[743] L'article L. 1511-3 du CGCT, modifié par l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, énonce que « *les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles* ».

[744] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1, A, 2.

178. De plus, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre retrouvent, comme les communes, une compétence financière partagée[745] pour soutenir financièrement les entreprises en difficulté[746].

179. L'analyse des compétences des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre montre que ceux-ci ont une compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées proche de celle des communes. Toutefois, tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'ont pas cette identité de compétence. Les métropoles ont une compétence financière beaucoup plus étendue.

2. La singularité de la compétence financière des métropoles : une compétence transversale

180. Parmi les catégories d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, la métropole[747] se caractérise par sa singularité.

181. En effet, contrairement aux autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, elle détient en sus de sa compétence obligatoire relative au développement économique, une compétence transversale puisqu'elle détient une compétence obligatoire pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées en lieu et place des communes, des départements et mêmes des régions[748]. En premier lieu, la métropole se substitue à la commune en matière de développement et d'aménagement économique par la création, l'aménagement et la gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; par des actions de développement économique ; par la création et réalisation de zones d'aménagement concerté. En second lieu, la métropole se substitue au département en exerçant de plein droit[749] à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place de celui-ci, des compétences relatives aux zones

---

[745] Elle est partagée, sur le fondement de l'article L. 1511-2 du CGCT modifié par l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, avec la région car « *le conseil régional peut accorder des aides à des entreprises en difficulté* ». Elle est également partagée entre la métropole de Lyon et les communes qui « *peuvent participer au financement des aides dans le cadre d'une convention passée avec la région* ».

[746] Article 3, I, 2° de la loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.

[747] L'article L. 5217-1 du CGCT modifié par l'article 70 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 montre que « *la métropole est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* ». L'article 12 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (*JORF* n° 0292 du 17 décembre 2010 page 22146, texte n° 1) crée un cadre pour instituer les métropoles afin de répondre aux besoins particuliers des grandes agglomérations. Cet article est créé en raison des nombreux rapports préconisant la mise en place des métropoles (Voir sur ce sujet PIRON (Michel), *Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs*, n° 2881, Assemblée nationale, XIIème législature, 22 février 2006 ; QUENTIN (Didier) et URVOAS (Jean-Jacques), *Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales et présenté en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann*, n° 1153, Assemblée nationale, XIIIème législature, 8 octobre 2008 ; KRATTINGER (Yves) et GOURAULT (Jacqueline), *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape*), n° 264, Sénat, session ordinaire 2008-2009, 11 mars 2009 ; KRATTINGER (Yves) et GOURAULT (Jacqueline), *Faire confiance à l'intelligence territoriale, rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*, n° 471, Sénat, session ordinaire 2008-2009, 17 juin 2009).

[748] L'article L. 5217-2 du CGCT modifié par l'article 70 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 retrace l'ensemble des compétences de la métropole.

[749] Pour une analyse de l'expression « *de plein droit* » voir ATIAS (Christian), De plein droit, *Recueil Dalloz*, 2013, p. 2183.

d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques. En troisième lieu, la métropole détient tout ou partie des compétences exercées par la région en matière de développement économique. Partant, la transversalité de la compétence financière de la métropole pour intervenir en faveur des entreprises privées s'avère considérable, elle tend à phagocyter le champ laissé aux collectivités territoriales alors même qu'elle n'est qu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dénué d'organe élu[750].

182. Plus encore, les métropoles de droit commun peuvent faire fi du SRDEII[751] en cas de désaccord avec celui élaboré par la région. Une telle action est possible car l'article L. 4251-15 du CGCT prévoit que les orientations du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation applicables aux métropoles, à la métropole d'Aix-Marseille Provence et à la métropole de Lyon sont « *élaborées et adoptées conjointement par le conseil de la métropole concernée et le conseil régional* »[752]. Dès lors, en cas de désaccord entre la métropole et la région, la métropole doit alors adopter un « *document d'orientations stratégiques* » prenant en considération le schéma régional[753]. Par conséquent, les orientations définies par la métropole se substituent, purement et simplement, à celles définies par la région sur le reste de son territoire[754]. Les métropoles peuvent donc contourner l'application du SRDEII sur leur territoire, pour y substituer leur propre schéma qui doit être adressé à la région dans les six mois qui suivent l'adoption du schéma régional[755]. Cette compétence financière concurrence donc celle des régions[756].

183. Le cas le plus édifiant est la métropole de Lyon qui est passée d'un statut de communauté urbaine (dénommée « *Communauté urbaine de Courly* ») à celui de collectivité à statut particulier sur le fondement de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 (dénommée « *métropole de Lyon* ») en passant par le statut de métropole (dénommée « *métropole du Grand Lyon* »). Ainsi, le champ d'application de la compétence financière de la métropole de Lyon pour intervenir en faveur des entreprises privées est remarquable.

---

[750] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1, A, 1.

[751] L'article L. 4251-13 du CGCT, créé par l'article 2 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, explique ce qu'il faut entendre par SRDEII. C'est un schéma qui « *définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire* ».

[752] L'article L. 4251-15 du CGCT, créé par l'article 2 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, souligne que « *Les orientations du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation applicables sur le territoire d'une métropole […], de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ou de la métropole de Lyon sont élaborées et adoptées conjointement par le conseil de la métropole concerné et le conseil régional* ».

[753] C'est l'article L. 4251-15 du CGCT (créé par l'article 2 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015) qui le prévoit. Un rapport de compatibilité est retenu entre le SRDEII et les documents d'orientations stratégiques.

[754] L'examen en commission, en date du 10 décembre 2014, marque le point de vue des sénateurs sur le rôle de la région en matière d'élaboration du SRDEII. Ces derniers considèrent qu'attribuer une compétence exclusive à la région pour élaborer ce schéma entraînerait une absence de prise en compte des réalités locales et enfermerait les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre infrarégionaux dans un schéma qui ne leur correspond pas. C'est donc la raison pour laquelle le législateur a retenu une élaboration conjointe du SDREII par la région en concertation avec les métropoles, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

[755] LE CHATELIER (G.), Loi NOTRe - Le développement économique : un peu d'ordre dans les compétences ?, *AJCT*, 2015, p. 556.

[756] *Ibidem*, p. 556.

Outre les compétences détenues par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la métropole de Lyon détient, dans le cadre de l'interventionnisme financier local, à la fois la compétence financière des communes situées sur son territoire, celle du département Rhône-Alpes et une partie des compétences de la région Auvergne-Rhône-Alpes. En lieu et place des communes situées sur son territoire, elle détient une compétence financière en matière de développement et d'aménagement économique. Ainsi, elle peut créer, aménager, entretenir et gérer des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire. Les limites territoriales de la métropole de Lyon étant les mêmes que celles du département Rhône-Alpes, elle exerce de plein droit[757] les compétences qui avaient été attribuées par le législateur au département[758]. La région Rhône-Alpes peut déléguer à la métropole de Lyon certaines de ses compétences, dans le cadre d'une convention passée avec la région Rhône-Alpes, à la demande de celle-ci ou de la métropole de Lyon, le développement économique par toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques[759].

184. Par conséquent, qu'il s'agisse des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, plus particulièrement, des métropoles, ou de la métropole de Lyon, le constat est le même : les communes, et même les autres collectivités territoriales, se voient dépossédées de leur compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées.

B. La substitution de la compétence financière de la commune aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

185. Au même titre que les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent intervenir financièrement auprès des entreprises privées en accordant des avantages fiscaux (1). De plus, ils sont en mesure de moduler le taux des impôts locaux (2).

1. L'élargissement progressif de la compétence d'exonérer

186. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont, dès leur création, bénéficié de la compétence financière pour accorder des avantages fiscaux à des entreprises privées. Cette compétence s'est élargie au fur et à mesure des années. Les communautés urbaines détiennent, dès 1979, une compétence financière leur

---

[757] ATIAS (Christian), De plein droit, *op. cit.*, p. 2183.
[758] Article 26 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, Réf. préc. En lieu et place de la région, elle peut mener des actions de développement économique, dont la participation au capital des sociétés mentionnées au 8° de l'article L. 4211-1, et des actions contribuant à la promotion et au rayonnement du territoire et de ses activités, comme la participation au copilotage des pôles de compétitivité.
[759] *Ibidem.*

permettant d'accorder des avantages fiscaux à des entreprises privées[760]. Ainsi, comme les communes, elles sont en mesure d'exonérer de la taxe professionnelle[761] non seulement les entreprises privées qui procèdent soit à des transferts, extensions ou créations d'installations industrielles ou commerciales, soit à une reconversion d'activités[762], mais également les entreprises qui reprennent des établissements en difficulté. Cette compétence s'étend, en 1980, aux entreprises privées qui exercent des activités de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique[763]. Les communautés urbaines ne peuvent exonérer de la taxe professionnelle que les entreprises privées qui sont situées dans des zones définies par l'autorité compétente[764]. Dès 1990, cette compétence s'est élargie à tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[765]. Elle s'est, ensuite, resserrée territorialement, en 2014, puisque, désormais, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont compétents, pour exonérer de cotisation foncière des entreprises, uniquement, les entreprises privées situées dans les zones d'aides à finalité régionale[766].

187. Plus précisément, cette compétence d'exonérer se traduit par des exonérations facultatives permanentes et des exonérations facultatives temporaires identiques à celles des communes[767], quelle que soit l'exonération considérée. A titre d'exemple, la communauté urbaine de Lyon (devenue métropole de Lyon) a pris plusieurs délibérations en ce sens. L'une d'elles, exonère, en 2010, de cotisation foncière des entreprises et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les établissements de spectacles cinématographiques[768], une autre exonère de cotisation foncière des entreprises, les établissements réalisant une

---

[760] L'article 1465 du CGI issu des arrêtés du 3 mai 1976 (*JO* du 24), du 4 février 1977 (*JO* du 12), du 3 juillet 1978 (*JO* du 22), du 3 janvier 1979 (*JO* du 20), du 15 juin 1979 (*JO* du 22) et du 27 juin 1979 (*JO* du 1er juillet) indique que l'exonération de taxe professionnelle ne peut porter que sur les éléments nouveaux d'imposition. Elle est totale ou partielle et limitée dans le temps. Sa durée ne peut excéder cinq ans.

[761] *Ibidem*.

[762] L'article 1465 du CGI issu des arrêtés du 3 mai 1976 (*JO* du 24), du 4 février 1977 (*JO* du 12), du 3 juillet 1978 (*JO* du 22), du 3 janvier 1979 (*JO* du 20), du 15 juin 1979 (*JO* du 22) et du 27 juin 1979 (*JO* du 1er juillet) souligne que ces entreprises doivent bénéficier d'un agrément du ministre de l'économie et des finances.

[763] Les entreprises privées exerçant des activités commerciales sont toutefois exclues (Article 1465 al. 1er issu de la modification effectuée par l'article 10 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, *JORF* du 11 janvier 1980 page 72).

[764] L'article 1465 al. 1er du CGI, issu de la modification effectuée par l'article 10 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale (*JORF* du 11 janvier 1980 page 72) indique que les communautés urbaines peuvent « *exonérer de la taxe professionnelle en totalité ou en partie les entreprises qui procèdent sur leur territoire, soit à des décentralisations, extensions ou créations d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique, soit à une reconversion d'activité, soit à la reprise d'établissements en difficulté* ».

[765] L'article 36 de la loi n° 90-1169 du 29 décembre 1990 de finances rectificatives pour 1990 (*JORF* n° 303 du 30 décembre 1990 page 16423) modifie l'article 1465 al. 1 du CGI en remplaçant les termes « *communautés urbaines* » par « *leurs groupements dotés d'une fiscalité propre* ». Ce qui permet d'intégrer l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

[766] Article 47 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, *JORF* n° 0301 du 30 décembre 2014 page 22898.

[767] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1, B, 1.

[768] Conseil de communauté du Grand Lyon, Délibération n° 2010-1725 sur l'exonération de cotisation foncière des entreprises et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les établissements de spectacles cinématographiques et de spectacles vivants, Registre des délibérations du conseil de communauté, Séance du 20 septembre 2010.

activité de vente de livres neufs au détail qui disposent, au 1er janvier de l'année d'imposition, du label de « *librairie indépendante de référence* »[769].

188. Cette compétence financière similaire à celle des communes ne peut être effectuée que si les communes la leur ont transférée. C'est également le cas pour le vote des taux d'impôts locaux.

2. Une compétence privilégiée pour moduler le taux des impôts locaux

189. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent moduler le taux des impôts locaux[770]. La compétence financière pour moduler ces taux dépend, d'une part, de la nature juridique de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'autre part, du choix de son régime fiscal. En effet, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre choisissent ou pas entre deux régimes fiscaux possibles : la fiscalité additionnelle ou la fiscalité professionnelle unique. Ce choix entraîne de lourdes conséquences non seulement pour les communes membres[771] mais également pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

190. La fiscalité additionnelle invite à un partage, avec les communes membres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, des recettes fiscales issues des impôts locaux[772]. Plus précisément, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, votent les taux additionnels des taxes foncières, de la cotisation foncière des entreprises, de la CVAE, des IFER[773]. Seules les communautés de communes regroupant moins de 500 000 habitants[774] et les communautés urbaines, dans les conditions prévues par la loi[775], peuvent bénéficier de la fiscalité propre

---

[769] Conseil de communauté du Grand Lyon, Délibération n° 2011-2408 sur l'exonération de cotisation foncière des entreprises des établissements ayant le label de librairies indépendantes de référence sur le territoire communautaire, Séance du 12 septembre 2011.

[770] Le code général des impôts indique que les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent voter « *chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises* » (Article 1636 B sexies du CGI modifié par l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et par l'article 1 de l'ordonnance n°2015-1630 du 10 décembre 2015).

[771] La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (Réf. préc.) a créé un mécanisme des attributions de compensation, qui figure à l'article 1609 nonies C du CGI, afin de ne pas obérer les finances communales en raison des transferts de ressources lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre opte pour le régime de la fiscalité professionnelle unique.

[772] La fiscalité additionnelle est prévue au II de l'article 1379-0 bis du CGI modifié par les articles 44 et 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et par l'article 1 de l'ordonnance n° 2015-1630 du 10 décembre 2015.

[773] Ils votent également le taux de la taxe d'habitation.

[774] Le II de l'article 1379-0 bis du CGI (modifié par les articles 44 et 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et par l'article 1 de l'ordonnance n° 2015-1630 du 10 décembre 2015) précise que « *les communautés de communes dont le nombre d'habitants est inférieur ou égal à 500 000* » sont en mesure de percevoir « *la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la cotisation foncière des entreprises et la taxe d'habitation […] la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises* ».

[775] La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (Réf. préc.) distingue deux catégories de communautés urbaines. La première catégorie se réfère aux communautés urbaines qui existaient avant la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 susvisée. Leur régime fiscal correspond à celui de la fiscalité additionnelle. Le cas échéant, elles perçoivent la taxe professionnelle de zone. Elles pourront, toutefois, opter pour le régime de la fiscalité professionnelle unique dans les conditions prévues par la loi. La seconde catégorie

additionnelle. En outre, il appartient aux communes membres de ces établissements de voter les taux de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises. La fiscalité additionnelle peut être combinée, d'une part, avec une fiscalité professionnelle de zone, d'autre part, avec une fiscalité professionnelle de zone de développement éolien[776]. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés demeurent identiques à ceux soumis au régime de la fiscalité additionnelle. La mise en œuvre de la fiscalité professionnelle de zone résulte de la création ou de la gestion d'une zone d'activités économiques qui se situe sur le territoire d'une ou de plusieurs communes membres[777]. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre votent un taux uniforme de cotisation foncière des entreprises applicable uniquement dans la zone d'activités économiques. Dans le second cas, les communautés de communes, selon les conditions prévues par le code général des impôts[778] peuvent se substituer à leurs communes membres[779] afin « *de percevoir les impôts économiques (CFE et IFER), acquittés par les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent (éoliennes) implantées sur leurs territoires respectifs* »[780]. L'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre vote un taux unique de cotisation foncière des entreprises applicable uniquement aux entreprises privées, implantées sur leur territoire, qui participent au développement éolien terrestre[781].

191. La fiscalité professionnelle unique implique que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se substituent à leurs communes membres[782]. Seules les communautés d'agglomération, les métropoles ainsi que les communautés urbaines et les communautés de communes sous conditions[783] ont l'obligation

---

concerne les communautés urbaines constituées à compter de la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 susvisée qui ont rejeté, avant le 31 décembre 2001, l'application, à compter du 1er janvier 2002, de la taxe professionnelle unique conformément au I de l'article 1379-0 bis du CGI modifié par les articles 44 et 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et par l'article 1 de l'ordonnance n° 2015-1630 du 10 décembre 2015. Elles sont soumises au même régime fiscal que les communautés d'agglomération. Elles bénéficient de la fiscalité professionnelle unique.

[776] Ces deux régimes sont prévus à l'article 1609 quinquies C du CGI modifié par l'article 75 (V) de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 et l'article 80 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016.

[777] L'article 1379-0 bis du CGI (modifié par les articles 44 et 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et par l'article 1 de l'ordonnance n° 2015-1630 du 10 décembre 2015) prévoit que les communautés de communes, dont le nombre d'habitants est inférieur ou égal à 500 000 habitants, ayant créé, créant ou gérant une zone d'activités économiques qui se situe sur le territoire d'une ou de plusieurs communes membres, sur délibération prise à la majorité simple des membres de leur conseil sont en mesure de percevoir la cotisation foncière des entreprises et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

[778] Le régime de la fiscalité professionnelle de zone de développement éolien ne s'applique qu'aux communautés de communes ayant, avant le 31 décembre 2010, opté pour la taxe annuelle sur les installations de production d'électricité, ainsi que l'atteste l'article 1609 quinquies C du CGI modifié par l'article 75 (V) de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 et l'article 80 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016.

[779] L'article 1609 quinquies C du CGI modifié par l'article 75 (V) de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 et l'article 80 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 souligne que cette substitution concerne les dispositions relatives à la cotisation foncière des entreprises afférente aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent implantées sur le territoire de ces communes à compter de la publication de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique et la taxe annuelle sur les installations de production d'électricité.

[780] Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, Ministère de l'intérieur, *Guide statistique de la fiscalité directe locale*, 30ème éd., Décembre 2016.

[781] *Ibidem.*

[782] L'article 1609 nonies C du CGI modifié par l'article 169 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 souligne que les établissements publics de coopération intercommunale sont substitués aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la cotisation foncière des entreprises et pour la perception du produit de ces impôts.

[783] L'article 1379-0 bis du CGI indique que seules « *les communautés de communes issues de communautés de villes dans les conditions prévues par l'article 56 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification*

de recourir au régime de la fiscalité professionnelle unique[784]. Il revient à ces établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de voter les taux de la cotisation foncière des entreprises. Il ne revient donc plus aux communes de voter ces taux. Partant, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre susvisés sont en mesure de moduler les taux de ces impôts[785]. Le régime de la fiscalité professionnelle unique présente deux avantages. Le premier est qu'il permet une homogénéité de la fiscalité sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ainsi, les taux sont les mêmes quelle que soit la commune considérée. L'attractivité du territoire sera similaire et générale. Le second est qu'il permet de réduire l'éventail des taux d'un territoire à un autre[786].

192. Quel que soit le régime, la modulation des taux demeure un levier fiscal pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre applicable à l'ensemble du territoire des communes membres.

Section 2. L'influence dégressive des finances départementales en faveur des entreprises privées au profit des finances régionales

193. L'influence des finances départementales en faveur des entreprises privées est corrélée à celle de la région. L'affirmation de cette dernière[787] a entrainé une diminution

---

de la coopération intercommunale ainsi que les communautés de communes issues, dans les conditions prévues au II de l'article 51 de la même loi, de districts substitués aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle » et « *les communautés de communes dont le nombre d'habitants est supérieur à 500 000 » sont concernées par le régime de la fiscalité professionnelle unique*.

[784] L'article L. 5211-28-3 du CGCT (modifié par l'article 80 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015) souligne que « *Pour chaque taxe dont l'unification est décidée, le taux de la taxe est voté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale dans les mêmes limites et conditions que celles applicables à son vote par les communes* ». Les articles 1609 *nonies* C et 1636 B *decies* du CGI précisent les modalités de ce régime fiscal.

[785] Ces établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre votent les taux additionnels sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties conformément à l'article 1609 nonies C du CGI modifié par l'article 169 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017. Précisons que les communes de ces établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre continuent de percevoir les deux taxes foncières et la taxe d'habitation.

[786] Conseil des impôts, *Xème Rapport au Président de la République sur la fiscalité locale*, Tome 1, JORF, 1989, Paris, p. 25.

[787] L'affirmation des régions est progressive et de plus en plus importante. Dès la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions (Réf. préc.), les débats parlementaires révèlent leur « *nécessité* » (LECAT (Jean-Philippe), Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1ère Séance du 25 avril 1972, Séance ordinaire de 1971-1972, *JO* du 26 avril 1972, n°18, AN, p. 993). La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (Réf. préc.) donne aux régions le statut de « *collectivité territoriale* » comme la commune et le département. La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (Réf. préc.) puis celle n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Réf. préc.) vont plus loin en assurant un rôle d' « *animateur* » et de « *coordinateur* » à la région dans des domaines prédéterminés par la loi. La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (Réf. préc.) consacre la valeur constitutionnelle de la région en l'inscrivant comme une catégorie de collectivité territoriale. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (Réf. préc.) lui attribue la qualité de collectivité chef de file pour des domaines définis par le législateur. Toutes ces lois convergent vers une affirmation et une confirmation que la région demeure une collectivité territoriale indispensable dont le statut ne peut être remis en question contrairement au département dont l'avenir est régulièrement remis en question. L'exposé des motifs du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République souligne, d'ailleurs, que « *le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020* » (Exposé des motifs du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République présenté au nom de M. Manuel VALLS, Premier ministre, par Mme Marylise LEBRANCHU, ministre de la décentralisation et de la fonction publique et M. André VALLINI, Sénat, Session ordinaire de 2013-2014). La loi y afférente n'a pas retenu la suppression du département.

de l'influence des finances départementales en faveur des entreprises privées[788] au profit d'une augmentation de l'influence de celles de la région car cette dernière s'avère être le cadre le plus approprié « *aux réalités naturelles économiques* »[789]. La place de la région croissant, celle du département a inévitablement diminué[790]. Dans un premier temps, nous analyserons l'influence décroissante des finances départementales (§1). Dans un second temps, nous analyserons l'influence croissante des finances régionales (§2).

§1. L'influence décroissante des finances départementales

194. La décroissance de la compétence financière du département est due à la concentration des compétences du département autour d'un domaine privilégié dont elle est la collectivité chef de file : le domaine social[791]. Malgré la diminution de son influence, le département continue encore à intervenir financièrement dans l'économie locale en faveur des entreprises privées. De ce fait, on peut être amené à s'interroger sur son influence dans l'économie locale. Le premier constat est la réduction drastique de sa compétence pour intervenir en faveur des entreprises privées par l'intermédiaire de la dépense et de la recette publiques (A). Le second constat est la marge de manœuvre désormais limitée dont bénéficie le département en matière fiscale (B).

---

[788] La diminution du rôle du département est, d'ailleurs, l'une des raisons pour lesquelles le législateur de 1972 n'envisageait pas de conférer à la région le statut de collectivité territoriale car un nouvel échelon contribuerait à la confusion des compétences et à une concurrence avec le département. En effet, les débats parlementaires révèlent que la nature d'établissement public de la région a pour but de « *ne pas bouleverser l'organisation administrative française ajoutant un nouvel échelon de décision et d'administration à ceux qui existent déjà. De ce point de vue, les choses sont claires : […] ou l'on aurait tué le département et, demain, la commune* » (LECAT (Jean-Philippe), Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1ère Séance du 25 avril 1972, Séance ordinaire de 1971-1972, JO du 26 avril 1972, n°18, AN, p. 992).

[789] DE LAUBADERE (André), *Traité de droit administratif, Tome 4. L'administration de l'économie*, 3ème éd., LGDJ, 1977, Paris, p. 69.

[790] *Ibidem*, p. 74.

[791] Le département détient, à la suite des transferts de compétence opérés par l'Etat, une compétence de principe, en matière sociale, depuis les années quatre-vingt. Ce choix a été motivé par le législateur (Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, Réf. préc. ; Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *JORF* du 23 juillet 1983 page 2286 ; Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétence en matière d'aide sociale et de santé, *JORF* 8 janvier 1986, p. 372). Ainsi, le département bénéficie d'une compétence de principe en matière d'aide médicale qui a été supprimée avec la création de la couverture maladie universelle par la loi nº 99-641 du 27 juillet 1999 (*JORF* n°0172 du 28 juillet 1999 page 11229), d'aide aux personnes âgées, d'aide aux personnes handicapées, excepté le placement en établissement et service d'aide par le travail (ESAT) et des structures médicalisées, et en matière d'aide sociale à l'enfance. De plus, le département bénéficie également de compétences en matière de lutte contre les exclusions et de protection maternelle et infantile. L'article 49 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Réf. préc.) vient confirmer le rôle du département puisqu'il précise que « *Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent* ». La loi NOTRe du 7 août 2015 (Réf. préc.) consacre le rôle du département en matière de solidarité à la fois territoriale et sociale. Le département doit même ici composer avec les métropoles, d'une part, et l'Etat qui détient une compétence résiduelle, d'autre part. L'article 3 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (Réf. préc.) souligne, effectivement, que « *III. — Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à : « 1° L'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ; « 2° L'autonomie des personnes ; « 3° La solidarité des territoires* ». Sur la compétence sociale du département, voir LONG (Martine), Chapitre 1 (folio n°4312) – Action sociale et sanitaire, décembre 2017 (actualisation : mars 2018) ; DONIER (Virginie), Les départements et les compétences sociales, *RFDA*, 2016, p. 474.

A. Une compétence minimale pour intervenir en faveur des entreprises privées par la dépense et la recette publiques

195. Les départements intervenaient au même titre que les autres collectivités territoriales dans l'économie locale. Mais l'affermissement de la région a entrainé une diminution de l'influence des finances départementales sur les finances locales (1). Cette réduction s'est amplifiée avec la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République[792] (2).

1. La restriction progressive de la compétence financière départementale

196. Avant que la compétence du département, pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées, ne se réduise à une peau de chagrin, plusieurs textes prévoient de telles interventions et accroissent même cette compétence[793].

197. La compétence financière du département s'accroît, nettement, à partir des années vingt. Les départements sont autorisés à s'associer, dans le cadre de syndicats interdépartementaux[794], pour effectuer des œuvres d'intérêt départemental notamment pour perfectionner l'outillage économique régional. Ensuite, sa compétence pour intervenir en faveur des entreprises privées s'élargit encore davantage avec le décret-loi du 20 mai 1955[795]. Les départements sont en mesure d'intervenir à partir du moment où un intérêt départemental le justifie[796] et peuvent participer au capital d'entreprises privées ou de coopératives au même titre que les communes[797]. Ainsi, ils peuvent participer financièrement aux sociétés d'études qui sont créées pour la mise au point de projets d'équipement ou la gestion de services publics ou d'intérêt public, dont le cadre excède les limites territoriales

---

[792] La loi NOTRe du 7 août 2015 fait perdre au département la clause générale de compétence (Article 94 de la loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.).

[793] Dès 1789, le département se voit reconnaître, contrairement aux communes, une compétence financière pour encourager financièrement l'agriculture et l'industrie. La loi du 22 décembre 1789 reconnaît cette compétence (Loi du 22 décembre 1789 relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives *in* DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements et Avis du Conseil d'Etat*, Paris, 1824). Cette compétence est d'ailleurs renforcée par la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 permettant aux départements d'opérer des actions financières en direction de la politique agricole ou industrielle (Article 4 al. 8 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983, *JORF* du 8 janvier 1982 p. 222). Mais, modifiée au profit de la politique économique, cette compétence est définitivement supprimée en 2004 (Article 1, 6° de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Réf. préc.).

[794] L'article 8 du décret-loi du 5 novembre 1926 (*JORF* du 7 novembre 1926 p. 11890) élargit cette compétence en insérant un Titre VIII nouveau au sein de la loi du 10 août 1871 sur les départements. Le « *syndicat interdépartemental* » est un regroupement formant des régions économiques qui diffèrent des régions territoriales. Il a la personnalité civile, un budget propre et est administré par un comité.

[795] Plus précisément, ce sont les articles 3 et 4 du décret-loi qui prévoit cet élargissement de compétence du département (Article 3 et 4 du décret-loi n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique, *JORF* du 21 mai 1955 p. 5078).

[796] L'article 3, al. 1 du décret-loi n° 55-579 du 20 mai 1955 souligne que « *les départements peuvent, par délibération motivée du conseil général, décider d'intervenir dans le domaine économique et social lorsqu'un intérêt départemental le justifie* » (Article 3, al. 1 du décret-loi n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique, *JORF* du 21 mai 1955 p. 5078). Sur la notion d'intérêt départemental, voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §2, A, 1.

[797] Les départements sont en mesure de « *participer à des sociétés ou organismes* » (Article 3, al. 2 du décret-loi n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique, *JORF* du 21 mai 1955 p. 5078).

d'une seule collectivité, et de leur permettre d'apporter leur concours à la réalisation d'améliorations rurales[798]. Cette participation sera précisée par l'article 48, III de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales[799].

198. L'accroissement de la compétence financière du département continue, avec la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983, qui permet aux départements de bénéficier d'une compétence financière partagée avec les communes et les régions pour intervenir financièrement en faveur de la création ou de l'extension d'activité économique[800]. Ils peuvent à ce titre accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises privées[801].

199. La compétence financière du département pour intervenir en faveur des entreprises privées croît avec la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales. En effet, le département peut, au même titre que les communes et leurs groupements, attribuer à des entreprises en difficulté, des aides directes et indirectes[802], lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale l'exige[803] ou à tout type d'entreprise dès lors que l'intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente[804].

200. L'extension de la compétence financière du département pour intervenir en faveur des entreprises privées s'interrompt à partir de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation[805]. D'abord, la limitation de sa compétence se constate pour les entreprises en difficulté[806]. Le département, au même titre que la commune, n'est plus compétent pour intervenir financièrement en faveur des entreprises en difficulté que lorsque l'intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente[807]. Sa compétence est restreinte aux interventions financières envers ces dites entreprises uniquement lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux

---

[798] Exposé des motifs du décret-loi n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique, *JORF* du 21 mai 1955 p. 5078.

[799] L'article 48, II de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales (Réf. préc.) précise que « *III. Sont toutefois exclues, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'Etat, toutes participations dans le capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services départementaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions analogues à celles prévues, pour les communes, par l'article L. 381-1 du code des communes* ».

[800] L'article 4 al. 1 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 souligne que « *les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les régions peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activité économique, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises* » (Article 4 al. 1 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983, *JORF* du 8 janvier 1982 p. 222).

[801] Ces aides directes et indirectes sont celles visées *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1. A. 1.

[802] C'est l'article 48, I de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales (Réf. préc.).

[803] Article 48, II de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales, Réf. préc.

[804] *Idem*.

[805] Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, Réf. préc.

[806] L'article 9, II de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (Réf. préc.) modifie l'article 48, II de la Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales.

[807] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1. A, 1.

de la population départementale l'exige[808]. Ensuite, cette même loi durcit les conditions des interventions financières relatives aux garanties d'emprunt ou de cautionnement accordées par les départements aux entreprises privées[809]. De plus, avec la loi n° 2002-276 du 27 février 2002[810], comme les communes, les départements perdent la possibilité qui leur était offerte de déterminer leurs propres régimes d'aides aux entreprises[811].

201. Mais la réduction de la compétence financière ne s'arrête pas en si bon chemin. Au nom de la clarification de la répartition des compétences des collectivités territoriales, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales[812] recentre la compétence de chaque collectivité et confirme le rôle complémentaire[813] du département pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées[814].

2. Une compétence financière effacée

202. De manière générale, la compétence financière des départements est très réduite. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République[815] conforte les départements dans leurs missions de solidarités humaines et

---

[808] D'ailleurs, le département ne passe désormais des conventions qu'avec les autres départements ou les autres régions, à l'exclusion des autres collectivités territoriales. En revanche, ce qui est maintenu est l' « *avis préalable du conseil municipal de la commune où est située l'entreprise concernée* ». Les communes jouent encore un rôle, bien qu'il soit dérisoire.

[809] L'article 10 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (Réf. préc.) complète l'article 49 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales. La modification rajoute plusieurs nouveaux alinéas.

[810] Article 102 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, Réf. préc.

[811] L'article 1, 4° de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Réf. préc.) va opérer une ouverture en indiquant que les départements peuvent, de nouveau, proposer un projet d'aide ou de régime d'aides à la région afin de le mettre en œuvre. Mais l'article 3 de la loi NOTRe du 7 août 2015 (Réf. préc.) va supprimer définitivement cette compétence financière du département.

[812] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Réf. préc.

[813] HELIN (Jean-Claude), Le département et le droit de l'intervention économique, *op. cit.*, p. 728.

[814] Son rôle est complémentaire lorsqu'il s'agit d'interventions financières visant à la création ou à l'extension d'activités économiques et des aides à l'investissement. Les départements peuvent non seulement participer au financement de l'aide en complétant les aides apportées par la région mais également la mettre en œuvre s'ils sont à l'initiative du projet d'aide aux entreprises qui créent, reprennent une activité économique. Les départements jouent un rôle complémentaire dans le financement des aides à l'investissement. Ils peuvent se voir attribuer, par délégation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de la métropole de Lyon, l'attribution de ces aides. Ils peuvent participer au financement des aides précitées conjointement avec les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les communes dans le cadre d'une convention conclue avec eux. Les départements jouent un rôle complémentaire dans les interventions financières visant à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville prennent la même forme que celles ayant pour objet la création et la reprise d'activités économiques. En effet, les départements – qui doivent disposer de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier – ne peuvent que compléter ces aides dans le cadre de conventions avec les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou la métropole de Lyon. Les départements disposent d'une compétence financière partagée. C'est le cas lorsqu'il s'agit d'attribuer des aides financières en faveur du milieu médical dans des zones déficitaires en matière de soins (Ordonnance n° 2010-177 du 23 février 2010 de coordination avec la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, *JORF* n° 0047 du 25 février 2010 page 3585, texte n° 45). C'est le cas pour le financement des entreprises qui exercent des activités de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche. C'est encore le cas dans le domaine cinématographique. Les départements ont, en effet, une compétence financière pour attribuer des subventions pour soutenir financièrement l'activité économique cinématographique.

[815] Article 3, I, 2° de la loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.

territoriales[816] dont elle est la collectivité chef de file[817]. Néanmoins, bien que son champ d'application soit restreint, le département peut encore intervenir financièrement en faveur des entreprises privées.

203. Le département ne peut plus accorder aucune aide ayant pour objet la création ou l'extension d'activités économiques[818] mais il dispose encore d'une compétence financière complémentaire dans le cadre des interventions financières relatives aux aides à l'investissement[819]. De plus, le département est en mesure d'accorder des garanties d'emprunts[820] ou de participer au capital de sociétés[821] mais dans des conditions très restrictives définies par le législateur.

204. Le département bénéficie d'une compétence financière partagée pour certaines interventions en faveur des entreprises privées. Ainsi, il peut encore intervenir financièrement, sous la forme de subventions, en faveur à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique[822].

205. La seule compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées que détenait le département à titre principal était l'équipement rural[823]. Mais, même ce titre lui a été ôté. Désormais, l'article 94 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 a créé un nouvel article L. 3232-1-2 au sein du code général des collectivités territoriales dans lequel

---

[816] L'article L. 3211-1 du CGCT (modifié par l'article 94 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015) précise ce que la loi entend par « *solidarités humaines* » et solidarités « *territoriales* ». En effet, les solidarités humaines se réfèrent « *à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes* ». Les solidarités territoriales se réfèrent à l'ingénierie pour le compte des Communes et Intercommunalités.
[817] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §1.
[818] En effet, l'article L. 1511-2 du CGCT (modifié par l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015) ne mentionne plus le département parmi les collectivités territoriales pouvant accorder de telles aides.
[819] L'article L. 1511-3 du CGCT (modifié par l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015) précise que dans le cadre de l'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles, le département peut attribuer des aides y afférentes sous la forme « *de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché* ». Cet article pose des conditions puisque cette compétence n'est déléguée qu'en vertu d'une convention passée entre le département et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.
[820] Article L. 3231-4 du CGCT modifié par l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.
[821] L'article L. 3231-6 du CGCT (modifié par l'article 109 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015) précise, tout de même, que « *Sont exclues, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'Etat, toutes participations dans le capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services départementaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions analogues à celles prévues, pour les communes, par l'article L. 2253-2. Par dérogation au présent article, un département peut, par délibération de son organe délibérant, détenir des actions d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables par des installations situées sur son territoire ou sur des territoires situés à proximité et participant à l'approvisionnement énergétique de leur territoire* ».
[822] L'article L. 3232-4 du CGCT (modifié par l'article 110 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002) indique, en effet, que « *Le département peut […] attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces subventions ne peuvent être attribuées qu'aux établissements qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées ou qui font l'objet d'un classement art et essai dans des conditions fixées par décret* ». Mais, l'exercice de cette compétence financière du département est lié à l'avis du conseil municipal de la commune où est située l'entreprise concernée.
[823] L'intervention financière en faveur de l'équipement rural consiste, dans le cadre ou pas d'un programme d'aide à l'équipement rural à promouvoir l'aménagement du territoire en finançant les entreprises situées sur le territoire de communes rurales.

le législateur accorde une compétence financière seulement complémentaire[824] au département, dans le cadre de l'aide à l'équipement rural. Le département peut donc « *par convention avec la région et en complément de celle-ci, participer, par des subventions, au financement d'aides accordées par la région en faveur […] d'entreprises exerçant une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche* » dans le but « *d'acquérir, de moderniser ou d'améliorer l'équipement nécessaire à la production, à la transformation, au stockage ou à la commercialisation de leurs produits, ou de mettre en œuvre des mesures en faveur de l'environnement* ». Ces aides s'inscrivent dans un programme de développement rural et régional ou dans un régime d'aides existant au sens du droit européen, notifié ou exempté de notification. Le département garde toutefois, une compétence financière principale pour établir un programme d'aide à l'équipement rural comme le souligne l'article L. 3232-1 du CGCT[825]. Le département doit prendre en considération les priorités définies par les communes, ou le cas échéant par les chartes intercommunales lors de l'élaboration de son programme d'aide à l'équipement rural. Cela signifie que les communes et leurs groupements jouent un rôle dans l'élaboration de ce programme. Ce rôle doit être relativisé car l'absence de programme ne rend pas illicite une aide à l'équipement rural délivrée par le département[826]. De la même manière, le département peut s'affranchir des dispositions relatives aux aides visées aux articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du Code général des collectivités territoriales. Il peut accorder une bonification d'intérêts à des hôteliers sans intervention préalable de la région[827] .

---

[824] L'article 31 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (Réf. préc.) indique uniquement que « *Le département établit un programme d'aide à l'équipement rural au vu, notamment, des propositions qui lui sont adressées par les communes. En aucun cas ce programme ne peut avoir pour effet de permettre aux départements d'attribuer un prêt, une subvention ou une aide dans des conditions proscrites par les dispositions de l'article 90, paragraphe I, de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée. Lors de l'élaboration de son programme d'aide, le département prend en compte les priorités définies par les communes, ou le cas échéant par les chartes intercommunales prévues par la présente loi* ». Cet article ne prévoit aucunement une intervention financière de la région. Le département a seulement l'obligation de consulter les communes ou les groupements intercommunaux. D'ailleurs, le Conseil d'Etat a eu à statuer sur un programme d'aide à l'équipement rural, en 1991. En effet, dans un arrêt du 11 juillet 1991, le Conseil d'Etat considère que l'absence d'élaboration par le département d'un programme général d'aide rendait toutefois licite l'octroi d'une aide particulière à l'équipement. Les départements peuvent donc intervenir financièrement dans ce domaine même lorsque les autres collectivités territoriales et, particulièrement la région, s'abstiennent d'intervenir (CE, 10/2 SSR, 11 juillet 1991, *Préfet, Commissaire de la République du département de la Haute-Saône*, n° 70256, *Rec*. p. 284).

[825] L'article 31 de loi de 1983 précité est à l'origine du contenu de cet article qui manque cruellement d'indications quant à la forme et aux destinataires de l'aide. Il ne mentionne aucune information sur le contenu de la notion d'équipement rural. Monsieur le Professeur Jacques Caillosse l'a d'ailleurs considéré comme trop « *laconique* » dans sa note sous TA Besançon du 15 mai 1985, *Commissaire de la République Haute-Saône c. Département de la Haute-Saône* (*RFDA*, 1986, pp. 795-803). En se référant à l'esprit du texte originel, il est indiqué que cette aide est libre. Elle prend, par exemple, aussi bien la forme d'une subvention (CE, 10/2 SSR, 11 juillet 1991, *Préfet, Commissaire de la République du département de la Haute-Saône*, Réf. préc.) que d'une bonification d'intérêts (TA Montpellier, 2 mai 1986, *Commissaire de la République des Pyrénées-Orientales c. Département des Pyrénées-Orientales*, n° 16717, *Rec*. p. 313 ; *T*. p. 518). L'article L. 1111-10 du CGCT (modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015) est venu préciser les bénéficiaires de l'aide. Les entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural sont destinataires de cette aide dès lors que la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ainsi, le département peut accorder une bonification d'intérêts pour les emprunts contractés par les hôteliers situés en zone rurale en vue de moderniser leurs établissements (TA Montpellier, 2 mai 1986, *Commissaire de la République des Pyrénées-Orientales c. Département des Pyrénées-Orientales*, Réf. préc.).

[826] CE, 10/2 SSR, 11 juillet 1991, *Préfet, Commissaire de la République du département de la Haute-Saône*, Réf. préc.

[827] TA Montpellier, 2 mai 1986, *Commissaire de la République des Pyrénées-Orientales c. Département des Pyrénées-Orientales*, Réf. préc. ; TA Lyon, 22 juin 1989, *Préfet de région Rhône-Alpes*, *Quot. jur.* 1990, n° 24, note Chouvel.

206. Le champ d'application de la compétence financière du département pour intervenir en faveur des entreprises privées par la dépense publique demeure très réduite. Le département ne détient aucune compétence exclusive dans un domaine particulier. C'est également le cas en matière fiscale.

B. Une compétence minimale pour intervenir par la fiscalité

207. Le département ne dispose, depuis 2011, que d'une compétence minimale tant pour attribuer des dépenses fiscales (2) qu'en matière de vote des impôts directs (1).

1. La marge de manœuvre limitée en matière de dépenses fiscales

208. A partir de la fin des années soixante-dix, les départements peuvent, à l'instar des communes et des communautés urbaines, décider de ne pas percevoir l'impôt dont sont normalement redevables les entreprises privées en prenant des délibérations d'exonération. Le département peut ainsi exonérer des entreprises privées de la taxe professionnelle[828]. Il faut néanmoins que ces entreprises procèdent soit à des transferts, extensions ou créations d'installations industrielles ou commerciales, soit à une reconversion d'activité[829] ou qu'elles reprennent des établissements en difficulté. La loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 va étendre le champ d'application aux activités de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique[830]. Néanmoins, l'exonération, bien qu'étendue, va se territorialiser aux zones définies par une autorité compétente, puis, particulièrement, aux zones d'aide à finalité régionale. La loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010[831] va sonner le glas, le département ne bénéficiera plus de cette compétence.

2. La limitation du vote des taux

209. Avant la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980[832], les assemblées départementales ne se prononçaient que seulement sur le produit local attendu. Les tarifs étaient ensuite déterminés par l'autorité administrative. Après cette date, les conseils généraux[833] bénéficient de la possibilité de fixer les taux des quatre impôts locaux, comme les communes et leurs groupements. Ils peuvent donc voter la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. De la

---

[828] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2, B, 1.
[829] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2, B, 1.
[830] Article 1465 al. 1er issu de la modification effectuée par l'article 10 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, *JORF* du 11 janvier 1980 page 72.
[831] Article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, Réf. préc.
[832] Article 2 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, Réf. préc.
[833] Le tribunal administratif de Bastia a souligné que les conseils généraux votent les taux et ne peuvent déléguer cette prérogative à la commission permanente. Il a donc annulé la délibération de la commission permanente du conseil général de la Haute Corse en date du 24 mars 1995, portant adoption du taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation au titre de l'exercice 1995 (TA Bastia, 3 octobre 1996).

même manière, ils peuvent moduler le taux des impôts susvisés, bien que cette liberté soit encadrée par les liaisons établies entre les taux des différentes impositions.

210. Toutefois, la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, réformant la fiscalité directe locale, réduit profondément la compétence des départements. Elle supprime toute possibilité pour les départements de voter et donc de moduler le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties[834].

211. Les départements peuvent encore avoir deux marges de manœuvre. D'une part, ils ont la possibilité de voter le taux d'une partie de la contribution économique territoriale (ex-taxe professionnelle). Ils ne sont pas concernés par la cotisation foncière des entreprises qui n'est que son autre composante. D'autre part, ils disposent encore de la capacité de voter le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

212. Bien que très réduite, leur compétence existe encore. Les départements concentrent désormais leur compétence essentiellement autour du domaine social, d'où ces modifications. Cette diminution s'est faite au profit des régions.

§2. L'influence croissante des finances régionales

213. La région est une collectivité plus récente que le département et la commune puisqu'elle n'a été érigée en collectivité territoriale qu'à partir de 1982. Les contours de sa compétence vont progressivement se dessiner de telle sorte qu'aujourd'hui la région est devenue la collectivité territoriale chef de file en matière de développement économique[835].. L'influence des finances régionales, dans l'économie locale, en faveur des entreprises privées augmente au détriment des autres collectivités territoriales[836]. Cette croissance est due à l'élargissement de la compétence financière de la région. Néanmoins, la région ne s'identifie à une collectivité chef de file que pour une partie des interventions financières. Elle n'a donc pas une compétence financière exclusive sur l'ensemble des interventions en faveur des entreprises privées même si elle possède encore une place privilégiée (A). Cette tendance s'accuse encore au niveau fiscal, puisque sa compétence a été réduite à une peau de chagrin par la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009[837] (B).

A. Le statut paradoxal de la compétence financière de la région en faveur des entreprises privées

214. La région a été créée essentiellement pour exercer une compétence financière en faveur des entreprises privées. Pourtant, bien que son champ de compétence en la matière

---

[834] Cette loi supprime également la compétence financière du département pour voter et moduler le taux de la taxe d'habitation.

[835] Elle l'est depuis la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (Réf. préc.). L'article 3, II de cette loi précise, en effet, que « *la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives : « […] 4° Au développement économique* ».

[836] Dans un rapport de 1989, le Conseil des impôts indique que les régions interviennent financièrement dans l'économie locale à hauteur de 28 % du total des interventions des administrations publiques locales (Conseil des impôts, *Xème Rapport au Président de la République sur la fiscalité locale*, Tome 1, JORF, 1989, Paris, p. 37).

[837] Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, Réf. préc.

se soit étendu de manière croissante, jusqu'à se voir qualifier de collectivité chef de file pour le développement économique, elle continue à avoir une compétence financière qui n'est exclusive que pour un champ assez limité d'interventions (1). Dans la plupart des cas, elle bénéficie soit d'une compétence financière principale soit d'une compétence financière partagée et, même, d'une compétence financière complémentaire (2).

1. Une compétence financière exclusive réduite

215. La compétence de la région pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées n'est exclusive que dans deux cas de figure.

216. Le premier est relatif à la définition des régimes d'aides aux entreprises privées. Depuis les réformes du 27 janvier 2014 et du 7 août 2015, le conseil régional est « ***seul*** *compétent pour définir les régimes d'aides aux entreprises* »[838]. Le terme « *seul* » mérite d'être souligné car jusqu'à présent le législateur n'osait énoncer explicitement que le conseil régional devait être le seul et l'unique protagoniste pour définir les régimes d'aides[839]. La collectivité régionale ne possède plus seulement le rôle de coordination des actions de développement économique qui lui était jusqu'alors attribué, elle bénéficie d'un « *rôle particulier* »[840], d'une « *vocation essentielle* »[841], d'une « *compétence de principe* »[842], d'un « *domaine privilégié* »[843] en matière de développement économique[844] qui lui donne la qualité de collectivité chef de file[845]. L'article 2 de la loi n° 2015-991 du 7

---

[838] Article L. 1511-2 du CGCT modifié par l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

[839] Avant l'article 102 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, (Réf. préc.), la région ne disposait d'aucune compétence pour définir les régimes d'aides. Cette compétence intervient à partir de cette loi de 2002. D'ailleurs celle-ci va beaucoup plus loin car les régions détiennent une compétence exclusive pour définir le régime des aides dont le but est la création ou l'extension d'activités économiques. Un tempérament est vite apporté avec la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Réf. préc.) qui, bien que confirmant la vocation de la région en matière de développement économique (FAURE (Bernard), Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ?, *AJDA*, 2015, p. 1898), autorise les régions à déléguer sa compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées. Elle n'est, dès lors, plus strictement exclusive car « *la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales auteur du projet d'aide ou de régime d'aides peut le mettre en œuvre* » avec l'accord de la région.

[840] AUBY (Jean-Bernard), AUBY (Jean-François) et NOGUELLOU (Rozen), *Droit des collectivités territoriales*, 5ème éd., PUF, coll. « Thémis droit », 2009, Paris, p. 242.

[841] FAURE (Bertrand), *Droit des collectivités territoriales*, 3ème éd., Dalloz, coll. « Droit public », 2014, Paris, p. 547.

[842] *Ibidem*, p. 552.

[843] IDOUX (Pascale), Les régions et le développement économique, *op. cit.*, p. 467.

[844] La jurisprudence administrative souligne cette idée également que la région bénéficie d'une « *compétence générale* » (CE, 10/2 SSR, 11 juillet 1991, *Préfet, Commissaire de la République du département de la Haute-Saône*, Réf. préc.).

[845] En effet, certains auteurs n'hésitent pas à qualifier la région de collectivité territoriale chef de file en matière de développement économique avant même que le législateur ne l'affirme expressément (DANTONEL-COR (Nadine), *Droit des collectivités territoriales*, 5ème éd., Bréal, 2014, Paris, pp. 155 ; FROMONT (Michel), Aides économiques, aides des collectivités territoriales, *in JurisClasseur Administratif*, Fascicule 258, 64 pages ; ROUAULT (Marie-Christine), Compétences de la région, *in Jurisclasseur Administratif*, Fascicule 119, 2012, 54 pages). D'autres auteurs, demeurent plus modérés. Ils utilisent des qualificatifs similaires sans toutefois employer l'expression « *chef de file* ». L'ouvrage à plusieurs mains de Messieurs les Professeurs Jean-Bernard Auby, Jean-François Auby et Rozen Noguellou énonce le « *rôle particulier* » de la région dans le développement économique. Monsieur le Professeur Bertrand Faure indique que la région est titulaire d'une « *vocation essentielle* », d'une « *compétence de principe* » en matière de développement économique qui est son « *domaine d'intervention principal* » (AUBY (Jean-Bernard), AUBY (Jean-François) et NOGUELLOU (Rozen), *Droit des collectivités territoriales*, 5ème éd., PUF, coll. « Thémis droit », 2009, Paris, p. 242 ; FAURE (Bertrand), *Droit des collectivités territoriales*, 3ème éd., Dalloz, coll. « Droit public », 2014, Paris, pp. 547 à 552 ; ROUAULT (Marie-Christine), Compétences de la région, *op. cit.*). Notons toutefois une contradiction dans l'article de Madame le Professeur Marie-Christine Rouault qui indique dans le même document l'existence et l'absence de la qualité de collectivité chef de file en matière de développement économique : « *Le rôle de chef de file de la région y est consacré, celle-ci devant adopter un schéma régional de développement économique, définir le régime des aides aux entreprises et, si elle le désire,*

août 2015 amplifie son rôle et conforte son « *leadership* »[846] puisque « *la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique* »[847]. Cette compétence *a priori* exclusive n'enlève pas aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et à la métropole de Lyon la compétence pour décider de l'attribution de tout ou partie des aides lorsque la région leur a délégué cette compétence dont elle est attributaire[848], dans le cadre d'une convention. Dans ce cas, la compétence financière exclusive de la région se transforme en compétence financière principale et interroge quant à la pertinence de la réforme[849].

217. Par ailleurs, la région est désormais seule compétente pour intervenir en faveur des entreprises en difficulté. En effet, lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, le conseil régional peut accorder des aides à des entreprises en difficulté[850]. Cette compétence financière exclusive devient principale lorsque la région autorise, par convention, les communes, les établissements publics de coopération

---

expérimenter la gestion des crédits de l'État consacrés aux aides aux entreprises, par délégation de celui-ci. » et « *Le développement économique est le domaine d'intervention principal de la région, confirmé par la loi du 13 août 2004. Si toutes les collectivités territoriales interviennent économiquement, la région "coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités et de leurs groupements". En ce domaine néanmoins, la région n'est pas "chef de file"* » (ROUAULT (Marie-Christine), Compétences de la région, *op. cit.*). Le principe de collectivité chef de file en matière d'aides directes date de 1995. L'article 65, II de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a donc repris la notion dans sa version d'origine (*JORF* n° 31 du 5 février 1995 page 1973) mais le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 26 janvier 1995 (Cons. const., Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 relative à la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* du 1er février 1995, page 1706, *Rec*. p. 183) a invalidé cette disposition car elle portait atteinte au principe de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre. Par la suite, le rôle de la région en tant que collectivité chef de file en matière de développement économique a été implicitement admis dans la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (Réf. préc.) qui confère aux régions un rôle principal pour mettre en œuvre le SDRE puis dans la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Réf. préc.) qui donne un rôle de coordination en matière de développement économique. La qualité de collectivité chef de file attribuée à la région en matière de développement économique figure désormais au rang des principes généraux du droit de la décentralisation depuis la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (Réf. préc.). En effet, l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales attribuant cette qualité à la région figure au chapitre Ier consacré au principe de libre administration du titre unique relatif à la libre administration des collectivités territoriales du Livre Ier relatif aux principes généraux de la décentralisation. Il s'agit d'une véritable avancée pour le droit des collectivités territoriales qui peine à se réformer.

[846] IDOUX (Pascale), Les régions et le développement économique, *op. cit.*, p. 467.

[847] A ce titre, il lui revient d'élaborer un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) (Article L4251-13 créé par l'article 2 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) qui définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire. Toutefois, cette élaboration doit obligatoirement s'opérer en concertation avec les métropoles.

[848] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1, A, 2, pour les communes et *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2, A, pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la métropole de Lyon.

[849] Les travaux parlementaires de cette loi soulèvent cette anomalie. En effet, le *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République* fait remarquer que « *l'affirmation de la pleine compétence économique de la région reçoit deux tempéraments, qui conduisent vos rapporteurs à s'interroger sur l'ampleur réelle de la réforme ainsi envisagée* ». En effet, « *le texte traduit le souci de ne pas remettre complètement en cause les actions menées aujourd'hui par les autres collectivités* » (HYEST (Jean-Jacques) et (VANDIERENDONCK (René), *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Procédure accélérée)*, n° 174, Sénat, Session ordinaire de 2014-2015).

[850] L'article L. 1511-2 du CGCT (modifié par l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015) prévoit une compétence financière complémentaire pour la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements puisqu'ils peuvent participer au financement des aides dans le cadre d'une convention passée avec la région.

intercommunale à fiscalité propre et la métropole de Lyon à intervenir financièrement auprès des entreprises susvisées.

218. Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre du SRDEII, la région détient désormais, une compétence exclusive pour participer au capital de sociétés commerciales[851] qui exerce tout ou partie de leur activité sur le territoire régional[852]. Cette compétence financière exclusive est remise en question lorsqu'un décret en Conseil d'Etat autorise soit le département, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la métropole de Lyon à participer au capital de sociétés commerciales[853].

219. La compétence financière exclusive de la région pour intervenir en faveur des entreprises privées est donc à relativiser puisque qu'elle n'exclut pas l'intervention d'autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le constat est encore plus criant lorsque la compétence financière de la région se réduit à un titre principal, à un partage ou à une complémentarité alors même qu'elle est la collectivité chef de file en la matière.

2. Une compétence financière soit principale, soit partagée, soit complémentaire maintenu

220. Premièrement, la région détient une compétence financière partagée pour intervenir en faveur des entreprises privées dans plusieurs domaines. Ainsi, elle peut intervenir financièrement en faveur d'entreprises privées spécifiques tels que les professionnels de santé ou les entreprises de spectacles. Elle intervient financièrement sous la même forme que les départements, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou la métropole de Lyon. Par ailleurs, elle peut accorder des garanties d'emprunt à des personnes de droit privé.

221. La région bénéficie, depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, d'une compétence financière complémentaire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles[854]. Elle ne peut l'exercer que si une

---

[851] Les limites et les conditions d'application sont fixées par le décret n° 2016-807 du 16 juin 2016 relatif aux conditions de prises de participation au capital de sociétés commerciales par les régions (*JORF* n° 0141 du 18 juin 2016). Voir également VAUTROT-SCHWARZ (Charles), La gouvernance et les opérations sur le capital des sociétés à participation publique, *AJDA* 2015, p. 2200 ; BOITEAU (Claudie), Les entreprises liées aux personnes publiques, *RFDA* 2017, p. 57.

[852] L'article R. 4211-2 du CGCT issu du décret n° 2016-807 du 16 juin 2016 indique que « *La société faisant l'objet d'une prise de participation exerce tout ou partie de son activité sur le territoire régional* ».

[853] La Cour des comptes met en lumière des départements qui sont intervenus financièrement sous cette forme alors que ceux-ci n'avaient reçu aucune compétence en la matière (Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., pp. 30-31).

[854] Cette compétence est prévue par l'article L. 1511-3 du CGCT modifié par l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015. La région n'a pas toujours eu une compétence financière complémentaire. En effet, depuis la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983, la région détient une compétence financière partagée pour intervenir en faveur des entreprises privées par la revente ou la location de bâtiments, par la mise place de rabais ou d'abattements sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens (Article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983). La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Réf. préc.) étend et modifie les possibilités d'interventions financières de la région sans lui ôter sa compétence financière partagée. Ainsi, elle prévoit, en sus des interventions susvisées, que la région peut intervenir « *sous la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés* »

convention a été préalablement passée avec la commune, la métropole de Lyon ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre situé sur son territoire. Dès lors, les interventions de la région revêtent la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché conformément à l'article L. 1511-3 du CGCT. La région n'a pas pu obtenir une compétence financière exclusive en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles car le législateur souhaitait maintenir une cohérence entre ses interventions et la compétence dont bénéficient les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les métropoles en matière d'aménagement foncier en faveur des entreprises privées[855].

B. L'inexistence de compétence financière pour intervenir en matière fiscale

222. Avant la loi de finances pour 2011, la région pouvait intervenir en faveur des entreprises privées par la dépense fiscale soit par l'exonération soit par la modulation des taux. Cette compétence est, depuis 2011, réduite à néant pour ce qui concerne les possibilités d'exonérer, d'une part (1), réduite significativement pour ce qui est de la modulation des taux, d'autre part (2).

1. Une perte progressive de la possibilité d'exonération

223. A partir des années quatre-vingt, les régions peuvent conduire des délibérations d'exonération temporaire ou permanente, totale ou partielle et procéder à des exonérations de taxe professionnelle comme les autres collectivités territoriales et les communautés urbaines à partir de 1986[856]. L'attribution de cette exonération est, toutefois, enfermée dans le territoire d'une zone définie. Ainsi, elles ont une compétence financière pour exonérer de taxe professionnelle, totalement ou partiellement. Elles peuvent exonérer les entreprises qui procèdent sur leur territoire, soit à des décentralisations, extensions ou créations d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou de services de

---

(Article L. 1511-3 du CGCT modifié par l'article 1 I 1°, 5° de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, *JORF* 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005). Il faudra attendre la loi de 2015 pour que la compétence financière partagée de la région devienne une compétence financière complémentaire.

[855] Le rapport Queyranne repris par l'étude d'impact relatif au Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République indiquait que « *Afin de renforcer la coordination des actions menées au niveau local en matière de développement économique, la compétence exclusive de la région pour l'octroi de toutes les aides en faveur de la création et de l'extension des activités économiques aurait pu être consacrée. Cette option n'a pas été retenue notamment pour les aides à l'investissement immobilier des entreprises (article L. 1511-3 CGCT). Les communes, les EPCI et les métropoles conservent un droit d'initiative dans ce domaine. Cette option est cohérente avec la compétence dont bénéficient ces collectivités et groupements en matière d'aménagement foncier en faveur des entreprises* » (Etude d'impact relatif au Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 17 juin 2014). Toutefois, il est prévu, par la loi qui a été adoptée par la suite, que les aides accordées sur la base de l'article L. 1511-3 du CGCT doivent respecter les orientations définies dans le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

[856] Ce partage de compétence est constaté au travers de la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux (*JORF* du 8 janvier 1986 page 367).

direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique, soit à une reconversion d'activité, soit à la reprise d'établissements en difficulté[857]. La région peut également exonérer de la taxe professionnelle les entreprises de spectacle vivants, partiellement ou totalement dans les mêmes conditions que les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les départements[858].

224. La compétence déjà restreinte d'exonérer les entreprises privées est réduite à néant avec la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010[859], qui lui enlève purement et simplement toute possibilité d'exonérer quelque entreprise que ce soit. La loi de 2009 supprime la compétence de la région pour prendre des délibérations à l'égard de toutes les entreprises susvisées.

225. Cette absence de compétence est paradoxale car la région est la collectivité territoriale chef de file en matière de développement économique. Pourtant cette compétence est détenue par les communes et leurs groupements. Ce constat s'observe également au niveau du vote des taux des impôts locaux.

2. L'impossibilité d'intervenir par le vote des taux

226. La région a reçu très tardivement une compétence financière pour voter les taux d'impôts locaux. En effet, elle n'est acquise par la région qu'à compter de 1989. Ainsi, elle est en mesure de percevoir la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle[860]. Les régions bénéficient alors des mêmes droits que les communes et les départements.

227. Très vite sa compétence se réduit progressivement. D'abord, elle perd la compétence pour percevoir la taxe d'habitation[861]. Une compensation pour la perte de recettes fiscales est prévue et correspond à une dotation[862] budgétaire. A partir de cette dotation, la collectivité territoriale régionale peut envisager une politique fiscale.

---

[857] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2, B, 1.
[858] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2, B, 1.
[859] Article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, Réf. préc.
[860] Article 1599 bis du CGI modifié par l'article 2 (V) de la Loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994, *JORF* n° 300 du 28 décembre 1994 page 18521.
[861] Article 111 a. de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000, *JORF* n° 162 du 14 juillet 2000 page 10808.
[862] Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se traduisent par des dotations en raison du sens qu'a voulu donner l'Etat concernant ses relations avec les collectivités territoriales. Pour éclairer notre propos, nous nous sommes plongés dans les travaux parlementaires relatifs à la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979 (*JORF* du 4 janvier 1979 page 25). Plus particulièrement, le rapport Raybaud explique la raison pour laquelle le Gouvernement, puisqu'il s'agit d'un projet de loi, a retenu le terme « *dotation* » plutôt que les termes « *allocation* », « *contribution* », « *transfert* », « *versement* » ou « *subvention* » (RAYBAUD (Joseph), *Rapport fait au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire er des Comptes économiques de la Nation sur le projet de loi modifiant le Code des communes et relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements*, n° 51, Sénat, Session ordinaire de 1978-1979, 31 octobre 1978, p. 3). Ce rapport indique que le vocable « *dotation* » implique l'idée de « *liberté d'emploi* » (*Ibidem*). L'Etat souhaite que les dotations, plus qu'un obstacle à l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, participent à la liberté de gestion de leurs deniers publics. Ainsi, il leur garantit leurs ressources et prévient les déséquilibres entre collectivités territoriales.

228. Ensuite, la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 rend désormais impossible tout vote des taux de la TFPB, de la TFPNB, de la cotisation foncière des entreprises[863]. Ainsi, les régions perdent totalement la possibilité de percevoir le produit de tous les impôts.

229. Depuis la loi de n° 2009-1673 du 30 décembre 2009[864], il n'y a pas eu de modification substantielle.

[863] Article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, Réf. préc.
[864] *Ibidem*.

Conclusion du Chapitre 2.

230. L'analyse de l'ensemble des lois adoptées, depuis la création des collectivités territoriales, montre que le législateur a organisé la répartition de la compétence financière des collectivités territoriales – régions, départements et communes –, conformément à la Constitution, de telle sorte que celles-ci puissent intervenir financièrement en faveur des entreprises privées et répondre ainsi aux attentes de ces dernières. Aussi a-t-il attribué à chacune d'entre elles une compétence clairement définie, dans le principe. Schématiquement, la région est seule compétente dans la définition des régimes d'aides aux entreprises privées et la commune intervient à titre principal par les aides à l'immobilier d'entreprise et par la fiscalité locale, sous la forme de la modulation des taux et de la dépense fiscale locale. En réalité, la répartition de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées est bien plus complexe car elle est exercée, par les collectivités territoriales, soit à titre principal, soit de manière partagée, soit de manière complémentaire. Partant, toute recherche d'une collectivité territoriale qui se démarquerait de manière significative est vaine et illusoire. Cette répartition de la compétence financière locale dans le cadre de l'interventionnisme financier local est symptomatique de l'enchevêtrement global des compétences des collectivités territoriales qui n'a de cesse d'être dénoncé par la doctrine.

231. Une confusion supplémentaire est instaurée avec l'émergence, depuis 2010, d'un nouvel acteur dans le paysage territorial, qu'il faut prendre en considération en raison de son caractère singulier : la métropole, alors même qu'elle n'est qu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Celle-ci regroupe la compétence financière des communes mais elle recouvre encore, dans son champ, la compétence du département et même celle de la région, ce qui lui permet d'intervenir en faveur des entreprises privées aussi bien par la dépense et la recette publiques que par la perte de recettes fiscales locales. L'étendue du champ d'application de cette compétence susvisée est inédite et sans précédent en droit des collectivités territoriales, d'autant que cet établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a vocation à devenir une collectivité territoriale à statut particulier, à l'instar de la Métropole de Lyon.

Conclusion du Sous-titre 1.

232. L'interpénétration des finances locales et de l'économie locale sont la preuve que les dépenses et les recettes locales ne sont plus empreintes de neutralité, et cette approche semble être ancrée par les entreprises privées et les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

233. Les entreprises privées ont pris conscience du rôle bénéfique que pouvaient jouer les collectivités territoriales en intervenant financièrement dans l'économie locale. L'idée que le marché s'autorégule perdure mais cela n'est possible que parce que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre créent un environnement économique favorable pour les entreprises privées, notamment en rendant leur territoire attractif financièrement. De la même manière, lorsque le marché est déréglé, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre viennent pallier les carences des entreprises privées en intervenant financièrement à leur endroit. Dans les deux cas, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre interviennent par l'intermédiaire de leurs finances.

234. Leur rôle ne peut se réduire à celui d'un expédient auquel les entreprises privées n'ont recours que lorsqu'elles se retrouvent dans une situation délicate. L'interventionnisme financier local doit donc être juridiquement encadré afin d'éviter toute dérive, c'est-à-dire que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'excèdent pas la compétence qui leur est donnée, afin que leurs interventions financières ne deviennent pas un succédané à l'initiative privée, mais seulement un soutien.

235. Le législateur encadre cette compétence financière répartie entre les collectivités territoriales. Toutefois, la nature de la personne publique interpelle car les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre jouent un rôle tout aussi important, voire plus important que les collectivités territoriales. Dès lors, une confusion catégorielle de ces personnes publiques locales se crée. D'une part se pose la question du rapprochement de ces deux catégories de personnes publiques. Peuvent-elles se confondre ? D'autre part, cela met en exergue la crise de la notion de collectivité territoriale plus que celle d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ce que soulèvent nombre d'auteurs. Ce brouillage catégoriel montre la nécessité de faire évoluer le champ de la compétence financière des collectivités territoriales pour intervenir en faveur des entreprises privées.

Sous-titre 2. L'interventionnisme financier local, une notion ancrée dans l'ordonnancement juridique

236. Une collectivité territoriale qui décide d'intervenir financièrement en faveur d'une entreprise privée, sans avoir été juridiquement habilitée par le législateur[865], n'a pas reçu de compétence financière par la loi[866]. Cela implique que l'interventionnisme financier local doive se conformer aux règles de droit applicables qui lui sont supérieures, sous peine d'entacher les actes pris d'illégalité[867]. L'interventionnisme financier local est soumis au respect de l'ensemble des règles de droit regroupées dans des ensembles organisés qui constituent l'ordonnancement juridique[868]. Ces règles de droit sont articulées en fonction d'une hiérarchie[869]. En effet, les normes qui régissent l'interventionnisme financier local s'organisent entre elles pour former un système cohérent[870] sur le fondement de la pyramide des normes[871]. Chaque règle tire sa force obligatoire de la norme qui lui est immédiatement supérieure. L'interventionnisme financier local ne peut alors être valide que s'il est conforme aux règles qui lui sont immédiatement supérieures. Or, la validité de la règle ne peut se réduire à un problème de conformité[872]. En effet, le pouvoir réglementaire local tire sa

---

[865] « *La compétence d'un agent public n'existe que pour les matières où la loi l'a organisée* » (JEZE (Gaston), Essai de théorie générale de la compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit public français, *RDP*, 1923, p. 67). Dès lors, une assemblée locale ne pourra prendre aucune délibération dans quelque domaine qui n'ait été autorisé par la loi. *A fortiori*, une autorité locale ne sera pas non plus en mesure de décider d'intervenir en faveur des entreprises privées avec les deniers publics.

[866] Le Conseil d'Etat annule la délibération de la collectivité territoriale qui « *ne tenant d'aucune disposition législative expresse la faculté d'intervenir, fût-ce au soutien de l'Etat* » accorde une aide directe qui n'entre pas dans le cadre prévu par la loi (CE, 10/4 SSR, 6 juin 1986, *Département de la Côte d'Or*, n° 58463, *Rec*. p. 156, *T.* p. 520 ; *AJDA*, 1986, 594.

[867] Gaston Jèze souligne que la compétence est la première des conditions pour que l'acte administratif produise des effets juridiques (JEZE (Gaston), Essai de théorie générale de la compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit public français, *RDP*, 1923, p. 58). En effet, Gaston Jèze indique qu' « *en droit public, la première condition pour qu'un acte juridique produise ses effets juridiques est que l'agent public soit compétent pour accomplir l'acte* » (JEZE (Gaston), Essai de théorie générale de la compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit public français, *RDP*, 1923, p. 58). La compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées doit donc être un préalable aussi bien pour les assemblées locales que pour les exécutifs locaux.

[868] « *Les règles de droit doivent être regroupées dans des ensembles organisés qui constituent l'ordonnancement juridique d'un certain type de relation sociale autour d'une directrice, d'une inspiration commune* » (BERGEL (Jean-Louis), *Théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 210). Roger Bonnard souligne que « *l'ordonnancement juridique d'une collectivité est formé par cet ensemble de normes à caractère juridique qui viennent établir des pouvoirs et des devoirs pour régler ainsi juridiquement l'activité humaine* ». Ces normes sont soit générales et impersonnelles, soit individuelles et spéciales. Il analyse l'origine de l'ordonnancement juridique à l'aune de la conception objectiviste de la valeur que produit les normes ayant les caractères susvisés (BONNARD (Roger), L'origine de l'ordonnancement juridique, *op. cit.*, pp. 33-77).

[869] Tout système juridique possède « *toujours une hiérarchie entre les différentes règles qu'il comporte* » (BERGEL (Jean-Louis), *Théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 99). Cette hiérarchie est considérée « *comme la pièce maîtresse de la construction juridique* » (*Ibidem*, p. 99).

[870] BERGEL (Jean-Louis), *Théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 210.

[871] Hans Kelsen a dégagé la théorie de la pyramide des normes. Selon lui, « *le fait que la validité d'une norme fonde, d'une manière ou d'une autre, la validité d'une autre norme, constitue le rapport entre une norme « supérieure » et une norme « inférieure ». Une norme est avec une autre norme dans un rapport de norme supérieure à norme inférieure, si la validité de celle-ci est fondée sur la validité de celle-là. Si la validité de la norme inférieure est fondée sur la validité de la norme supérieure par le fait que la norme inférieure a été créée de la manière prescrite par la norme supérieure, alors la norme supérieure a le caractère d'une norme de la constitution au regard de la norme inférieure ; puisque aussi bien, l'essence d'une Constitution réside dans la réglementation de la création des normes* » (KELSEN (Hans), *Théorie générale des normes*, PUF, Léviathan, 1996, Paris, p. 345 ; KELSEN (Hans), *Théorie pure du droit*, Traduction française de la 2ème édition par Charles Eisenmann, Dalloz, coll. « Philosophie du droit », 1962, Réédition LGDJ, 1999, Paris, n° 34, p. 193).

[872] La validité d'une norme ne dépend que de sa conformité à la hiérarchie des normes (KELSEN (Hans), *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, n° 35, pp. 224 et s. ; PACTET (Pierre), *Droit constitutionnel*, 36ème éd., Sirey, Dalloz, 2018, Paris, p. 583). Que dire d'une norme non-conforme à la norme qui lui est immédiatement supérieure mais conforme à la norme qui ne lui

compétence de la Constitution et non de la loi alors même que la loi est supérieure au règlement[873]. Dès lors, la validité de la norme doit s'appréhender au regard d'une hiérarchie matérielle des normes au lieu de se contenter d'une hiérarchie simplement formelle[874].

237. L'interventionnisme financier local accède à une existence juridique propre et s'insère dans le droit positif en respectant les normes qui l'encadrent et qui lui sont applicables[875]. Ces normes se forment de différentes manières, selon des procédés et actes[876]. Ces sources formelles du droit[877] régissent la compétence financière des collectivités territoriales pour intervenir en faveur des entreprises privées. Elles conditionnent l'existence de la notion d'interventionnisme financier local. D'une part, l'interventionnisme financier local est soumis au respect du droit public financier (Chapitre 1). D'autre part, l'interventionnisme financier local est encadré par des sources informelles du droit[878] dont fait partie la jurisprudence[879]. Le juge vérifie que les collectivités territoriales agissent en conformité avec les règles figurant dans l'ordonnancement juridique et qui régissent l'interventionnisme financier local (Chapitre 2).

---

est pas immédiatement supérieure, est-elle pour autant invalide ? De plus, que dire de la compatibilité des normes qui n'exige pas que les dispositions d'une norme respectent strictement celles de la norme supérieure ? La question de la conformité de la norme met alors en exergue une autre problématique relative à la compatibilité. La compatibilité met en présence un rapport entre la norme inférieure et la norme supérieure. Elle ne peut se confondre avec la conformité contrairement à ce que pensaient certains auteurs tels que Jean-Michel Galabert qui soulignait dans ses conclusions sous CE, Sect., 25 juillet 1980, *Ministre de l'Intérieur c/ Eglise évangélique baptiste de Colmar*, que l'examen de l'incompatibilité d'une loi avec la Constitution était « *bien proche* » d'un contrôle de constitutionnalité (CE, Sect., 25 juillet 1980, *Ministre de l'Intérieur c/ Eglise évangélique baptiste de Colmar*, n° 17971, concl. *AJDA* 1981, p. 208). La compatibilité exige seulement que les dispositions de la normes inférieures ne fassent pas obstacle aux dispositions supérieures (DUBRULLE (Jean-Baptiste), La compatibilité des lois avec la Constitution : un contrôle de constitutionnalité ?, *AJDA* 2007, p. 127). En sus, la validité de la norme soulève d'autres problématiques notamment en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement. En effet, ces deux matières juridiques pensent la validité de la norme au regard de l'exigence de cohérence ou de prise en compte (BONICHOT (Jean-Claude), Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? *in Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, Paris, pp. 49-60).

[873] Monsieur le Professeur Jean-Louis Bergel souligne qu'une telle échelle hiérarchique n'intègre que les normes de droit écrit car elle exclut la jurisprudence. De plus, elle n'explique pas la supériorité de la loi sur le règlement (BERGEL (Jean-Louis), *Théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 99). Cette remarque prend tout son sens en matière d'interventionnisme financier local. D'une part, la validité des normes relatives à l'interventionnisme financier local résulte de leur conformité à la Constitution car elles doivent respecter les principes constitutionnels qui régissent le droit des collectivités territoriales et qui figurent au Titre XII de la Constitution du 4 octobre 1958. D'autre part, leur validité résulte de leur conformité aux règles de droit public financier.

[874] La hiérarchie formelle ne s'attache qu'aux sources formelles du droit c'est-à-dire aux sources de droit écrit. C'est d'ailleurs à cette approche que s'attache la hiérarchie des normes selon Hans Kelsen (BERGEL (Jean-Louis), *Théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 99). Celle-ci est trop limitative car elle ne prend pas en considération les sources informelles du droit dont fait partie la jurisprudence. Aussi, une appréhension de la validité de la norme sur le fondement de la hiérarchie matérielle est plus englobante car elle appréhende la validité de toutes les dispositions juridiques. C'est la force juridique de la norme par rapport à une autre qui marque la hiérarchie matérielle (BERGEL (Jean-Louis), *Théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 99).

[875] BERGEL (Jean-Louis), *Théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 58 ; VIRALLY (Michel), *La pensée juridique*, LGDJ, 1960, réédition LGDJ, 1998, Paris, p. 149.

[876] BERGEL (Jean-Louis), *Théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 58.

[877] Les sources formelles du droit regroupent les « *règles écrites émanant des autorités politiques et administratives* ». Parmi ces sources se trouvent, par exemple, la Constitution, le traité, la loi ou le règlement (MALINVAUD (Philippe), *Introduction à l'étude du droit*, 17ème éd., LexisNexis, 2017, Paris, 2011, Paris, p. 53).

[878] Les sources informelles du droit se réfèrent « *[aux règles qui] ne revêtent pas la forme habituelle de la règle de droit, c'est-à-dire des textes écrits* » (MALINVAUD (Philippe), *Introduction à l'étude du droit*, *op. cit.*, 2017, Paris, 2011, Paris, p. 167). Ces sources regroupent notamment, la jurisprudence, les principes généraux du droit, la doctrine ou la pratique.

[879] Il y a deux écoles : ceux qui estiment que la jurisprudence n'est pas une source du droit et ceux qui estiment qu'elle est une source du droit à part entière. De plus, parmi ceux qui estiment que la jurisprudence est une source du droit, certains estiment qu'elle appartient aux sources formelles tandis que d'autres considèrent qu'elle fait partie des sources informelles du droit (MALINVAUD (Philippe), *Introduction à l'étude du droit*, 17ème édition, LexisNexis, 2017, Paris, 2011, Paris, p. 180).

Chapitre 1. La soumission de l'interventionnisme financier local au droit public financier

238. L'emploi des deniers publics dans le cadre de l'interventionnisme financier local n'est envisageable que si le législateur crée les conditions adéquates en donnant aux collectivités territoriales une autonomie juridique[880]. Cette dernière se manifeste par la reconnaissance de la personnalité morale[881] des collectivités territoriales, par la gestion de leurs affaires propres par des organes propres exprimant une volonté juridiquement

---

[880] Les finances locales supposent que les collectivités territoriales soient dotées, notamment, d'une « *autonomie juridique [qui] est assurée par la personnalité morale* » (LABIE (François), *Finances locales*, Dalloz, coll. « Droit public science politique », 1995, Paris, p. 5). La question de l'autonomie de la personne morale a fait l'objet de nombreuses réflexions par la doctrine qui reconnait le lien étroit entre l'autonomie et la personnalité juridique. Marcel Waline reconnaissait qu'une « *Une personne morale est autonome si elle se donne elle-même sa loi (...), si elle détermine elle-même les organes qui la représentent, et définit elle-même leurs pouvoirs* » (*Traité de droit administratif*, 8ème éd., Sirey, 1959, p. 251, § 409). L'évolution de la notion montre que cette approche de l'autonomie n'est plus recevable puisque « *l'autonomie, telle qu'elle est entendue en droit public interne français, n'est pas le pouvoir de se donner sa propre loi, l'autonomie appliquée à des personnes morales de droit public est administrative, elle s'exprime par une aptitude à passer certains actes juridiques dans le champ légal d'intervention reconnu à la personne, et, pour cette dernière, à pouvoir faire valoir ses droits* » (PONTIER (Jean-Marie), La personnalité publique, notion anisotrope, *op. cit.*, p. 979). L'autonomie s'entend de la liberté laissée aux collectivités territoriales de s'administrer librement.

[881] La personnalité morale des collectivités territoriales est vue négativement par certains auteurs qui soulignent son caractère équivoque. La personnalité morale et, particulièrement, celle reconnue aux personnes publiques locales, a soulevé de vifs débats doctrinaux que nous n'évoquerons pas dans cette recherche (PONTIER (Jean-Marie), La personnalité publique, notion anisotrope, *op. cit.*, p. 979). Ces débats ont été cristallisés au sein des thèses que voici : MICHOUD (Léon), *La théorie de la personnalité morale et son application en droit français*, 1ère éd., 1906-1909, chap. Ier, LGDJ, 1906 et 1924 ; SALEILLES (Raymond), *De la personnalité juridique*, 1910, réédité par La Mémoire du droit, 2003, Paris, 678 pages ; AUBY (Jean-Bernard), *La notion de personne publique en droit administratif*, Thèse pour le doctorat, Bordeaux I, 1979, 428 pages ; LINDITCH (Florian), *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, Tome 176, LGDJ, coll. « Thèses. Bibliothèque de droit public », 1997, Paris, 336 pages). « *Le consensus s'est établi sur le fait que la personnalité morale des structures publiques reconnues comme des personnes ne se discutait plus, quelles que soient, par ailleurs, les divergences qui demeurent sur ce qu'est cette personnalité morale, la théorie de la fiction l'ayant emporté et un accord minimal semblant se faire sur le fait qu'elle est au moins un « procédé juridique » ou une « notion de technique juridique », même si elle « n'est que cela », ce que d'aucuns contestent* » (PONTIER (Jean-Marie), La personnalité publique, notion anisotrope, *op. cit.*, p. 979). La personnalité morale est un « *procédé juridique* », une « *notion de technique juridique* » (*Ibidem*, p. 979 ; BENOIT (Francis-Paul), *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, vol. 1, § 14, p. 19). La personnalité morale exige, pour qu'une personne puisse être qualifiée ainsi, qu'elle ait un patrimoine. En effet, c'est le « *premier signe de la personnalité* » (HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et de droit public général*, 4ème éd., Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 1900, Paris, p. 437). Il faut également qu'elle soit en mesure de prendre des décisions exécutoires et qu'elle ait des pouvoirs de gestion (*Ibidem*, p. 437). L'expression « *personne publique* » et l'expression « *personne morale de droit public* » sont souvent confondues. La première étant adoptée « *par commodité* » par certains auteurs (PONTIER (Jean-Marie), La personnalité publique, notion anisotrope, *op. cit.*, p. 979). Nous emploierons l'une ou l'autre expression de manière indifférenciée. La personnalité morale des collectivités territoriales n'a pas semblé évidente (*Ibidem*, p. 979). Son appréhension doit s'opérer à la lumière de chaque catégorie de collectivité territoriale. La personnalité morale des communes est fort lointaine puisqu'elle fut reconnue aux municipes et aux civitas par le droit romain, aux villes de consulats ou de communes, durant le Moyen Âge. Leur personnalité perdure sous la Révolution et n'a, jusqu'à présent, jamais été remise en question (HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et de droit public général*, 4ème éd., *op. cit.*, p. 437). Par ailleurs, les sections de communes acquièrent désormais la qualité de personnalité morale comme l'affirme le législateur dans l'article L. 2411-1, al. 2 du CGCT (modifié par la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013) qui en a modernisé le régime. En revanche, la personnalité morale des départements est tardive et s'opère de manière graduelle. Ils se verront, d'abord, reconnaître la qualité de circonscription administrative (Loi du 22 décembre 1789 relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives, *in* DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements et Avis du Conseil d'Etat*, Paris, 1824) avant d'obtenir celle de personne morale de droit public (Loi du 10 mai 1838 sur les attributions des Conseils généraux et des Conseils d'arrondissement, *Bulletin des Lois*, n° 570, Imprimerie et Librairie administratives de Paul Dupont et Cie, 1838, Paris). La loi du 22 décembre 1789-janvier 1790 le dote d'organes, celle du 16 décembre 1811 lui donne un patrimoine qui sera le domaine public départemental et la loi du 10 mai 1838 permet au conseil général d'avoir des pouvoirs de décision. Il faut souligner que les arrondissements et cantons n'ont pas la personnalité morale (HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et de droit public général*, 4ème éd., Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 1900, Paris, p. 437). Quoiqu'il en soit, la personnalité morale constitue un indicateur important puisqu'il renseigne sur le degré de décentralisation territoriale.

autonome[882] à laquelle s'imputent les actes des collectivités territoriales[883]. Cette autonomie juridique suppose que, du point de vue financier, les collectivités territoriales bénéficient d'un budget propre qui se distingue de celui de l'Etat[884]. Cette condition financière est essentielle pour que la décentralisation ne soit plus seulement administrative mais également financière[885]. Elle est également primordiale pour que l'interventionnisme financier soit local et non localisé[886], c'est-à-dire liée à la notion de déconcentration[887]. Cette décentralisation financière exige donc le respect par le législateur de principes protégés par la Constitution[888] (Section 1).

239. Par ailleurs, la validité[889] de l'interventionnisme financier local dépend de sa conformité aux principes de droit public financier[890]. Celui-ci regroupe le droit budgétaire, le droit de la comptabilité publique et le droit fiscal[891], qui est une branche qui s'est « *particularisée* »[892] et concerne les finances de l'Etat[893], les finances sociales[894], les

---

[882] La personne morale de droit public a une volonté qui se manifeste dans son autonomie (PONTIER (Jean-Marie), La personnalité publique, notion anisotrope, *op. cit.*, p. 979).

[883] L'autonomie juridique suppose que les collectivités territoriales sont « *dotées d'affaires qui leur sont propres, gérées par des organes propres exprimant à cette occasion une volonté juridiquement autonome, à laquelle sont imputés les actes de la collectivité* » (LABIE (François), *Finances locales*, *op. cit.*, p. 5).

[884] LABIE (François), *Finances locales*, *op. cit.*, p. 5.

[885] Sur la décentralisation financière voir : LALUMIERE (Pierre), *Les Finances publiques*, 8ème éd., *op. cit.*, p. 154 ; LABIE (François), *Finances locales*, *op. cit.*, p. 5 ; CARRIER (Renaud), La tutelle financière du préfet sur les communes au XIXème siècle, *in* PERTUE (Michel) (dir.), *Histoire des finances locales de la Révolution à nos jours : actes du colloque d'Orléans, 18-19 mai 2000 organisé par le Laboratoire Collectivités locales de l'Université d'Orléans et le GIS-GRALE, Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe*, Presses universitaires d'Orléans, 2003, pp. 343-362 ; Trente ans de décentralisation financière. Bilan et perspectives, *RFFP*, n° 119, 2012 ; HERTZOG (Robert), Décentralisation financière, *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, pp. 285-286.

[886] La distinction entre les termes « *local* » et « *localisé* » renvoie à la distinction entre la décentralisation et la déconcentration. Cette dernière suppose qu' « *au sein d'une même institution, le pouvoir de décision détenu par les autorités les plus élevées est transféré à des autorités moins élevées dans la hiérarchie interne de l'institution* » (CHAPUS (René), *Droit administratif général*, Tome 1, *op. cit.*, p. 391). La charte de la déconcentration, publiée en 2015 avec le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015, s'inscrit dans la continuité du décret fondateur n° 92-604 du 1er juillet 1992 en approfondissant la notion de déconcentration. Selon cette charte, la déconcentration « *consiste à confier aux échelons territoriaux des administrations civiles de l'Etat le pouvoir, les moyens et la capacité d'initiative pour animer, coordonner et mettre en œuvre les politiques publiques définies au niveau national et européen, dans un objectif d'efficience, de modernisation, de simplification, d'équité des territoires et de proximité avec les usagers et les acteurs locaux* ». La distinction entre la déconcentration et la décentralisation résulte dans le fait que, pour la première, l'Etat intervient par l'intermédiaire de ses fonctionnaires, tandis que, pour la seconde, « *un véritable transfert d'attributions s'opère de l'État à des institutions administratives juridiquement distinctes de lui, bénéficiant, sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion* » (GUETTIER (Christophe), *Institutions administratives*, *op. cit.*, p. 252). Dès lors, l'interventionnisme financier pour être local, c'est-à-dire qu'il s'intéresse aux finances des collectivités territoriales, suppose une décentralisation financière. *A contrario*, l'interventionnisme financier est qualifié de « *localisé* » car renvoyant à une déconcentration financière. D'ailleurs, François Labie souligne donc que « *si [l'] autonomie juridique n'existait pas, il n'y aurait pas de finances locales ; tout au plus rencontrerait-on au sein de l'Etat des finances localisées liées à la notion de déconcentration financière* » (LABIE (François), *Finances locales*, *op. cit.*, p. 5).

[887] SAUTEL (Gérard), Vocabulaire et exercice du pouvoir administratif : aux origines du terme de « déconcentration », *in Mélanges Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, pp. 981-996.

[888] Georges Ripert souligne que les principes se caractérisent par leur généralité et leur place dans la hiérarchie des normes. « *Le principe,* dit-il, *domine les règles particulières qui viennent se ranger sous son application* » (RIPERT (Georges), *Les forces créatrices du droit*, LGDJ, 1955, Paris, p. 330).

[889] KELSEN (Hans), *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, n° 35, pp. 224 et s. ; PACTET (Pierre), *Droit constitutionnel*, 36ème éd., Sirey, Dalloz, 2018, Paris, p. 583.

[890] Voir *supra* Introduction, §3, note de bas de page n° 221.

[891] Voir *supra* Introduction, §1, B, note de bas de page n° 115.

[892] En effet, le droit fiscal ainsi que le droit des marchés publics se sont détachés du droit de la comptabilité publique (ALBERT (Jean-Luc), Les principes en droit financier, *op. cit.*, p. 221). Toutefois, par souci de clarté, nous intégrerons le droit fiscal au sein du droit public financier.

[893] Voir *supra* Introduction, §1, B.

[894] Voir *supra* Introduction, §1, B.

finances locales[895] et les finances européennes[896]. L'interventionnisme financier émanant des collectivités territoriales, il fait appel aux finances locales[897]. En conséquence, nous étudierons les principes de droit budgétaire et de droit fiscal auxquels doivent se soumettre l'interventionnisme financier local (Section 2).

Section 1. La soumission de l'interventionnisme financier local aux principes issus de la décentralisation financière

240. La décentralisation financière[898] possède une vertu essentielle pour les collectivités territoriales : l'éloignement des collectivités territoriales du centre[899] avec une maîtrise de leurs finances. La décentralisation financière entraîne deux conséquences. En premier lieu, les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie financière et d'une autonomie fiscale qui les autorisent à employer leurs deniers en faveur des entreprises privées sans être contraintes d'une quelconque tutelle de l'Etat, sous peine d'ôter le caractère local à leurs interventions financières. Force est de constater que la décentralisation financière peine résolument à s'installer. Conquise lentement, la valeur de l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises doit être nuancée. L'autonomie financière n'a été consacrée constitutionnellement que très récemment alors que l'autonomie fiscale ne l'est toujours pas (§1). En second lieu, les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir de décision leur permettant de décider librement de leurs interventions financières dans l'économie locale en faveur des entreprises privées. Elles détiennent, en effet, un pouvoir règlementaire consacré par la Constitution du 4 octobre 1958 (§2).

§1. La valeur nuancée de l'autonomie financière et de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales

241. Les collectivités territoriales, récentes ou plus anciennes, tentent de conquérir leur autonomie financière et fiscale depuis leur création. En effet, de même que l'autonomie juridique est une condition nécessaire à l'existence des finances locales[900], l'autonomie juridique demeure aussi une condition nécessaire mais non suffisante à l'existence de l'interventionnisme financier local, car les collectivités territoriales doivent être dotée d'une autonomie financière et d'une autonomie fiscale pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées. Mais la valeur de cette autonomie est relative et impacte l'interventionnisme financier local. L'autonomie financière bénéficie d'une valeur constitutionnelle qui demeure encore fragile (§1). L'autonomie fiscale[901], en revanche, ne

---

[895] Voir *supra* Introduction, §1, C, n° 30.
[896] Voir *supra* Introduction, §1, B.
[897] Voir *supra* Introduction, §1, C, n° 30.
[898] Sur la décentralisation financière voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, introduction du chapitre 1.
[899] La décentralisation signifie l'action de s'éloigner du centre. Il s'oppose au terme de « *centralisation* » (EISENMANN (Charles), *Centralisation et décentralisation, esquisse d'une théorie générale*, *op. cit.*, p. 18). Elle répond à une logique de rapports entre institutions (FAURE (Bertrand), *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 16).
[900] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, note de bas de page n° 871.
[901] DARNANVILLE (Henri-Michel), L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité, *AJDA*, 2002, pp. 670 et s.

possède pas ce privilège car elle n'est absolument pas reconnue par le Conseil constitutionnel (§2).

A. L'autonomie financière des collectivités territoriales, un principe constitutionnel marqué par sa fragilité

242. L'autonomie financière des collectivités territoriales suppose une liberté de gestion pour celles-ci de leurs recettes et de leurs dépenses[902] et entend favoriser l'interventionnisme financier local. L'acquisition de cette liberté est le fruit d'un long processus. D'abord, la tutelle financière à laquelle sont soumises les collectivités territoriales est supprimée (1). Puis, les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie financière qui, bien que constitutionnellement garantie, n'est pas opérante (2).

1. La lente suppression de la tutelle financière des collectivités territoriales

243. La tutelle financière[903] des collectivités territoriales suppose l'existence de quatre pouvoirs détenus par l'autorité tutélaire[904] : le pouvoir d'annulation[905], le pouvoir d'approbation[906], le pouvoir d'autorisation[907] et le pouvoir de substitution d'action[908]. La

---

[902] LALUMIERE (Pierre), *Les Finances publiques*, 8ème éd., *op. cit.*, pp. 154-155 ; LABIE (François), *Finances locales*, *op. cit.*, pp. 7-8.

[903] La tutelle financière des collectivités territoriales résulte, d'une part, de leur endettement en raison des guerres, d'autre part, de la mauvaise gestion de leurs finances (FAURE (Bertrand), *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 16). Les collectivités territoriales, c'est-à-dire les communes et les départements, sont alors dépossédées de leurs prérogatives de puissance publique telles les finances, par exemple (*Ibidem*, p. 16).

[904] La tutelle financière de l'autorité centrale débute non seulement par la mise en place de l'institution préfectorale par la loi du 18 pluviôse an VIII. La tutelle de l'autorité centrale est modérée avant 1800. Cela s'explique également par la suppression de tout « *intermédiaire entre les administrations de département et le pouvoir exécutif suprême* ». Les commissaires intendants et leurs subdélégués ont donc été supprimés sous la révolution. Les corps municipaux ne seront contrôlés que par les administrations du département ou du district. Les administrations départementales sont subordonnées au corps législatif ou au Roi. Par ailleurs, le décret de l'Assemblée nationale concernant la constitution des municipalités du 14 décembre 1789 (Imprimerie nationale, 1789, 34 pages) distingue les fonctions propres aux corps municipaux des pouvoirs délégués. La différence se traduit par l'étendue du contrôle de l'autorité centrale. En ce qui concerne les fonctions propres aux corps municipaux, l'article 50 précise qu'une surveillance ainsi qu'une inspection des corps municipaux seront procédées par l'administration du directoire et l'administration du département. L'article 51 du décret du 14 décembre 1789 relatif aux fonctions déléguées par le pouvoir supérieur aux corps municipaux souligne une subordination des membres du corps municipal à l'autorité des administrations de Départements et de districts. La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) relative à la division du territoire et à l'organisation des administrations locales marque véritablement le début de cette tutelle. Le premier consul procédera aux nominations des membres des conseils généraux de département et des maires et adjoints des villes de plus de cinq mille habitants. Désormais, le préfet sera chargé seul de l'administration des départements et des communes conformément aux circulaires des 21 ventôse an VIII (11 mars 1800) et 24 germinal an VIII qui précisent ses attributions.

[905] Le pouvoir d'annulation consiste au retrait des décisions de l'autorité décentralisée. En cas d'urgence, l'autorité de tutelle suspend la décision de l'autorité décentralisée. Ajoutons toutefois que s'il n'exerce pas son pouvoir d'annulation, l'autorité préfectorale pourra déférer la décision qu'il estime illégale près le juge administratif (CHAPUS (René), *Droit administratif général*, Tome 1, *op. cit.*, p. 409).

[906] L'autorité de tutelle doit approuver certaines décisions afin que celles-ci deviennent exécutoires (CHAPUS (René), *Droit administratif général*, Tome 1, *op. cit.*, pp. 424-425).

[907] L'autorité de tutelle « *autorise – ou refuse d'autoriser – les organes locaux à prendre des décisions* » (EISENMANN (Charles), *Centralisation et décentralisation, esquisse d'une théorie générale*, *op. cit.*, p. 8).

[908] L'autorité de tutelle peut exercer son pouvoir de substitution lorsque l'autorité décentralisée s'abstient d'agir (CE, 30 janvier 1987, *Département de la Moselle*, *Rec*. p. 23 ; *AJDA*, 1987, p. 217, concl. Hubac, obs. Chapuisat ; *AJDA*, 1987, p. 468, note Patrick ; CE, 10 février 1988, *Commune de Brives-Charensac*, *Rec*. p. 53, *T*. p. 663 ; CE, 4 novembre 1988, *Syndicat mixte du collège Val de Sarre*, *Rec*. p. 395, *T*. p. 663). La Cour des comptes souligne que ce pouvoir de substitution reste exclusif au préfet (Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation

tutelle financière ne concerne que les départements et les communes[909]. La tutelle financière dont souffre les départements est *« très stricte »*[910]. Le budget du département est présenté par le préfet lui-même[911] qui détient un pouvoir de contrôle « *particulier* »[912] se matérialisant par l'existence combinée d'un contrôle de légalité et d'un contrôle d'opportunité[913]. Le

---

de l'Etat, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome II, L'organisation, les missions, les résultats*, La documentation française, 2016, Paris, p. 330).

[909] Les régions n'existaient pas encore. La décentralisation débute en 1789 par la création de la cellule administrative représentée par la commune. C'est le décret de l'Assemblée nationale concernant la constitution des municipalités du 14 décembre 1789 qui institue la commune (*Décret de l'Assemblée nationale concernant la constitution des municipalités du 14 décembre 1789*, Imprimerie nationale, 1789, 34 pages). La loi du 22 décembre 1789 relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives crée le département qui n'est qu'une « *simple division territoriale […] n'ayant aucune existence propre, ni des intérêts particuliers distincts de l'Etat* » (*Manuel des Conseils généraux contenant la loi du 10 août 1871*, Bureau du Journal des communes, Paris, 1871, p. 8).

[910] AUBY (Jean-François) et PONTIER (Jean-Marie), *Le Département*, Economica, coll. « Collectivités territoriales », 1988, Paris, p. 21.

[911] L'article 1er, al. 11 de la loi du 10 mai 1838 sur les attributions des Conseils généraux et des Conseils d'arrondissement (*Bulletin des Lois*, n° 570, Imprimerie et Librairie administratives de Paul Dupont et Cie, 1838, Paris, p. 36) souligne que « *le budget du département est présenté par le préfet, délibéré par le conseil général, et réglé définitivement par ordonnance royale* ». Force est de constater que la tutelle est complète.

[912] REGOURD (Serge), *L'acte de tutelle en droit administratif français*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de Droit public », Paris, 1982, p. 9.

[913] Le contrôle de légalité, qui peut être interne ou externe, consiste, pour l'autorité qui effectue le contrôle, à vérifier la conformité de l'acte au droit. Effectué par le représentant de l'Etat, il vise à vérifier la conformité des actes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur (Sur la question de la légalité voir par exemple : EISENMANN (Charles), Le droit administratif et le principe de légalité, *EDCE*, 1957, n° 25 ; HELIN (Jean-Claude), Le contrôle de légalité des actes locaux en France. Entre mise en cause et remise en ordre, *AJDA* 1999. 767 ; LABETOULLE (Daniel), Principe de légalité et principe de sécurité, *in Mélanges Braibant*, Dalloz, 1996, p. 403 ; RIVERO (Jean), Le juge administratif : gardien de la légalité administrative ou gardien administratif de la légalité *in Mélanges Waline*, LGDJ, 1974, pp. 701-717). Il est de deux dimensions. D'une part, le contrôle de légalité est exercé par le préfet qui contrôle l'acte administratif édicté par la collectivité territoriale avant son entrée en vigueur. Ce contrôle administratif s'opère *a priori* (HELIN (Jean-Claude), Le contrôle de légalité des actes locaux en France : entre mise en cause et remise en ordre, *AJDA*, 1999, p. 767). D'autre part, le contrôle de légalité est exercé par le juge administratif dans le cadre du déféré préfectoral. Ce contrôle juridictionnel s'opère *a posteriori* (*Ibidem*, p. 767). Le contrôle d'opportunité suppose que le juge ne se substitue pas à l'élu et aux agents publics et qu'il respecte leurs prises de décisions à partir du moment où ces dernières sont conformes à la légalité (MESMIN d'ESTIENNE (Jeanne), Le refus du contrôle d'opportunité : un mythe à déconstruire ?, *RFDA*, 2016, p. 545). Le contrôle d'opportunité pose la question de l'exercice du pouvoir discrétionnaire par l'administration (*Ibidem*, p. 545) c'est-à-dire « *le choix entre décisions ou deux comportements (deux au moins) également conformes à la légalité* » dans le respect « *de ce que le droit lui permet de faire* » (CHAPUS (René), *Droit administratif général*, Tome 1, *op. cit.*, p. 1056). Le contrôle d'opportunité est donc interdit dans ce cadre car le pouvoir discrétionnaire ne peut être restreint (MESMIN d'ESTIENNE (Jeanne), Le refus du contrôle d'opportunité : un mythe à déconstruire ?, *op. cit.*, p. 545). Roger Bonnard indiquait d'ailleurs que « *dès lors qu'il existe, il reste toujours identique à lui-même. C'est qu'en effet l'administration, dans sa libre appréciation quant à l'objet de l'acte, ne peut, ou qu'être laissée libre ou se voir enlever cette liberté : il n'y a pas de milieu* » (BONNARD (Roger), *Le contrôle juridictionnel de l'administration. Étude de droit administratif comparé*, Delagrave, 1934, réédition Dalloz, coll. « La bibliothèque Dalloz », 2006, p. 59). Dès lors, le pouvoir discrétionnaire « *est précisément celui qui appartient à une autorité, en présence de circonstances données, de choisir la mesure qui lui paraît opportune sans être contrôlé dans ce choix par le juge dont elle relève* » (DELVOLVE (Pierre), *Existe-il un contrôle de l'opportunité ? in Conseil constitutionnel et Conseil d'État*, Colloque des 21 et 22 janvier 1988 au Sénat. LGDJ Montchrestien, 1988, p. 271). Ce refus du contrôle d'opportunité résulte du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires (loi des 16-24 août 1790) (Sur le contrôle d'opportunité BONNARD (Roger), Le contrôle de la légalité et le contrôle de l'opportunité, *RDP*, 1944, n° 63 ; DELVOLVE (Pierre), *Existe-il un contrôle de l'opportunité ? in Conseil constitutionnel et Conseil d'État*, Colloque des 21 et 22 janvier 1988 au Sénat. LGDJ Montchrestien, 1988, pp. 269-312). Pourtant, l'évolution de la tutelle financière des collectivités territoriales en plusieurs étapes montre, d'abord, une période avec un contrôle uniquement administratif et préventif de 1800 à 1852. Puis, à partir du décret du 25 mars 1852, un élargissement de la compétence du préfet combinant les contrôles de légalité et d'opportunité. Cet élargissement se concrétise par l'instauration, dès 1870, du préfet autorité tutélaire de droit commun pour l'administration municipale. Il faut attendre la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales (*JORF* du 3 mars 1982 page 730) pour que soit supprimé, pour les collectivités territoriales, « *dans le principe le contrôle de l'opportunité des actes faits par leurs organes* » (DELVOLVE (Pierre) et VEDEL (Georges), *Droit administratif*, Tome 2, *op. cit.*, pp. 405-406). Partant, « *le représentant de l'Etat ne peut que déférer ces actes à la censure du tribunal administratif, qui ne peut lui-même que faire respecter la légalité sans pouvoir porter d'appréciation d'opportunité* » (*Ibidem*, pp. 405-406). Au surplus, les juges des chambres régionales et territoriales des comptes opèrent un contrôle de légalité des comptes des comptables publics locaux et non des comptables eux-mêmes. Néanmoins, la suppression du contrôle d'opportunité exercé par les représentants de l'Etat doit être nuancée concernant le juge administratif. En effet, celui-ci est également réduit à un contrôle

conseil général délibère ensuite, avant qu'une ordonnance royale règle définitivement ce budget[914]. L'analyse des budgets départementaux met en relief l'existence de dépenses en faveur d'entreprises dans le domaine de l'agriculture par exemple[915]. De la même manière, l'approbation du budget des communes est soumise à une décision d'acceptation ou de refus du préfet qui détient les mêmes pouvoirs et contrôles que pour les départements[916]. Qu'ils s'agissent des départements ou des communes, leur budget ne leur appartient pas.

244. Le décret du 25 mars 1852 renforce la tutelle financière de l'autorité préfectorale sur les autorités décentralisées que sont les assemblées du département et de la commune[917]. Il faudra attendre les lois de décentralisation du 10 août 1871[918] et la loi du 5 avril 1884[919] pour que soit amorcée la suppression de la tutelle du préfet sur les communes. En effet, le tournant véritable se fera sous la IIIème République avec les lois de 1871[920] et de 1884[921] relatives respectivement aux départements et aux communes. D'une part, le préfet demeure le représentant de l'Etat pour les départements[922] mais les membres du conseil général sont désormais élus au suffrage universel indirect[923] et leurs délibérations sont désormais exécutoires de plein droit[924], le préfet n'ayant qu'un rôle d'exécution de celles-ci[925]. D'autre part, la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale conforte

---

de légalité interne et externe de l'acte des collectivités territoriales. Lorsqu'il effectue une appréciation *in concreto* des faits de l'espèce, il opère un contrôle d'opportunité (MESMIN d'ESTIENNE (Jeanne), Le refus du contrôle d'opportunité : un mythe à déconstruire ?, *op. cit.*, p. 545). De plus, *« il demeure des domaines, définis soit par la loi elle-même, soit par des lois spéciales, où le recours à des procédures d'autorisation ou d'approbation par les agents de l'Etat peut laisser place à des contrôles d'opportunité* » (DELVOLVE (Pierre) et VEDEL (Georges), *Droit administratif*, Tome 2, *op. cit.*, pp. 405-406).

[914] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1, A, 1, note de bas de page n° 902.

[915] C'est le cas du département de la Mayenne qui employait ses recettes au développement de l'agriculture (Voir Annexe n° 1. Budgets primitifs consultés : Département de la Mayenne, Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1870 ; Exercice 1875 ; Exercice 1880 ; Exercice 1885 ; Exercice 1890 ; Exercice 1895).

[916] La loi du 18 juillet 1837 indique, en son article 33, que les conseils municipaux adoptent les budgets. Les maires les transmettent ensuite soit au préfet soit au ministère de l'intérieur – par l'intermédiaire du préfet – afin qu'ils approuvent les budgets des communes dont les revenus s'élèvent respectivement à moins de cent mille francs ou plus de cent mille euros.

[917] L'article 1er du décret sur la décentralisation administrative du 25 mars 1852 renforce en effet la déconcentration selon la célèbre formule qu' « *on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près* ». Cet article permet au préfet non seulement de continuer de soumettre à la décision du ministre de l'intérieur les budgets départementaux et communaux car ils affectent l'intérêt général de l'Etat mais il permet également à ces derniers de statuer directement sur certaines affaires sans attendre une décision du chef de l'Etat ou du ministre de l'intérieur.

[918] *Manuel des Conseils généraux contenant la loi du 10 août 1871*, Bureau du Journal des communes, Paris, 1871.

[919] Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, Réf. préc.

[920] La loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux est considérée comme l'une des plus importantes parmi toutes celles dont l'assemblée est saisie. C'est « *une loi de liberté féconde et de progrès utile* » (*Manuel des Conseils généraux contenant la loi du 10 août 1871*, Bureau du Journal des communes, Paris, 1871, p. 7).

[921] Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, Réf. préc.

[922] L'article 3 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux indique que « *le préfet est le représentant du pouvoir exécutif dans le département* » (*Manuel des Conseils généraux contenant la loi du 10 août 1871*, Bureau du Journal des communes, Paris, 1871, p. 16).

[923] L'article 4 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux indique que « *Chaque canton du département élit un membre du conseil général* » et l'article 5 de la même loi souligne que « *L'élection se fait au suffrage universel, dans chaque commune, sur les listes dressées pour les élections municipales* » (*Manuel des Conseils généraux contenant la loi du 10 août 1871*, Bureau du Journal des communes, Paris, 1871, pp. 16-17).

[924] ATIAS (Christian), De plein droit, *op. cit.*, p. 2183.

[925] L'article 47 de la loi du 10 août 1871 indique, en effet, que « *Les délibérations par lesquelles les conseils généraux statuent définitivement sont exécutoires si, dans le délai de vingt jours, à partir de la clôture de la session, le préfet n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Le recours formé par le préfet doit être notifié au président du conseil général et au président de la commission départementale. Si dans le délai de deux mois, à partir de la notification, l'annulation n'a pas été prononcée, la délibération est exécutoire. Cette annulation ne peut être prononcée que par un décret rendu dans la forme*

l'élection des maires dans toutes les communes[926]. L'autonomie communale se renforce par le droit donné au conseil municipal de statuer définitivement sur les affaires de la commune sans avoir reçu l'approbation de l'autorité supérieure[927]. Mais ce transfert de compétences aux collectivités locales ne sera pas suffisant car il nécessitera des ressources propres[928] afin de s'affranchir de toute dépendance vis-à-vis de l'Etat.

245. Il faudra donc attendre la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions[929] pour que soit définitivement supprimer la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales. En effet, cette loi est très importante[930] puisqu'elle constituera une évolution sinon une « *véritable révolution à*

---

des règlements d'administration publique » (*Manuel des Conseils généraux contenant la loi du 10 août 1871*, Bureau du Journal des communes, Paris, 1871, p. 33).

[926] L'article 14 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale (Réf. préc.) renforce la démocratie locale en permettant aux « *conseillers municipaux [d'être élus] au suffrage universel direct* ».

[927] L'article 61 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale (Réf. préc.) est novateur puisqu'il indique que « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». Cet article apporte *« un véritable progrès, et constitue un pas en avant vers les franchises municipales* » (FAIVRE (Albert), *La loi municipale du 5 avril 1884 texte complet de la loi sur l'organisation municipale, annoté, commenté et expliqué par les circulaires et documents officiels à l'usage des maires, des conseillers municipaux et de tous les électeurs, suivi d'une table alphabétique et analytique complète et très détaillée qui rend les recherches plus faciles*, 7ème éd., Paris, 1886, pp. 27-28).

[928] Le juge administratif a rappelé la nécessité de l'adéquation entre transfert de charges et transfert de ressources en indiquant que « *les transferts aux collectivités locales de compétences jusqu'alors exercées par l'Etat doivent être accompagnés du transfert concomitant par l'Etat à ces collectivités des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences de sorte que ces ressources assurent une compensation intégrale des charges résultant pour les collectivités locales des compétences nouvelles qui leur sont attribuées* » (CE, 6 juin 1986, *Département du Finistère*, *Rec*. p. 160, *T*. p. 519).

[929] La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 consacre d'ailleurs plusieurs chapitres à la suppression de la tutelle de l'autorité centrale. Le chapitre 1 est destiné à la tutelle administrative, le chapitre 2 est réservé à la suppression de la tutelle financière et le chapitre 4 concerne la suppression des tutelles administratives et financières (Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales, Réf. préc.).

[930] Le chemin vers la décentralisation est relaté à travers une « *métaphore théâtrale* » (MARCOU (Gérard), Le bilan en demi-teinte de l'Acte II, *RFDA*, 2008, p. 295) qui fait l'objet d'une distanciation par certains auteurs. Ces derniers font remarquer que débuter l'acte I de la décentralisation, à la période qui s'étend de 1982 à 1986, nie tout un pan du processus de décentralisation qui a démarré bien avant 1982 (Pour une approche contraire voir JEGOUZO (Yves), Les trente ans de la décentralisation, *AJDA* 2012. 457). Ce point de vue est partagé par de nombreux auteurs de la doctrine auxquels nous nous associons (MARCOU (Gérard), Le bilan en demi-teinte de l'Acte II, *op. cit.*, p. 295 ; VIGUIER (Jacques), Pour en finir avec la polémique relative aux Actes de la décentralisation, *AJDA* 2013, p. 1993). Communément, la référence à l'acte I de la décentralisation concerne l'ensemble des lois de décentralisation relative à la période susvisée (Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales ; Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 ; Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements ; Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 ; Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale). L'acte II de la décentralisation concerne les années 2003 et 2004 (Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ; deux lois organiques, n° 2003-704 et 2003-705 du 1er août 2003, respectivement relatives à l'expérimentation par les collectivités territoriales et au référendum local ; loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ; loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution et relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales ; loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales). L'acte III de la décentralisation débute avec un « *premier texte d'une réforme globale de l'administration locale souhaitée par les autorités politiques* » (VERPEAUX (Michel), La loi NOTRe dans son contexte, *RFDA* 2016. 671) en 2010 et s'achève en 2015 (loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires ; loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ; loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République). Aussi, à la suite des propos de Jacques Viguier, « *cessons de raisonner en termes d'Actes* » (VIGUIER (Jacques), Pour en finir avec la polémique relative aux Actes de la décentralisation, *op. cit.*, p. 1993). Il ajoute que « *dans une pièce de théâtre, les temps s'enchaînent logiquement pour arriver à la conclusion attendue. Or, ici, la conclusion est sans cesse repoussée. Plutôt que de théâtre, il s'agit de cinéma permanent !* » (*Ibidem*). Nous remarquons que la métaphore théâtrale est également employée, plus spécifiquement, à propos de l'intercommunalité (DURU (Emmanuel), État d'avancement du volet intercommunal de la réforme territoriale. Ou les trois actes d'une pièce maîtresse pour l'avenir de la décentralisation, *AJCT* 2012. 401). Celui-ci estime que l'évolution

l'échelon local »[931]. Par cette loi, les actes délibérés par toutes les collectivités locales deviennent exécutoires de plein droit[932] car elle supprime définitivement la tutelle administrative et financière de l'autorité centrale[933].

246. A la tutelle financière de l'autorité centrale sur les collectivités territoriales se substitue un contrôle de légalité qui consiste en un contrôle de régularité excluant tout contrôle d'opportunité[934]. De fait, la tutelle financière laisse place à l'autonomie financière des collectivités locales.

2. Une autonomie financière consacrée mais encore fragile

247. L'autonomie financière des collectivités territoriales est, d'abord, consacrée par le législateur puis par le juge constitutionnel. Néanmoins, les atteintes successives à l'autonomie financière des collectivités territoriales réduisent la portée de ce principe qui, de fait, est fragilisé.

248. La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions[935] confère aux collectivités territoriales la possibilité de disposer librement de leurs deniers[936]. Le projet de budget primitif préparé par l'organe exécutif de la collectivité locale, est adopté par l'assemblée délibérante[937]. Il devient exécutoire de plein droit sans que l'autorité centrale n'ait à donner son autorisation[938]. Les collectivités locales bénéficient donc d'une autonomie financière consacrée par la loi. Cette autonomie financière leur permet de décider librement des interventions financières en faveur des entreprises privées tout en respectant le cadre législatif.

249. Consacrée législativement, il faudra attendre près de vingt-et-un ans pour que l'autonomie financière des collectivités territoriales soit constitutionnellement consacrée

---

de l'intercommunalité résulte d'un « *Acte I : achèvement et rationalisation de la carte intercommunale* », d'un « *Acte II : mutualisation des services au sein du bloc local* » et d'un « *Acte III : désignation au suffrage universel direct des élus communautaires* » (DURU (Emmanuel), État d'avancement du volet intercommunal de la réforme territoriale. Ou les trois actes d'une pièce maîtresse pour l'avenir de la décentralisation, *AJCT* 2012. 401). Démarrer la pièce de théâtre en 2010, c'est oublier que le point de départ de l'intercommunalité se situe à la fin du XIXème siècle.

[931] ASHFORD (Douglas E.), Question sans réponse sur la loi Defferre *in Annuaire des collectivités locales*, Tome 2, 1982, p. 20.

[932] Article 2 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Réf. préc.

[933] Cette loi consacre d'ailleurs plusieurs chapitres à la suppression de la tutelle de l'autorité centrale. Le chapitre 1 et destiné à la tutelle administrative, le chapitre 2 est réservé à la suppression de la tutelle financière et le chapitre 4 concerne la suppression des tutelles administratives et financières (Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales, Réf. préc.).

[934] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1, A, 1, note de bas de page n° 902.

[935] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales, Réf. préc.

[936] Cette libre disposition des deniers publics se traduit par l'absence de contrôle *a priori* qui constitue une condition nécessaire de l'existence de l'autonomie financière des collectivités territoriales (LALUMIERE (Pierre), *Les Finances publiques*, 8ème éd., *op. cit.*, p. 153 ; PHILIP (Loïc), *Finances publiques*, Cujas, 1971, Paris, p. 258 ; LABIE (François), *Finances locales*, *op. cit.*, pp. 7-8).

[937] Le Conseil constitutionnel précise que « *Toute collectivité dispose d'une assemblée délibérante élue dotée par la loi d'attributions effectives* » (Cons. const., Décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016, Assemblée des départements de France [Clause générale de compétence des départements], *JORF* n° 0218 du 18 septembre 2016, texte n° 37).

[938] ATIAS (Christian), De plein droit, *op. cit.*, p. 2183.

expressis verbis dans l'article 72-2 au sein du titre XII de la Constitution du 4 octobre 1958[939]. L'autonomie financière signifie que chaque catégorie de collectivités a des ressources propres[940]. Ayant, reçu une compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées, les collectivités territoriales sont en mesure de librement utiliser leurs ressources à dessein[941]. L'autonomie financière des collectivités territoriales est donc essentielle pour que l'interventionnisme financier soit local. Sans elle, il ne peut être qualifié de « *local* ».

250. Toutefois, il ne suffit pas que l'autonomie financière des collectivités territoriales soit constitutionnellement consacrée encore faut-il qu'elles puissent bénéficier « *sans difficultés financières majeures des compétences qui leur sont dévolues* »[942]. Le législateur organique a donc été plus loin en organisant les conditions de mise en œuvre de cette autonomie[943]. Ainsi, un *ratio* d'autonomie financière a été déterminé et le niveau ne peut être, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, inférieur à celui constaté en 2003[944]. Les ressources propres[945] doivent représenter une « *part*

---

[939] « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* » (loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, Réf. préc.).

[940] La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (*JORF* n° 175 du 30 juillet 2004 page 13561, texte n° 1) fixe les conditions de mise en œuvre de l'autonomie financière des collectivités territoriales. L'article 3 de cette loi précise la notion de « *ressources propres* » qui se réfère aux ressources fiscales et aux ressources budgétaires.

[941] L'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 créé par l'article 7 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 affirme que « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ». Cela implique « *que, par elle-même, cette disposition n'interdit nullement au législateur d'autoriser l'Etat à verser aux collectivités territoriales des subventions dans un but déterminé* » comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 relative à la loi de programme pour l'outre-mer (*JORF* du 22 juillet 2003, page 12336, *Rec*. p. 389).

[942] LALUMIERE (Pierre), *Les Finances publiques*, 8ème éd., *op. cit.*, p. 153.

[943] Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, Réf. préc.

[944] Ce ratio d'autonomie financière constaté en 2003 est le suivant :

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ratio constaté pour 2003	60,8%	58,6%	41,7%

[945] C'est la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Réf. préc.) qui définit la notion de « *ressources propres* » au sens de l'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Conseil constitutionnel, s'y étant refusé (Cons. const., décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 relative à la loi de finances pour 2004 : « *la méconnaissance de ces dispositions [du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution] ne peut être utilement invoquée tant que ne sera pas promulguée la loi organique qui devra définir les ressources propres des collectivités territoriales et déterminer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part minimale que doivent représenter les recettes fiscales et les autres ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources* »). La notion de ressources propres fut définie, positivement (*Projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, n° 1155, présenté au nom de M. Jean-Pierre RAFFARIN et M. Nicolas SARKOZY, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2003, p. 4) et de manière extensive (HOEFFEL (Daniel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, n° 324, Sénat, Session ordinaire de 2003-2004, Annexe au procès-verbal de la séance du 26 mai 2004, p. 19), par le projet de loi organique qui indique que *« les ressources propres comprennent les impositions de toutes natures, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et legs* » (*Projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, n° 1155, présenté au nom de M. Jean-Pierre RAFFARIN et M. Nicolas SARKOZY, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2003, p. 4). Cette définition prend en considération « *les produits de gestion courante (redevances, locations ou mises à disposition, produits des services publics…), les produits exceptionnels, tels que les produits de cessions d'immobilisations, les produits financiers afférents aux placements autorisés, aux participations et immobilisations financières, aux valeurs mobilières de*

déterminante »[946] de l'ensemble des ressources[947]. Or, la recentralisation de certaines ressources ou au contraire la décentralisation de certaines dépenses impactent directement l'autonomie financière des collectivités territoriales. Dans les deux cas, l'Etat compense très peu la perte de recettes subie[948]. Le contentieux de la compensation des transferts de

---

placement. Les impositions de toutes natures comprennent, outre le produit de tous les impôts et taxes locales perçus directement par les collectivités, le produit d'impôts nationaux pouvant être transférés par la loi aux collectivités territoriales en application du deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution » (*Projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, n° 1155, Réf. préc., pp. 4-5). La Commission des lois du Sénat avait proposé une approche plus précise des recettes fiscales afin d'exclure celles dont les collectivités territoriales ne fixeraient ni l'assiette ni le taux. Ces deux approches mettent en exergue deux conceptions, qui ont soulevé de vifs débats, de la notion de « *ressources propres* ». La première considère que « *les ressources propres sont les ressources sur lesquelles les collectivités territoriales ont un pouvoir par l'intermédiaire de leur conseil élu* » tandis que la seconde assimile les parts d'impôt national aux ressources propres (HOEFFEL (Daniel), Séance du 22 juillet 2004, compte rendu intégral des débats). L'article L.O. 1114-2 de la loi organique de 2004 retient donc la deuxième approche : « *Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs* » (article 3 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, Réf. préc.). La notion de « *ressources propres* » exclut de son champ « *à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation* » (article 4 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, Réf. préc.). Les ressources propres des collectivités territoriales sont grevées en raison d'une augmentation significative de dotations versées par l'Etat. Ces dotations sont exclues de la notion de ressources propres et sont destinées à compenser le manque à gagner résultant de la suppression ou de la réforme de certains impôts locaux susmentionnés. Depuis cette loi organique, le volume des impositions de toutes natures, en raison de la suppression de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et d'une partie des deux taxes foncières, diminue de plus en plus.

[946] Le projet de loi organique définit ce qu'il entend par l'expression « *part déterminante* ». C'est la « *[garantie de] la libre administration des collectivités territoriales, au regard de la nature des compétences qu'elles ont à exercer* » (*Projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, n° 1155, présenté au nom de M. Jean-Pierre RAFFARIN et M. Nicolas SARKOZY, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2003, p. 6). Cette « *part déterminante* » conforte donc leur autonomie juridique (*Projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, n° 1155, précité, p. 6). Le seuil de comparaison du niveau d'autonomie résulte de celui atteint en 2003 (année où la réforme de la taxe professionnelle est intégralement achevée). L'article 4 souligne ainsi que « *Pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie* » (Article 4 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, Réf. préc.).

[947] Monsieur le Professeur Robert Hertzog explique que l'expression « *une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources », est une formule, tous dictionnaires consultés, incompréhensible* » (HERTZOG (Robert), L'autonomie fiscale des collectivités territoriales : beaucoup de bruit... pour quoi ?, *AJDA*, 2003, p. 2057).

[948] La compensation des transferts de charges est traitée par l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution qui prévoit 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. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ». Le Conseil constitutionnel a indiqué le cadre dans lequel l'absence de compensation financière des charges transférées impacte l'autonomie financière des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel a indiqué, dans la décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, que « *lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'Etat, le législateur est tenu de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert* » (Cons. const., n° 2004-509-DC, 13 janvier 2005, Loi de programmation pour la cohésion sociale, *JORF* du 19 janvier 2005, page 896, texte n° 2, *Rec.* p. 33, cons. n° 8 ; *AJDA*, 2005, p. 905, note V. Champeil-Desplats). Dans sa décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008, le juge constitutionnel a précisé qu'il appartient au législateur d'apprécier le niveau des ressources attribuées aux collectivités territoriales « *sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales* » (Cons. const., Décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008 sur la Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, *JORF* du 21 août 2008, page 13089, texte n° 7, *Rec.* p. 359, cons. n° 13, *AJDA*, 2008, pp. 1565 et 2410, note M. Verpeaux ; *D.* 2008, p. 2064 ; *RFDA*, 2008, p. 1233, chron. A. Roblot-Troizier et T. Rambaud). Néanmoins, les collectivités territoriales ont un recours possible grâce à la question prioritaire de constitutionnalité car elles ont un droit d'obtenir les ressources nécessaires à l'exercice des compétences qui leur sont attribuées ou reconnues. En effet, le juge constitutionnel reconnaît, dans deux décisions n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, Commune de Besançon et autre [Instruction CNI et passeports], (*JORF* du 23 septembre 2010, page 17293, texte n° 42, *Rec.* p. 248, *AJDA*, 2011, p. 218, note M. Verpeaux ; *RFDA*, 2010, p. 1257, chronique A.

compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales est d'ailleurs abondant, notamment avec la question prioritaire de constitutionnalité[949]. La plupart du temps, il existe une inadéquation entre les transferts de charges de l'Etat aux collectivités territoriales et les transferts de ressources, ce qui grève les finances des collectivités territoriales.

251. De plus, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est venue préciser que l'autonomie financière des collectivités territoriales ne prive pas le législateur de la faculté de fixer des règles concernant leurs dépenses ou de régir la détermination de leurs recettes. Elle rappelle que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement, et le font uniquement dans les conditions prévues par la loi[950]. Partant, le législateur peut instituer « *un mécanisme contraignant d'encadrement des dépenses réelles de fonctionnement de certaines collectivités territoriales* » afin de mettre en œuvre « *l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* » figurant à l'article 34 de la Constitution, sans méconnaître les articles 72 et 72-2 de la Constitution dès lors que les mesures adoptées « *répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée* »[951].

Roblot-Troizier et T. Rambaud) et n° 2010-56 QPC du 18 octobre 2010, Département du Val-de-Marne (*JORF* du 19 octobre 2010, page 18696, texte n° 83, *Rec*. p. 295), « *implicitement mais réellement, l'invocabilité du principe de compensation dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité* » (VERPEAUX (Michel), Compétences des collectivités territoriales et respect de leur autonomie financière, *AJDA*, 2011, p. 218).

[949] LE BOT (Olivier), Compensation des transferts de charges et libre administration des collectivités territoriales à propos de décision du Conseil constitutionnel, 25 mars 2011, n° 2010-109 QPC relative au financement de la protection de l'enfance par les départements, *AJDA* 2011, p. 321.

[950] Le Conseil constitutionnel valide, dans sa décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018 relative à la Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (*JORF* n° 0018 du 23 janvier 2018 texte n°2, *AJDA* 2018.132), l'intégralité de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 en partant du motif selon lequel « *si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée* ». Ainsi, l'article 29 de la loi bien que « *[concentrant] toutes les critiques […] n'a pas résisté à la réplique quelque peu déroutante du juge constitutionnel* » (PASTOR (Jean-Marc), Les associations d'élus dénoncent l'attitude recentralisatrice de l'Etat, *AJDA* 2018. 764). En effet, celui-ci remarque que la faculté « *de demander la conclusion d'un avenant modificatif est susceptible, le cas échéant, de permettre notamment la prise en compte des conséquences des évolutions législatives ou réglementaires affectant le niveau des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités contractantes* ».

[951] Le Conseil constitutionnel a énoncé ces conditions, dans la décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté : « *le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, […] à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée* » (Cons. const., Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, *JORF* n° 0024 du 28 janvier 2017 texte n° 2, cons. 34). Il réaffirme les conditions dans lesquelles le législateur peut imposer des obligations et des charges aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans une décision récente n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018 relative à la Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (Réf. préc.). De même, le Conseil constitutionnel juge que le législateur peut réduire les recettes des collectivités territoriales dès lors que cette réduction n'atteint pas des proportions affectant l'autonomie financière jusqu'à entraver la libre administration (par exemple Cons. const., Décision n° 2016-589 QPC du 21 octobre 2016, Association des maires de Guyane et autres [Répartition, entre la collectivité territoriale et les communes de Guyane, de la fraction du produit de l'octroi de mer affectée à la dotation globale garantie], *JORF* n° 0248 du 23 octobre 2016, texte n° 36, cons. 9).

252. Les collectivités territoriales n'ont que très peu de marge de manœuvre et la réduction de l'autonomie financières des collectivités territoriales[952], alors même que celle-ci est un droit au sens de l'article 61-1 de la Constitution[953], porte atteinte à l'interventionnisme financier local. L'autonomie financière est un principe essentiel garantissant l'interventionnisme financier local. L'autonomie financière des collectivités territoriales amène à s'interroger sur leur autonomie fiscale.

B. L'autonomie fiscale des collectivités territoriales, un principe dépourvu de valeur constitutionnelle

253. L'autonomie fiscale des collectivités territoriales suppose un « *pouvoir de décision* »[954] en matière fiscale. Les collectivités territoriales doivent être en mesure non seulement de voter les taux d'imposition mais également de déterminer les bases d'imposition. Elles doivent aussi pouvoir créer de nouveaux impôts ou créer des avantages fiscaux. Or, les collectivités territoriales – hormis certaines[955] – sont bien loin d'avoir une telle autonomie fiscale. Dès son origine, l'autonomie fiscale concédée aux collectivités territoriales françaises demeure limitée (1) et aucune évolution significative n'a eu lieu si ce n'est qu'elle est encore plus réduite voire inexistante (2).

1. L'émergence d'une autonomie fiscale limitée

254. Au XIXème siècle, les collectivités publiques – départements et communes – n'ont qu'une marge de manœuvre minime en matière fiscale. Seul l'Etat, à travers la loi de finances, vote les centimes additionnels au principal de la contribution foncière, personnelle et mobilière[956]. Ces centimes sont affectés aux dépenses ordinaires des départements[957] et

---

[952] De manière générale, la jurisprudence constitutionnelle est très peu favorable à l'autonomie financière des collectivités territoriales (RAMBAUD (Thierry) et ROBLOT-TROIZIER (Agnès), Chronique de jurisprudence - Droit administratif et droit constitutionnel, *RFDA*, 2010, p. 1257).

[953] Le Conseil constitutionnel souligne que l'autonomie financière des collectivités territoriales est un droit au sens de l'article 61-1 de la Constitution (Cons. const., Décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008 sur la Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, Réf. préc. ; *D*. 2008, p. 2064, obs. ; *RFDA*, 2008, p. 1233, chron. A. Roblot-Troizier et T. Rambaud ; Cons. const., Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, Commune de Besançon et autre [Instruction CNI et passeports], Réf. préc.).

[954] BOUVIER (Michel), *Les finances locales*, LGDJ, coll. « Systèmes pratique », 2018, Paris, p. 28.

[955] Parmi les catégories de collectivités territoriales, il faut distinguer les collectivités territoriales de droit commun des collectivités d'outre-mer qui regroupent la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna. Ces dernières bénéficient d'un régime juridique fiscal dérogatoire par rapport à l'organisation métropolitaine. En effet, seules ces dernières bénéficient d'une forme d'autonomie fiscale en ce sens qu'elles ont « *la capacité juridique […] de définir et d'appliquer [elles-mêmes] la législation fiscale de leur choix, en lieu et place de l'ensemble de la législation fiscale applicable ailleurs en France, à raison des compétences étendues qui leur sont dévolues dans de nombreux domaines* » (Cour des comptes, *L'autonomie fiscale en outre-mer,* Rapport public thématique, novembre 2013, p. 16). La Cour des comptes précise l'étendue de l'autonomie fiscale de ces collectivités. Elle souligne que « *l'autonomie fiscale est large. Elle s'étend de la création d'impôts (élaboration de la législation en matière d'assiette et de taux) aux modalités d'administration (contrôle, contentieux et recouvrement). Elle n'est, en principe, limitée que par des règles de droit qui, par leur objet spécial, sont applicables sur tout le territoire de la République et par les principes généraux du droit* » (*Ibidem*, p. 17 ; CABANNES (Xavier), Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local, *RFFP*, 01 septembre 2015, n° 131, p. 7).

[956] FOUCART (Emile-Victor), *Eléments de droit public et administratif*, 3ème éd., Videcoq Père et Fils, Libraires-éditeurs, Tome II, 1848, Paris, pp. 119-120.

[957] L'article 1er de la loi du 10 mai 1838 sur les attributions des Conseils généraux et des Conseils d'arrondissement énonce que « *3. Le conseil général vote les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois* » (*Bulletin des Lois*, n° 570).

communes[958]. Toutefois, les conseils généraux peuvent être autorisés à voter des centimes facultatifs dans la limite fixée par la loi. Ces centimes doivent avoir un intérêt départemental[959]. De même, les conseils municipaux peuvent voter des centimes additionnels qui doivent obtenir l'autorisation du Roi qui rend des ordonnances en ce sens[960]. Les centimes doivent être déterminés dans le respect d'un maximum prévu par les lois de finances[961]. Le vote d'une part minimale des centimes additionnels enlève toute possibilité pour les départements ou communes d'effectuer une politique fiscale. Le législateur donne une lueur d'autonomie fiscale aux conseils municipaux et aux conseils généraux de voter les centimes additionnels. L'inconvénient est que, pour le département comme pour la commune, ces deux collectivités sont soumises à la tutelle fiscale du représentant de l'Etat.

255. Au début du XXème siècle, le produit des quatre vieilles, impôts « *anti-économiques* »[962] est transféré aux collectivités territoriales[963]. Puis, l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 supprime ces anciennes contributions et les remplace par quatre impôts[964] : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle[965]. L'objectif de cette réforme était d'améliorer l'autonomie fiscale des collectivités locales[966] en autorisant les communes et les départements à fixer les taux des impôts locaux par délibération des assemblées locales[967]. Cette réforme reportée, il faudra attendre la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 pour que les assemblées délibérantes des collectivités locales soient autorisées à voter les taux des quatre

---

[958] « *Les recettes ordinaires des communes se composent, […] 3° Du produit des centimes ordinaires affectés aux communes par les lois de finances* » (Article 31 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'Administration municipale, *Bulletin des Lois*, n° 521).

[959] « *Indépendamment des centimes additionnels votés par les Chambres, les conseils généraux peuvent être autorisés à voter des centimes facultatifs, jusqu'à concurrence d'un maximum fixé par la loi, pour subvenir aux dépenses d'utilité départementale. En cas d'insuffisance de ces centimes facultatifs, des lois spéciales autorisent des centimes extraordinaires* » (FOUCART (Emile-Victor), *Eléments de droit public et administratif*, *op. cit.* p. 120).

[960] FOUCART (Emile-Victor), *Eléments de droit public et administratif*, *op. cit.*, p. 120.

[961] *Ibidem*, pp. 119-120.

[962] Cette qualification concerne la taxe professionnelle (JEGOUZO (Yves), Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ?, *RFDA* 1993, p. 3 ; AYRAULT (Ludovic), LAMARQUE (Jean) et NEGRIN (Olivier), *Droit fiscal général*, 4ème éd., LexisNexis, 2016, Paris, p. 1580).

[963] La loi Caillaux du 15 juillet 1914 va remplacer ces « *quatre vieilles* » par l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Entre 1917 et 1948, l'Etat supprimera les quatre contributions tout en les transférant aux collectivités territoriales (BADIN (Xavier) et DOUAT (Etienne), *Finances publiques*, 3ème éd., PUF, coll. « Thémis Droit », 2006, Paris, p. 415).

[964] L'impôt s'identifie à « *un prélèvement pécuniaire, de caractère obligatoire, effectué en vertu de prérogatives de puissance publique, à titre définitif, sans contrepartie déterminée, en vue d'assurer le financement des charges publiques de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics administratifs* » tandis que la taxe se définit comme « *la somme exigée en contrepartie des prestations offertes par un service public ou de la possibilité d'utiliser un ouvrage public* ». L'impôt se distingue de la taxe sur le fondement de l'existence d'une contrepartie (AYRAULT (Ludovic), LAMARQUE (Jean) et NEGRIN (Olivier), *Droit fiscal général*, 4ème éd., LexisNexis, 2016, Paris, spéc. p. 7 et s., p. 77 et s.).

[965] L'article 2 de l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes (*JORF* du 9 janvier 1959 page 622) énonce qu' « *il est institué au profit des départements et des communes une taxe foncière sur les propriétés bâties, une taxe foncière sur les propriétés non bâties, une taxe d'habitation et taxe professionnelle* ».

[966] FOURCADE (Jean-Pierre), *Rapport fait au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation sur le projet de loi portant aménagement de la fiscalité locale*, Sénat, n° 50, (1978-1979), p. 6.

[967] L'article 18 de l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes (*JORF* du 9 janvier 1959 page 622) souligne que « *1. Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle perçues au profit de chaque commune est fixé par délibération du conseil municipal. Le taux des mêmes taxes perçues au profit du département est fixé par délibération du conseil général* ».

impôts directs locaux[968]. Cette loi fut le premier et unique pas des collectivités territoriales vers l'autonomie fiscale.

256. L'autonomie fiscale des collectivités locales aurait pu prendre un tournant à partir de 1980. Mais ces impôts lacunaires ne pouvaient produire que l'effet inverse. Elle s'est de plus en plus réduite en raison de la recentralisation croissante des produits des quatre impôts.

2. Une autonomie fiscale des collectivités territoriales réduite voire inexistante

257. Les réformes fiscales locales favorisant la marche vers une éventuelle autonomie fiscale se heurtent rapidement à l'absence de volonté de l'Etat de créer les conditions d'un développement d'un pouvoir politique local, afin que ce dernier ne fasse pas faire ombrage au pouvoir central[969].

258. En vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales et d'autonomie fiscale, les collectivités territoriales peuvent fixer le taux des impôts directs qu'elles perçoivent, dans le cadre des règles fixées par la loi. Mais, depuis 2011[970], la liberté du vote du taux est désormais essentiellement réservée aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[971]. L'autonomie fiscale est donc inexistante pour les autres collectivités territoriales[972].

259. Les collectivités territoriales n'ont aucune autonomie fiscale. Le Conseil constitutionnel l'a expressément marqué dans la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010[973]. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel affirme, dans son considérant n° 64, l'inexistence d'une autonomie fiscale constitutionnellement garantie en soulignant « *qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la*

---

[968] L'article 2 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale (Réf. préc.) indique, en effet, qu' « *à partir de 1981, et sous réserve des dispositions de l'article 3 de la présente loi, les conseils généraux, les conseils municipaux et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle* ».

[969] Cette peur est ancrée dans l'esprit collectif. Déjà au XVIIIème siècle, le centralisme exacerbé de la Monarchie absolue est, entre autres, en réaction au féodalisme. De la même manière, les collectivités créées en 1789 vont rapidement s'émanciper du pouvoir central ce qui entrainera l'instauration des préfets (MALEGAT-MELY (Dominique), Le contrôle des finances locales de la Révolution à nos jours, *in* PERTUE (Michel) (dir.), *Histoire des finances locales de la Révolution à nos jours : actes du colloque d'Orléans, 18-19 mai 2000 organisé par le Laboratoire Collectivités locales de l'Université d'Orléans et le GIS-GRALE, Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe*, Presses universitaires d'Orléans, 2003, pp. 363-376). Soulignons toutefois que la proposition de loi prévoyait la reconnaissance d'une autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales (MORIN (Hervé), *Proposition de loi constitutionnelle relative à l'exercice des libertés locales*, n° 249, Assemblée nationale, 9 octobre 2002).

[970] Article 112 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, Réf. préc.

[971] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1.

[972] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §1, B et §2, B.

[973] « *94. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes des deux premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : " Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer 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 " ; que ces dispositions ne garantissent aucun principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales* » (Cons. const., décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, *JORF* du 31 décembre 2009, page 22995, texte n° 3, *Rec*. p. 218, cons. n° 94).

Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale »[974]. Malgré la suppression de la taxe professionnelle[975] transformant l'impôt local en dotation[976], le Conseil constitutionnel considère qu'il n'y a toujours pas d'atteinte à leur autonomie fiscale[977]. Pourtant, le processus de recentralisation

---

[974] Le Conseil constitutionnel confirme cette absence d'autonomie fiscale dans chacune de ces décisions. Il l'a rappelé récemment à propos de la suppression de la taxe d'habitation. Après avoir souligné que les collectivités territoriales gardaient encore la liberté de fixer un taux de taxe d'habitation différent, le Conseil indique que « *en dépit de l'ampleur du dégrèvement, la taxe d'habitation continue de constituer une ressource propre des communes au sens de l'article 72-2 de la Constitution* » car ce « *dégrèvement contesté est entièrement pris en charge par l'État sur la base des taux globaux de taxe d'habitation appliqués en 2017* ». Il ne retient ni ce grief ni celui qui souligne que la loi de finances pour 2018 prévoit « *un mécanisme de limitation de la hausse des taux de taxe d'habitation* » et un « *dégrèvement qui pourrait être remplacé par un autre dispositif* » (Cons. const., Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, Loi de finances pour 2018, *JORF* n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 11). Le commentaire du Conseil constitutionnel sous cette décision souligne, à propos de la taxe d'habitation, que les réformes législatives successives ont provoqué « *un mitage progressif de son assiette* » sans ôter à cet impôt son importance dans les ressources des communes (Commentaire, Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, Loi de finances pour 2018).

[975] C'est l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 (Réf. préc.) qui prévoit sa suppression.

[976] La taxe professionnelle n'est pas le seul impôt à avoir fait l'objet d'une suppression puis d'une compensation par la voie de la dotation. La transformation des impôts locaux en dotation s'avère être un problème patent. Elle est symptomatique d'une recentralisation, progressive mais certaine, des finances locales. D'ailleurs, n'a-t-elle pas été créée dans ce but ! La lecture des travaux parlementaires relatifs à l'institution des premières dotations (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, B, 2, note de bas de page n° 850), particulièrement de la dotation globale de fonctionnement, font montre d'un souci, de la part du législateur, de prévoir au profit des collectivités locales une ressource de substitution destinée à compenser les pertes de recettes que les collectivités territoriales subiraient du fait de la disparition des impôts locaux (Voir notamment les travaux de RAYBAUD (Joseph), *Rapport fait au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire er des Comptes économiques de la Nation sur le projet de loi modifiant le Code des communes et relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements*, n° 51, Sénat, Session ordinaire de 1978-1979, 31 octobre 1978, 127 pages ; MONORY (René), *Rapport fait au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence relatif à la dotation globale de fonctionnement*, Tome 1, n° 1, Sénat, Séance du 2 octobre 1985, 115 pages). De plus, ces mêmes travaux soulignent que ces dotations ne sont en aucun cas une faveur de la part de l'Etat au profit des collectivités territoriales mais seulement « *de la légitime compensation de la perte d'une recette* » (MONORY (René), *Rapport fait au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence relatif à la dotation globale de fonctionnement*, Tome 1, n° 1, Sénat, Séance du 2 octobre 1985, p. 8). En sus de la dotation globale de fonctionnement, il est possible de dénombrer plus d'une dizaine de dotations créées par le législateur et qui visent à compenser la perte de recettes. C'est le cas, par exemple, de la principale dotation dénommée « *dotation globale de fonctionnement* », de la « *dotation de développement rural* », des dotations de nature purement fiscale telles que la « *dotation unique des compensations spécifiques de la taxe professionnelle* », la « *dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle* » ou la « *dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale* ».

[977] Dans une décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a souligné que les dispositions de la loi décriées réduisaient « *encore* » la part des recettes fiscales des collectivités territoriales dans l'ensemble de leurs ressources. Pourtant, il n'a pas censuré ces dispositions en estimant qu'elles n'entravaient pas la libre administration des collectivités territoriales car la compensation de recettes était prévue par le législateur. Il indique « *que les dispositions critiquées, si elles réduisent encore la part des recettes fiscales des collectivités territoriales dans l'ensemble de leurs ressources, n'ont pour effet ni de restreindre la part de ces recettes ni de diminuer les ressources globales des collectivités concernées au point d'entraver leur libre administration ; qu'en particulier, en contrepartie des pertes de recettes des départements et de la collectivité territoriale de Corse résultant des nouvelles exonérations de taxe, l'article 6 prévoit, à la charge de l'Etat, une compensation indexée à partir de 2002 sur la dotation globale de fonctionnement* » (Cons. const., décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, Loi de finances pour 2001, Réf. préc.). Il reprend cette approche dans une autre décision « *23. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions critiquées, si elles réduisent encore la part des recettes fiscales des collectivités territoriales dans l'ensemble de leurs ressources, ne le font pas au point d'entraver leur libre administration ; qu'en outre, elles n'ont pas pour effet de diminuer leurs ressources globales dès lors que se trouvent compensées les pertes de recettes résultant des nouvelles exonérations* » (Cons. const., Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, Loi de finances pour 2002, *JORF* du 29 décembre 2001, page 21159, *Rec*., p. 180). La question prioritaire de constitutionnalité rend également compte de la position inchangée du juge constitutionnel. Dans une décision n° 2013-355 QPC du 22 novembre 2013, le Conseil constitutionnel souligne « *cette règle de compensation, qui peut dans certains cas conduire à une diminution des ressources pour les budgets des communes ou de leurs groupements, et dans d'autres cas à une augmentation de ces ressources, en fonction de l'évolution de l'assiette locale de la taxe transférée, n'a pas pour effet de réduire les ressources propres de certaines communes dans des proportions telles que serait méconnue leur autonomie financière ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance des principes constitutionnels de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales doit être écarté* » (Cons. const., décision n° 2013-355 QPC du 22 novembre 2013, Communauté de communes du Val de Sèvre [Compensation du transfert de la taxe sur les

fiscale[978] porte atteinte au peu d'autonomie fiscale[979] dont bénéficient les collectivités territoriales même si le Conseil constitutionnel refuse de l'admettre[980].

260. Toutefois, le Conseil constitutionnel censure les dispositions législatives ayant pour but de réduire les ressources fiscales[981] de telle sorte qu'elle porte atteinte à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales[982]. Le juge constitutionnel indique, par ailleurs, que « *les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration* »[983] lorsque le législateur encadre les taux de certains impôts locaux[984]. La question qui se pose est donc de savoir à partir de quel moment le Conseil constitutionnel va-t-il considérer que les dispositions législatives restreignent les ressources fiscales des collectivités territoriales impactant ainsi l'interventionnisme financier local ? Monsieur le Professeur Loïc Philip se posant cette question propose comme restrictions susceptibles de limiter l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : la suppression d'un impôt local ; la réduction du pouvoir de décision fiscale des autorités locales ; les prélèvements opérés sur certaines ressources fiscales locales[985]. Or, chacune de ces mesures restrictives se sont retrouvées dans des dispositions législatives sans pour autant que le Conseil constitutionnel considère l'atteinte à l'autonomie financière des collectivités territoriales[986].

---

surfaces commerciales aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre], *JORF* du 24 novembre 2013 page 19108, texte n° 44, *Rec*. p. 1043, cons. n° 6).

[978] De nombreux auteurs dénoncent ce processus de recentralisation fiscale. Madame Marie-Christine Steckel-Assouère énonce que « *le « processus de recentralisation fiscale » [est] en marche depuis une décennie puisque le principe législatif de compensation autorisait le Parlement à diminuer et à supprimer les recettes fiscales des collectivités territoriales si leur libre administration n'était pas entravée* » (STECKEL-ASSOUÈRE (Marie-Christine), Le pouvoir fiscal local, objet nouveau du droit constitutionnel, *AJDA*, p. 2316). Monsieur le Professeur Jean-Luc Albert souligne que l'autonomie fiscale fait partie d' « *un processus marqué depuis près de 10 ans par le recul de la fiscalité locale et donc du pouvoir fiscal des collectivités avec la suppression ou l'atténuation du poids de différents impôts locaux* » (ALBERT (Jean-Luc), Bases constitutionnelles du droit financier local, Chapitre 2 (folio n°72), *Encyclopédie des collectivités locales*, mars 2018).

[979] HERTZOG (Robert), L'autonomie fiscale des collectivités territoriales : beaucoup de bruit... pour quoi ?, *op. cit.*, p. 2057 ; CONAN (Matthieu) et MUZELLEC (Raymond), *Finances publiques*, 16ème éd., Sirey, 2013, Paris, p. 585 ; BOUVIER (Michel), *Les finances locales*, LGDJ, coll. « Systèmes pratique », 2018, Paris, pp. 26-32.

[980] Le Conseil constitutionnel souligne sa position dans de nombreuses décisions. Dans la décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 relative à la loi de finances pour 2005 (Cons. const., décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 relative à la loi de finances pour 2005, *JORF* du 31 décembre 2004, p. 22571, *Rec*. p. 236, cons. n° 24 et 25), le Conseil constitutionnel avait, d'ailleurs, considéré que le fait pour le législateur d'assurer une « *neutralité des nouvelles mesures sur le montant des recettes fiscales des collectivités territoriales, […] dans l'ensemble de leurs ressources* » ne porte pas atteinte à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. La jurisprudence du Conseil constitutionnel met en exergue une volonté manifeste de refuser aux collectivités territoriales le bénéfice d'un pouvoir réglementaire fiscal puisque « *[le Conseil constitutionnel] n'a finalement jamais défendu la réalité d'un « pouvoir fiscal local » dès lors que l'État affichait clairement des mécanismes de compensation financière adéquats* ».

[981] ROUX (André), Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, *RFDA*, 1992, p. 435.

[982] Le Conseil constitutionnel souligne qu'il « *ne pourrait que censurer des actes législatifs ayant pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales* » (Cons. const., décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à la loi de finances pour 2006, *JO* du 31 décembre 2005, p. 20705, *Rec*. p. 168, cons. n° 96).

[983] Cons. const., décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 relative à la Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, *JORF* du 27 juillet 1990, page 9021, *Rec*. p. 70, cons. n° 14 ; Cons. const., Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, *JO* du 26 juillet 1991, page 9920, *Rec*. p. 82.

[984] Cons. const., décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 relative à la Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, Réf. préc.

[985] PHILIP (Loïc), Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local, *RFDA*, 1992, p. 453.

[986] Cons. const., décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 relative à la Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, Réf. préc. ; Cons. const., Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code

261. L'interventionnisme financier local n'est possible que si les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie financière et d'une autonomie fiscale. La première lui permet de disposer librement de ses ressources et la seconde d'attribuer des avantages fiscaux. Or, comment l'interventionnisme financier local peut-il s'exercer si les ressources des collectivités territoriales se réduisent et si elles n'ont aucune marge de manœuvre en matière fiscale, le vote des taux exclu ? L'insuffisance d'autonomie financière et l'absence d'autonomie fiscale empêchent les collectivités territoriales d'intervenir financièrement en faveur des entreprises privées, même si le législateur leur donne compétence en la matière et qu'elles disposent d'un pouvoir règlementaire local.

§2. Le pouvoir réglementaire local, un pouvoir encadré

262. Le pouvoir réglementaire local[987] consiste pour les collectivités territoriales à pouvoir prendre des mesures réglementaires et des mesures individuelles[988]. Ce pouvoir est protégé par l'article 72 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958[989] depuis la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République[990]. La protection du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales est fondamentale car sans celui-ci elles ne peuvent exercer leurs compétences (A). Néanmoins, il appartient au législateur de déterminer l'étendue de ce pouvoir réglementaire local. Ainsi, est-ce le cas en matière d'interventionnisme financier local. Les collectivités territoriales ont le pouvoir de prendre des mesures réglementaires et des mesures individuelles en vertu de la compétence financière que le législateur leur a conféré[991] (B).

---

des communes, *JORF* du 11 mai 1991, page 6236, *Rec*., p. 40 ; Cons. const., Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, Réf. préc.

[987] Sous la fin de l'Empire carolingien, il est constaté que les communes sont en mesure d'édicter des mesures réglementaires (FAURE (Bertrand), *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 10). Elles détiennent notamment « *la police économique comprenant notamment le pouvoir d'organiser les professions et activités commerciales* » et « *l'autonomie financière par l'entretien et la levée de l'impôt* » (*Ibidem*, p. 11). Néanmoins, ce pouvoir exercé ne permet pas d'indiquer que les communes détenaient un pouvoir réglementaire local car, avant l'absorption normative de l'Etat et la construction de l'Etat unitaire, leur pouvoir, ou plutôt, leur « *puissance* » dépassait le pouvoir réglementaire local tel qu'il est appréhendé en droit positif (*Ibidem*, p. 11). En effet, les communes possèdent une plénitude normatrice car elles bénéficient du pouvoir législatif et du pouvoir constituant originaire (*Ibidem*, p. 11). Plus précisément, elles ont un véritable pouvoir fiscal (*Ibidem*, p. 12). De plus, les communes détiennent une « *autonomie normatrice* » sans commune mesure avec l'autonomie des communes du XXIème siècle (*Ibidem*, p. 12). Le pouvoir réglementaire local naît avec l'affirmation de l'Etat unitaire (FAURE (Bertrand), *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 14). La centralisation normative crée parallèlement une décentralisation normative à l'origine du pouvoir réglementaire local. Ce double mouvement oblige irrésistiblement à mettre en place une répartition des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales qui entraîne un transfert de compétences contribuant à créer un pouvoir réglementaire local.

[988] « *Les autorités délibérantes et exécutives des collectivités locales disposent du pouvoir de prendre, dans la limite de leurs attributions, des mesures réglementaires aussi bien qu'individuelles* » (MORAND-DEVILLER (Jacqueline), BOURDON (Pierre) et POULET (Florian), *Droit administratif*, 15ème éd., LGDJ, coll. « Cours », 2017, Paris, p. 412).

[989] L'article 72 al. 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, issu de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, indique que « *dans les conditions prévues par la loi, [les collectivités territoriales] disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

[990] L'article 5 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (Réf. préc.) « *officialise le pouvoir règlementaire des autorités locales* » (MORAND-DEVILLER (Jacqueline), BOURDON (Pierre) et POULET (Florian), *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 412) en insérant un alinéa 3 qui souligne que les collectivités territoriales disposent d' « *un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

[991] DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 325 ; GUIEZE (Jean-Luc), *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière*, Thèse pour le doctorat, LGDJ, coll. « Bibliothèque de science financière », 1974, Paris, p. 57.

A. La protection constitutionnelle du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales

263. Les interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées mettent en exergue l'existence d'un pouvoir réglementaire dual[992] limité : un pouvoir réglementaire financier (1) et un pouvoir réglementaire fiscal (2).

1. La protection constitutionnelle encadrée du pouvoir réglementaire financier local

264. Le pouvoir réglementaire financier bénéficie d'une protection constitutionnelle sur le fondement des articles 34 alinéa 3, 2° et 72-2 alinéa 1 de la Constitution du 4 octobre 1958. Ces articles sont limitatifs puisqu'ils ne concernent que les ressources[993]. Ils ne font pas référence aux charges[994]. Il faut donc en déduire que le législateur n'a aucunement besoin de déterminer la liste des charges qui incombent aux collectivités territoriales[995]. Les collectivités territoriales disposent alors d'une entière liberté pour dépenser. Pourtant, il appartient au législateur de définir l'étendue de la compétence financière des collectivités territoriales pour employer leurs deniers en faveur des entreprises privées[996] ou en interdire certaines[997], puisque le législateur « *détermine les principes fondamentaux […] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences* »[998]. Le pouvoir réglementaire financier local est donc « *subordonné* »[999].

265. Le pouvoir réglementaire financier local est encadré par le législateur. Il ne peut être étendu sous peine d'être incompatible avec le caractère unitaire de la République[1000]. Néanmoins, les collectivités territoriales visées aux articles 73, 74 et 77 de la Constitution du 4 octobre 1958[1001] font exception car, bien qu'étant dans les limites

---

[992] Monsieur Loïc Philip indique que l'autonomie financière, que doit respecter le législateur qui a le pouvoir de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, « *se manifeste par l'exercice d'une compétence fiscale et d'un pouvoir budgétaire au niveau local* » (PHILIP (Loïc), Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local, *op. cit.*, p. 453).

[993] L'article 34 alinéa 3, 2° de la Constitution du 4 octobre 1958 indique que « *la loi détermine les principes fondamentaux […] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources…* ». L'article 72 alinéa 1 de la Constitution du 4 octobre 1958 indique que « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ».

[994] GUIEZE (Jean-Luc), *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière*, *op. cit.*, p. 92.

[995] *Ibidem*, p. 92.

[996] C'est le cas des dépenses obligatoires qui sont soit imposées par la loi ou qui découlent de la loi. Parmi celles-ci figurent les dépenses liées à l'acquittement des dettes exigibles.

[997] GUIEZE (Jean-Luc), *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière*, *op. cit.*, p. 92.

[998] L'article 34 alinéa 3, 2° de la Constitution du 4 octobre 1958.

[999] « *La réforme ne modifie pas la place du pouvoir réglementaire local, pouvoir qui n'est pas initial, qui demeure subordonné et dont le champ d'application est restreint* » (MORAND-DEVILLER (Jacqueline), BOURDON (Pierre) et POULET (Florian), *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 412). Le rapport Garrec souligne que le pouvoir réglementaire local est « *subordonnée* » et « *résiduel* » (GARREC (René), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à l'organisation décentralisée de la République*, n° 86, Sénat, Session ordinaire de 2002-2003, 5 décembre 2002, p. 21).

[1000] En effet, un pouvoir trop étendu concurrencerait celui de l'Etat et remettrait en cause l'article 1 de la Constitution du 4 octobre 1958 (modifié par l'article 1 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008) qui indique que « *La France est une République indivisible, […]. Son organisation est décentralisée* ».

[1001] L'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 énonce que « *Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le*

territoriales du droit français, elles bénéficient d'un pouvoir réglementaire financier, singulier et étendu, qui diffère de celui des collectivités territoriales de droit commun.

266. Hormis ces exceptions, les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir règlementaire local limité. Par ailleurs, le pouvoir réglementaire financier des collectivités territoriales n'est pas suffisamment protégé par la Constitution et dépend de la volonté du législateur.

2. La protection constitutionnelle limitée du pouvoir réglementaire fiscal local

267. La Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que le législateur « *fixe les règles concernant […] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* »[1002], dans lesquelles figurent les impôts locaux[1003], mais lui permet d'autoriser les collectivités territoriales à « *fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine* »[1004]. L'analyse conjointe de ces deux articles montre que les collectivités territoriales bénéficient d'un pouvoir réglementaire fiscal protégé constitutionnellement[1005]. Cette protection n'ôte pas au législateur sa compétence de principe en matière d'impositions. Dès lors, l'appréhension du pouvoir réglementaire fiscal local doit s'opérer à l'aune de la répartition des compétences entre la loi et le règlement en matière fiscale. Elle permettra de déterminer le champ d'application du pouvoir réglementaire fiscal des collectivités territoriales[1006].
Le pouvoir règlementaire fiscal local implique, en principe, le droit pour les collectivités territoriales de voter le taux et de déterminer l'assiette d'un impôt local. L'article 72-2 alinéa

---

règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement ». Ces collectivités territoriales bénéficient d'un pouvoir réglementaire local qui ne peut « *porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral* ». Ces habilitations ne pouvant, toutefois, s'opérer que dans le cadre d'une procédure lourde, il est possible d'affirmer que leur pouvoir réglementaire financier est plus étendu que celui des collectivités territoriales de droit commun mais moins étendu que celui des collectivités d'outre-mer. L'article 74 de la Constitution du 4 octobre 1958 souligne que « *Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République* ». L'article 76 de la Constitution du 4 octobre 1958 souligne que la loi organique prévoient « *- les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ; - les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel* ».

[1002] Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958.

[1003] Les impositions de toutes natures englobent deux catégories, les impôts et les taxes, sur le fondement de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 (AYRAULT (Ludovic), LAMARQUE (Jean) et NEGRIN (Olivier), *Droit fiscal général*, 4ème éd., LexisNexis, 2016, Paris, p. 101). La notion d' « *imposition* » est souvent employée en lieu et place de la notion d' « *impôt* » et parfois de « *taxe* » bien que ces deux notions ne soient pas synonymes (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1, B, 1).

[1004] Article 72-2 al. 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 créé par l'article 7 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

[1005] La constitutionalisation du pouvoir règlementaire fiscal local résulte de l'article 7 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (Réf. préc.) qui crée un nouvel article, l'article 72-2 alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958. Cet article souligne que « *[les collectivités territoriales] 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* ».

[1006] Madame Marie-Christine Steckel-Montes donne une acception du pouvoir fiscal local. Selon elle, « *il implique, tout d'abord, le droit pour les collectivités territoriales de voter le taux et de changer l'assiette des ressources fiscales. Ensuite, il exige l'absence de contrôle étatique des décisions budgétaires. Enfin, il suppose le droit de recouvrer les impôts* ».

2 de la Constitution le permet à la condition que l'autorité locale ait reçu une habilitation législative[1007] en ce sens[1008]. Les collectivités territoriales bénéficient d'un pouvoir règlementaire pour arrêter le taux des impôts locaux depuis la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980[1009] nonobstant la recentralisation fiscale[1010] due à une « *emprise nationale* »[1011] qui s'opère concomitamment et la modulation du taux qui encadre de manière stricte le vote des taux[1012]. L'habilitation législative concerne la fixation de l'assiette c'est-à-dire « *la recherche et l'évaluation de la matière imposable* »[1013]. La détermination de la matière imposable demeure encore une compétence résolument législative. Seul le législateur peut déterminer « *au titre de la définition de l'assiette de l'impôt, les catégories de redevables* »[1014]. Le pouvoir réglementaire fiscal des collectivités territoriales ne se limite qu'à l'optimisation des bases d'imposition par la création d'observatoires fiscaux[1015].

268. Plus encore, le pouvoir règlementaire fiscal implique la possibilité de créer, de supprimer un impôt local. Or, sur ce point, le principe de la plénitude de la compétence du législateur pour créer, modifier ou supprimer un impôt local ne reçoit aucun tempérament. Le législateur est le seul à détenir cette compétence[1016]. Il résulte une impossibilité, pour le pouvoir réglementaire local, de créer, de modifier et de supprimer un impôt local[1017]. Une

---

[1007] L'habilitation législative prévue au bénéfice des collectivités territoriales suppose que la loi confère à celles-ci le pouvoir de fixer des règles dans certaines matières. C'est le cas de la fiscalité locale puisque le Conseil constitutionnel souligne que le législateur est le seul à « *arrêter le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses* » (Cons. const., Décision n° 87-239 DC du 30 décembre 1987 relative à la Loi de finances rectificative pour 1987, *JORF* du 31 décembre 1987, page 15763, *Rec*., p. 69).

[1008] Le législateur n'est pas obligé de fixer lui-même le taux et peut confier cette tâche aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale. Le Conseil constitutionnel considère que le législateur peut seulement « *déterminer les limites à l'intérieur desquelles un établissement public à caractère administratif est habilité à arrêter le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses* » (Cons. const., Décision n° 87-239 DC du 30 décembre 1987 relative à la Loi de finances rectificative pour 1987, Réf. préc.).

[1009] Article 2 de la loi n°80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, Réf. préc.

[1010] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1. B, 2, note de bas de page n° 970.

[1011] ALBERT (Jean-Luc), Bases constitutionnelles du droit financier local, *op. cit*.

[1012] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1. B, 2 ; §2. B, 2.

[1013] BELTRAME (Pierre), Assiette, *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, p. 52.

[1014] Cons. const., Décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, *JORF* du 10 janvier 1991, page 524, *Rec.* p. 11, cons. n° 43.

[1015] A défaut de déterminer l'assiette, les collectivités territoriales peuvent faire évoluer la matière imposable en mettant en place un observatoire fiscal sur le fondement de l'article L. 135 B du LPF. Cet observatoire fiscal permet la maîtrise de ses bases imposables et améliore ses recettes fiscales (ROUSSEAU-BLANCHERY (Roselyne), La maîtrise de la matière imposable par les collectivités locales et la mise en place d'un observatoire fiscal, *RFFP*, n° 50, 1995, p. 29 ; FLEURANT-ANGBA (Françoise), Les observatoires fiscaux à maturité, *RFFP*, n° 117, 2012, p. 257 ; FLEURANT-ANGBA (Françoise), Les observatoires fiscaux à maturité, *RFFP*, n° 118, 2012, p. 199).

[1016] Les Constitutions françaises présentent une constance juridique. Aucune d'entre elles n'a jamais conféré aux collectivités territoriales un quelconque pouvoir règlementaire fiscal propre qui leur permettent de créer, de modifier ou de supprimer un impôt. L'article 4 du Titre V - Des contributions publiques de la Constitution du 3 et 4 septembre 1791 souligne une impossibilité d'établir une contribution publique sans autorisation du corps législatif. L'article 302 du Titre XI – Finances de la Constitution du 5 Fructidor An III (22 AOUT 1795) indique que « *Les contributions publiques sont délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif. A lui seul appartient d'en établir. Elles ne peuvent subsister au-delà d'un an, si elles ne sont expressément renouvelées* ». L'article 48 de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 ne mentionne rien d'autre qu' « *Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi* ». L'article 40 de la Charte constitutionnelle du 14 août 1830 reprend littéralement la même disposition. L'article 16 de la Constitution du 4 novembre 1848 fait de même « *Aucun impôt ne peut être établi ni perçu qu'en vertu de la loi* ». L'article 39 de la Constitution du 14 janvier 1852 dispose que « *Le Corps législatif discute et vote les projets de loi et l'impôt* ». L'article 17 de la Constitution du 27 octobre 1946 souligne que « *Les députés à l'Assemblée nationale possèdent l'initiative des dépenses* ». Enfin, la Constitution du 4 octobre 1958 renchérit en soulignant que le législateur « *fixe les règles concernant […] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

[1017] Cons. const., décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, Réf. préc.

telle extension remettrait en cause le caractère unitaire et décentralisé de la République française[1018].

269. Force est de constater que les collectivités territoriales ne disposent que d'un « *espace de liberté limité* »[1019].

B. Un pouvoir réglementaire local strictement défini par le législateur

270. L'étendue du pouvoir réglementaire local dépend entièrement de la volonté du législateur. Il demeure « *par essence, dérivé et borné* »[1020]. Dans le cadre de l'interventionnisme financier local, le pouvoir réglementaire local a été modifié pour certaines collectivités territoriales, particulièrement les régions et les communes. En premier lieu, la loi NOTRe élargit le pouvoir réglementaire des régions de manière paradoxale[1021] puisqu'elle renforce en même temps qu'elle limite leur pouvoir réglementaire (1). En second lieu, le pouvoir réglementaire des communes ressort largement renforcé des dernières réformes contre toute attente (2).

[1018] L'article 1 de la Constitution du 4 octobre 1958 modifié par l'article 1 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 souligne que « *la France est une République indivisible[...]. Son organisation est décentralisée* ». Le caractère unitaire et décentralisé de l'Etat français signifie que l'Etat « *ne comporte, sur son territoire, qu'une seule organisation juridique et politique dotée des attributs de la souveraineté* » (FAVOREU (Louis) et *alii*, *Droit constitutionnel*, 20ème éd., Dalloz, coll. « Droit public Science politique », 2018, Paris, p. 514). Dans les Etats unitaires et décentralisés, les collectivités territoriales ne sont que des composantes de l'Etat c'est-à-dire qu'elles ne constituent qu'une modalité de l'organisation administrative. Elles ne peuvent aucunement obtenir un quelconque pouvoir législatif à l'inverse des régions italiennes ou des communautés autonomes espagnoles (FAVOREU (Louis) et *alii*, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 514). Ces collectivités territoriales ne peuvent bénéficier que d'une autonomie financière et fiscale relative qui garantisse leur libre administration. Toutefois, l'Etat français, unitaire et décentralisé, souffre d'exceptions notables qui concernent certaines parties du territoire si bien que certains le qualifient parfois d'Etat unitaire décentralisé avec un « *fédéralisme asymétrique* » (LE POURHIET (A.-M.), Nouvelle-Calédonie : la nouvelle mésaventure du positivisme », *RDP*, 1999, n° 4, p. 1006 ; HIPEAU (Vivien), Les ambiguïtés de la citoyenneté calédonienne dans la République française, *RFDA* 2014. 1103 ; MOUTOUH (Hugues), La Corse : une chance pour la République ?, *D*. 2001. 1559 ; CLINCHAMPS (Nicolas), Les collectivités d'Outre-Mer et la Nouvelle-Calédonie : le fédéralisme en question, *Pouvoirs*, n° 113, L'Outre-Mer, avril 2005, p. 73) qui autorise les distinctions de statut, de droits et d'obligations, et permet la coexistence au sein d'un même Etat de statuts plus ou moins autonomes. D'une part, certaines collectivités appliquent des régimes législatifs particuliers. C'est le cas, par exemple, de la collectivité territoriale de Saint-Martin dont les dispositions législatives et réglementaires ne s'appliquent pas de plein droit en matière fiscale (Article L.O. 6113-1 du CGCT créé par l'article 3 de la loi n° 2007-223 du 21 février 2007, *JORF* 22 février 2007 en vigueur le 1er janvier 2008 abrogé par l'article 2 (V) de la loi organique n°2010-1486 du 7 décembre 2010). L'article L.O. 6314-3 du CGCT ajoute que la collectivité fixe les règles applicables en matière « *d'impôts, droits et taxes* » (Article L.O. 6314-4 CGCT modifié par l'article 1 (V) de la loi organique n° 2010-92 du 25 janvier 2010). D'autre part, certaines collectivités appliquent un régime législatif particulier qui relève d'un législateur régional. C'est le cas des « *lois de pays* » qui manifestent l'existence d'un pouvoir législatif exercé par les assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie Française (GOHIN (Olivier), Les lois du pays : contribution au désordre normatif français, *RDP*, 2006, p. 85). Les lois de pays peuvent établir les règles relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts. Les assemblées délibérantes peuvent créer, modifier ou supprimer un impôt (Article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie modifié par l'article 4 et 5 de la loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 ; Article 53 modifié par l'article 10 loi organique n° 2011-918 du 1er août 2011).

[1019] ALBERT (Jean-Luc), Bases constitutionnelles du droit financier local, *op. cit.*.

[1020] FAURE (Bertrand), *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 16.

[1021] JANICOT (Laetitia), Le pouvoir normatif des régions, *RFDA*, 2016, p. 664 et s.

1. Le renforcement avorté du pouvoir réglementaire de la région

271. La région est la collectivité territoriale qui a pour « *domaine privilégié* »[1022] le développement économique[1023]. Elle devrait, en principe, détenir à ce titre un pouvoir réglementaire financier et un pouvoir réglementaire fiscal dans ce domaine. L'objectif poursuivi par le législateur qui était de renforcer son rôle, est quelque peu mis à mal avec la dernière loi de décentralisation n° 2015-991 du 7 août 2015[1024] puisque le législateur affermit son pouvoir réglementaire tout en réduisant son champ d'application[1025].

272. La région a vu son pouvoir réglementaire fiscal diminué. Ainsi, elle a perdu une partie conséquente de son pouvoir d'édicter des délibérations fiscales. Par conséquent, le pouvoir réglementaire fiscal de la région est anéanti.

273. En revanche, le législateur affermit le pouvoir réglementaire financier de la région. Premièrement, il renforce, pour partie[1026], son pouvoir réglementaire pour prendre des mesures réglementaires et individuelles lorsqu'il s'agit de création et d'extension d'activités économiques. La région définit, par exemple, le régime des aides à attribuer par les collectivités territoriales. Deuxièmement, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015[1027] accentue le pouvoir réglementaire de la région en matière financière en lui permettant de définir les orientations en matière de développement économique grâce au SRDEII[1028]. Troisièmement, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015[1029] innove en attribuant à la région un pouvoir réglementaire opposable aux autres collectivités territoriales[1030]. Cela implique que les mesures réglementaires ou individuelles prises, par les autres collectivités territoriales autres que la collectivité régionale et leurs groupements, adoptées en matière d'aides aux entreprises soient compatibles[1031] avec les orientations inscrites dans le SRDEII[1032] excepté pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[1033].

274. La volonté d'innovation opérée par le législateur en ce qui concerne le pouvoir réglementaire conduit à un paradoxe puisqu'elle ôte au conseil régional la possibilité

[1022] IDOUX (Pascale), Les régions et le développement économique, *op. cit.*, p. 467.
[1023] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, A. 2.
[1024] Loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.
[1025] JANICOT (Laetitia), Le pouvoir normatif des régions, *op. cit.*, p. 664 et s.
[1026] Son pouvoir réglementaire est, en revanche, réduit en matière d'aides à l'investissement (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, A).
[1027] Article 2, I, 3° de la loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.
[1028] Article L. 4251-12 et L. 4251-13 CGCT issus l'article 2, I, 3° de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
[1029] Article 2, I, 3° de la loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.
[1030] JANICOT (Laetitia), Le pouvoir normatif des régions, *op. cit.*, p. 664.
[1031] Le Conseil d'Etat a rappelé que les prescriptions des schémas directeurs, quelle que soit leur précision, « *ne sauraient avoir légalement pour effet d'imposer une stricte conformité [aux] plans d'occupation des sols* » (CE, 7/10 SSR, 10 juin 1998, *SA Leroy-Merlin*, n° 176920, *BJDU* 4/1998, concl. H. Savoie ; CE, 5/4 SSR, 15 octobre 2004, n° 227506, Le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) ; JACQUOT (Henri), La règle de la compatibilité limitée oubliée ?, *AJDA* 2005, p. 563).
[1032] Article L. 4251-17 CGCT issu de l'article 2, I, 3° de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *JORF* n°0182 du 8 août 2015 page 13705.
[1033] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2, A, 2.

de régler les affaires régionales en dehors des attributions définies par la loi[1034]. En effet, la région est privée de sa clause générale de compétence[1035]. Dès lors, sa latitude en matière d'interventionnisme financier local est également strictement définie aux frontières de la loi.

275. Par ailleurs, le législateur accorde aux régions un pouvoir de formuler des propositions de modifier et d'adapter des lois et des règlements nationaux[1036] en vigueur ou en cours d'élaboration et qui concernent les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble des régions[1037]. Ce pouvoir qui semble *a priori* novateur demeure très restreint car n'ayant aucune force obligatoire, il ne lie ni le législateur ni le Gouvernement[1038]. Dès lors, il ne s'agit pas d'une extension du pouvoir réglementaire.

276. De plus, toutes les régions de l'Etat français ne sont pas soumises au même régime concernant l'étendue du pouvoir réglementaire. En effet, dans un arrêt du 30 décembre 2015, le Conseil d'Etat a souligné qu'une région d'outre-mer a l'autorisation de la part du législateur et du pouvoir réglementaire national d'adapter la législation et les actes réglementaires au regard des particularités de son territoire[1039].

277. Le législateur a entendu, dans les récentes lois[1040], renforcer la compétence des régions pourtant ce sont les communes qui sont gagnantes.

2. Le pouvoir réglementaire étendu, détenu uniquement par la commune

278. La collectivité territoriale communale dispose d'un pouvoir réglementaire financier et d'un pouvoir réglementaire fiscal plus étendus que les autres catégories de collectivités territoriales que sont le département et la région. D'une part, son pouvoir réglementaire financier lui permet de prendre des délibérations budgétaires et des décisions financières dans le champ de compétence financière de la commune[1041]. D'autre part, parmi les trois catégories de collectivités territoriales historiques, la commune est la seule dont le pouvoir réglementaire fiscal demeure étendu[1042].

[1034] Article 1, 3°, a, de la loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.
[1035] Pour un développement de la clause générale de compétence voir *infra* partie 2, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §2. B.
[1036] Les propositions adoptées par les conseils régionaux sont transmises par les présidents de conseil régional au Premier ministre et au représentant de l'État dans les régions concernées (art. L. 4221-1 CGCT, issu de l'article 2, I, 3° de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République). Ce pouvoir de proposition se distingue du pouvoir, donné aux départements d'outre-mer, d'émettre un avis sur des projets ou des propositions de loi ou de décret, à la demande des autorités étatiques.
[1037] Article 1, 3°, e, de la loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.
[1038] JANICOT (Laetitia), Le pouvoir normatif des régions, *op. cit.*, p. 664 et s.
[1039] CE, 10/9 SSR, 30 décembre 2015, n° 374395.
[1040] Loi MAPTAM du 27 janvier 2014, Réf. préc. ; Loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.
[1041] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1. A.
[1042] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1. B.

279. L'étendue du pouvoir réglementaire de la commune vient essentiellement du maintien en sa faveur de la clause générale de compétence[1043] qui a été supprimée pour les départements et les régions par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015[1044]. Toutefois, comme vu *supra*, si la loi prévoit un pouvoir réglementaire financier et fiscal affirmé aux communes, en fait, ce sont les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui détiennent ces deux pouvoirs en raison du transfert de compétences opéré par les communes[1045]. Dès lors, la clause générale de compétence[1046] joue un rôle essentiel puisqu'elle permet à la collectivité territoriale de pouvoir intervenir dès que l'intérêt public communal est nécessaire.

Section 2. La soumission de l'interventionnisme financier local aux principes de droit public financier local

280. L'interventionnisme financier local est soumis au respect de principes[1047] dont la valeur diffère. D'une part, il doit respecter les principes de droit budgétaire qui n'ont

---

[1043] Pour un développement de la clause générale de compétence voir *infra* partie 2, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §2. B.
[1044] Loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.
[1045] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2.
[1046] Pour un développement de la clause générale de compétence voir *infra* partie 2, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §2. B.
[1047] Le vocable « *principe* » est « *polysémique* ». Le « *principe juridique* » se rapproche du « *principe logique* ». En ce sens, il est considéré comme « *un corps de règles unies par une idée directrice dont la formulation doit être assez précise pour justifier un lien de subordination* » (FERSTENBERT (Jacques), La libre administration des collectivités territoriales : principe juridique ou notion juridique ?, *in Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, 2006, PU Orléans, p. 233). Les principes logiques sont des « *propositions directrices et même, pour les plus importantes des propositions premières (principe d'identité, de contradiction…) dotées d'un caractère normatif dans l'ordre du raisonnement* ». Le « *principe juridique* » se distingue de la « *règle de droit* ». Plusieurs critères de distinction ont été proposés par la doctrine. Le critère de la source a été soulevé mais la distinction entre le « *principe juridique* » et la « *règle de droit* » ne se fonde pas sur les sources du droit car le « *principe juridique* » comme la « *règle de droit* » « peuvent avoir une origine textuelle ou jurisprudentielle » (FERSTENBERT (Jacques), La libre administration des collectivités territoriales : principe juridique ou notion juridique ?, *op. cit.*, p. 233). Le critère de l'ancienneté a été proposé, à l'instar de Georges Ripert qui énonce qu' « *on les reconnaîtra à leur âge : ce sont les vieillards qui guident encore le pas de l'humanité* » (RIPERT (Georges), *Les forces créatrices du droit*, *op. cit.*, p. 328). Ce critère n'est point valable car certaines règles sont antérieures à certains principes. Un autre critère de distinction qui semble généralement admis se fonde sur la portée des principes juridiques. Ainsi, ils « *se distinguent […] de la règle ordinaire par le caractère de généralité dont ils sont pourvus* » (LATOURNERIE (Robert), Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d'Etat, Livre jubil. Conseil d'Etat, 1952, p. 201). Ce sont des « *règles à grand rayonnement* » (ROUBIER (Paul), *Théorie générale du droit*, 2ème éd., Recueil Sirey, 1951, Paris, p. 101). L'inconvénient de ce critère réside dans la généralité du principe juridique alors même que la « *règle de droit* » présente également un caractère général (FERSTENBERT (Jacques), La libre administration des collectivités territoriales : principe juridique ou notion juridique ?, *op. cit.*, p. 234). Toutefois, « *la généralité n'est pas de même nature. La généralité de la règle signifie qu'elle régit un nombre indéterminé d'actes et de faits, qualitativement déterminés par leur appartenance à une catégorie spécifiée de situations. En revanche, le principe vise une série indéterminée de situations juridiques. Mais l'idée de généralité ne pouvant suffire à opposer la règle et le principe* » (JEANNEAU (Benoît), *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, Recueil Sirey, 1954, Paris, p. 101), c'est en réalité la liaison du degré de généralité et de l'importance de l'effort d'abstraction qui informe des places respectives du principe et de la règle dans l'ordonnancement juridique (GENY (François), *Science et technique en droit privé positif*, Tome 1, Recueil Sirey, 1914, Paris, pp. 130 et s. ; ROUBIER (Paul), *Théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 111). Le principe englobe un certain nombre de règles : « *ce qu'on nomme principes n'est qu'un groupe ou, si l'on préfère, un ensemble systématique de règles* » (BOULANGER (Jean), Principes généraux du droit et droit positif *in Le droit privé français au milieu du XXème siècle, Etudes offertes à Georges Ripert*, Tome 1, LGDJ, 1950, Paris, p. 55). En fait, « *le principe domine les règles particulières qui viennent se ranger sous son application* » (RIPERT (Georges), *Les forces créatrices du droit*, *op. cit.*, p. 329). Dans une approche restreinte, le principe en droit est assimilé à « *une norme juridique* ». Mais le principe ne peut être synonyme de la norme, il se singularise par son caractère général c'est-à-dire capable de recevoir un nombre indéterminé d'applications (CAUDAL (Sylvie), Rapport introductif, *in* CAUDAL (Sylvie), *Les principes en droit*, Economica, coll. « Etudes juridiques », 2008, Paris, pp. 1-19). La distinction ne s'opère pas seulement sur la généralité mais plutôt sur le fait qu'il

qu'un rang législatif[1048]. D'autre part, il doit respecter les principes de droit fiscal qui bénéficient, quant à eux, d'un rang constitutionnel[1049]. Ainsi, il s'avère que la soumission des interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées est relative en ce qui concerne les principes de droit budgétaire local (A) tandis qu'elle demeure absolue en ce qui concerne les principes de droit fiscal (B).

§1. La soumission relative aux principes du droit budgétaire local

281. Les principes du droit budgétaire des collectivités territoriales sont apparus, à la fin du XVIIIème siècle, en même temps que ceux concernant le budget de l'Etat[1050]. Au nombre de six, la soumission de l'interventionnisme financier local aux principes budgétaires est nécessaire, afin que l'assemblée délibérante puisse contrôler les dépenses engagées par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné, en ayant une connaissance précise et détaillée de leur emploi[1051]. Parmi ces principes, certains n'ont pas de force probante car ils ont du mal à s'imposer face à l'interventionnisme financier local (A). En revanche, d'autres principes bénéficient d'une force obligatoire si bien que les collectivités territoriales n'ont pas d'autre choix que de les respecter (B).

A. Les principes du droit budgétaire local n'ayant pas un caractère contraignant

282. L'absence de caractère contraignant de ces principes résulte de leurs exceptions qui sont telles qu'elles les dénaturent profondément. C'est le cas des trois « *principes techniques* »[1052] que sont le principe d'unité budgétaire (1), le principe d'universalité budgétaire (2) et le principe de spécialité budgétaire (3).

1. Le principe d'unité budgétaire, un principe limité

283. Le principe d'unité budgétaire[1053] signifie que l'ensemble des dépenses et des recettes d'une collectivité territoriale doit figurer dans le projet de budget primitif soumis à

---

existe entre le principe juridique et la règle de droit « *non seulement une inégalité d'importance, mais une différence de nature* » (BOULANGER (Jean), Principes généraux du droit et droit positif, *op. cit.*, p. 55).

[1048] ALBERT (Jean-Luc), Les principes en droit financier, *op. cit.*, p. 225.

[1049] NEGRIN (Olivier), Les principes en droit fiscal *in* CAUDAL (Sylvie), *Les principes en droit*, Economica, coll. « Etudes juridiques », 2008, Paris, pp. 235-255.

[1050] LANDBECK (Dominique), *Les principes budgétaires locaux*, *op. cit.*, 505 pages.

[1051] *Finances publiques, Principes et techniques budgétaires*, documents réunis et commentés par Gilbert ORSONI, La documentation française, coll. « documents d'études », n° 5.02, 1992, p. 2.

[1052] « *Les principes techniques que sont l'unité, l'universalité et la spécialité trouvent leur légitimé spécifiquement dans la construction budgétaire. Ils sont les outils créés spécialement dans le cadre de la construction des budgets et revêtent à cet égard un caractère éminemment technique, au contraire des principes naturels. La mise en place de ces principes résulte le plus souvent d'un processus continu d'améliorations portées à l'élaboration et à l'exécution des budgets* » (LANDBECK (Dominique), *Les principes budgétaires locaux*, *op. cit.*, p. 53).

[1053] Dans une décision du 29 décembre 1994, le Conseil constitutionnel qualifie le principe d'unité budgétaire de « *règles fondamentales* » du droit budgétaire (Cons. const., Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994 relative à la Loi de finances pour 1995, *JORF* du 30 décembre 1994, page 18935, *Rec*. p. 140). Ce principe s'applique aussi bien à l'Etat qu'aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

l'approbation de l'assemblée délibérante de la collectivité concernée[1054]. Par ailleurs, il implique que le document qui retrace ces opérations financières ait un caractère unique[1055], c'est-à-dire qu'il constitue un seul et même document[1056]. Cela signifie que les interventions financières des collectivités territoriales doivent toutes être retracées dans un document unique.

284. Le principe d'unité budgétaire présente plusieurs avantages. Le premier est qu'il permet de constater si le budget primitif est en équilibre grâce à l'analyse d'un seul et même document, en comparant le total des dépenses et le total des recettes inscrites. Le second a trait au fait qu'il contribue à l'absence de comptes hors budget qui échappent à l'approbation de l'assemblée délibérante[1057]. Il évite ainsi les équilibres artificiels créés par la débudgétisation. Le troisième tend au fait qu'il favorise une meilleure lisibilité pour quiconque souhaiterait analyser les interventions financières, notamment les assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre afin que celles-ci puissent exercer leur « *pouvoir de décision et de contrôle sur la base d'informations synthétiques et transparentes* »[1058]. Il permet d'identifier les dépenses destinées aux entreprises privées en évitant de s'éparpiller, de se perdre à travers plusieurs documents.

[1054] La définition du principe d'unité budgétaire ne pose pas de difficultés particulières (COLLET (Martin), *Finances publiques*, 2ème éd., LGDJ, coll. « Précis Domat », 2016, Paris, p. 418). Cette définition figurait dans l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 et a été reprise littéralement par l'article 6 de la loi organique du 1er août 2001. Le code général des collectivités territoriales se réfère implicitement au principe d'unité budgétaire. En effet, il est indiqué que « *Le budget [de la collectivité territoriale] est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles [de celle-ci]* » (Pour les communes, article L. 2311-1 CGCT modifié par l'article 4 de l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005, *JORF* du 27 août 2005 en vigueur le 1er janvier 2006 ; Pour les départements, article L. 3311-1 du CGCT modifié par l'article 19 de l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005, *JORF* du 27 août 2005 en vigueur le 1er janvier 2006 ; Pour les régions, article L. 4311-1 CGCT modifié par l'article 61 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014). Dans l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon de 22 octobre 1991 (CAA Lyon, 22 octobre 1991, *Ville de Privas*, n° 89LY01556, *Rec*. p. 789), le juge fait preuve de « *souplesse* » (COLLET (Martin), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 419) due au caractère moins contraignant des règles de procédure budgétaire contrairement à celles relatives aux lois de finances rectificatives (*Ibidem*, p. 419).

[1055] André Paysant distingue le principe d'unité budgétaire au sens formel et le principe d'unité budgétaire au sens matériel. Dans le premier cas, le principe d'unité budgétaire suppose que « *les opérations financières de la collectivité locale sont retracées dans un seul document budgétaire* ». Dans le second cas, le principe d'unité budgétaire signifie que « *toutes les recettes et toutes les dépenses sont contenues dans le budget* » (PAYSANT (André), *Finances locales*, 1ère éd., PUF, 1993, Paris, p. 70).

[1056] Paul Leroy-Beaulieu se demande s'il est utile de rassembler tous les comptes de recettes et de dépenses de l'Etat dans un seul état, dans un seul budget. A cette interrogation, il répond que « *les budgets multiples sont condamnables* » car ils n'entraînent que la confusion pour l'assemblée délibérante. L'auteur souligne, toutefois, que l'inverse est possible en cas de circonstances exceptionnelles. Dans tous les cas, les budgets doivent au moins figurer dans un seul et même document ce qui permet de s'y reporter, de les analyser et de les comparer (LEROY-BEAULIEU (Paul), *Traité de la science des finances*, Tome 2, 2ème éd., Guillaumin et Cie, 1879, Paris, p. 24).

[1057] Le principe d'unité budgétaire repose sur l'idée selon laquelle l'éparpillement des recettes et des dépenses interdit aux élus des assemblées locales de donner un consentement éclairé. L'enjeu de ce principe relève d'une exigence de démocratie (COLLET (Martin), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 419). Le principe d'unité budgétaire n'est pas un principe universel. En effet, il n'existe pas aux Etats-Unis car ils refusent que soient enfermées, dans un document unique, les recettes et les dépenses des collectivités publiques. Ainsi, le budget états-unien est « *éparpillé dans une multitude de lois qui selon, les années prennent des formes différentes et surtout qui ne sont pas toujours adoptées* » (DE BELLESCIZE (Ramu), *Le système budgétaire des Etats-Unis*, LGDJ, 2015, Paris, p. 17).

[1058] COLLET (Martin), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 418.

285. Mais le principe d'unité budgétaire souffre d'exceptions substantielles qui contribuent à sa dénaturation[1059]. D'abord, le principe d'unité budgétaire est victime d'une exception substantielle : le budget n'est pas un document unique, les documents budgétaires se composent du budget primitif, du budget supplémentaire et de budgets annexes. L'ensemble des dépenses et des recettes budgétaires n'est pas présenté dans un seul et même document. En réalité, le système des « *budgets multiples* »[1060] est utilisé par les collectivités territoriales, comme l'Etat. En effet, plusieurs documents, en plus des budgets primitif et supplémentaires, font figurer les dépenses et les recettes budgétaires des collectivités territoriales et de leurs groupements. Ces documents s'identifient aux budgets annexes[1061], aux budgets des satellites[1062] et aux budgets des sociétés anonymes dont le capital est majoritairement détenu par les collectivités territoriales[1063]. Le principe de l'unité budgétaire n'est donc qu' « *apparent* »[1064].

286. Les budgets annexes présentent des opérations individualisées[1065]. Ils concernent des activités qui produisent des biens ou procurent des services[1066]. Différents types de budgets annexes existent, notamment des budgets annexes créant des zones spécifiques sur leur territoire afin de permettre le développement économique local. Les budgets annexes permettent aux collectivités territoriales et à leurs groupements de créer un environnement économique favorable aux entreprises privées. L'atteinte au principe d'unité budgétaire est toutefois relative lorsqu'il s'agit des budgets annexes. En effet, même s'il n'y a pas de consolidation des budgets primitifs et annexes, les budgets annexes doivent obligatoirement figurer dans l'ensemble des documents soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante.

[1059] D'autres exceptions moins essentielles existent. C'est le cas de avances de trésorerie faites par l'Etat et de leur remboursement ainsi que des avances de trésorerie des établissements bancaires. En effet, ceux-ci n'apparaissent pas dans les budgets des collectivités territoriales (*Ibidem*, 2016, Paris, p. 421).

[1060] WALINE (Marcel) et LAFERRIERE (Julien), *Traité élémentaire de science et législation financières*, Paris, LGDJ, 1952, p. 46.

[1061] LABIE (François), *Finances locales*, *op. cit.*, p. 242.

[1062] Le terme est employé notamment par Michel Paul (PAUL (Michel), *Les finances de l'Etat*, Paris, Economica, 1980, pp. 39-41). Le terme « *satellite* » vient du latin scientifique et désigne un « *corps céleste gravitant sur une orbite elliptique autour d'une planète* » (REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, article « *satellite* », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 2152). De manière analogique, il est un « *élément périphérique* » et, par extension, il se réfère à « *un Etat sous l'étroite dépendance d'un autre* » (REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, article « *satellite* », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 2152). Partant, le satellite, en droit des finances locales, désigne une personne morale de droit public ou de droit privé ayant un budget autonome tout en demeurant étroitement lié à une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (PORTAL (Eric), De la transparence des engagements financiers externes au pilotage des satellites locaux, *RFFP*, 1er septembre 2012, n° 119, pp. 85 et s.).

[1063] Au XIXème siècle les collectivités territoriales votaient le budget extraordinaire qui avait notamment pour vocation d'assurer le financement des travaux publics.

[1064] PICARD (Jean-François), *Finances locales*, 2ème éd., LexisNexis, 2013, Paris, p. 247.

[1065] Les budgets annexes de l'Etat ont pratiquement disparu depuis la loi organique du 1er août 2001. Instaurés par l'article 17 de la loi du 9 juillet 1836, ils ont été repris par l'article 18 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (*JORF* n°177 du 2 août 2001, p. 12480 texte n° 101) qui les a limités à quelques cas précis. En revanche, le recours à ce mécanisme constitue une obligation pour les collectivités territoriales. C'est le cas des SPIC obligatoires ou facultatifs, des opérations d'aménagement, des services relatifs au secteur médico-social. Le but des budgets annexes vise à pallier le recours à la débudgétisation tout en bénéficiant d'une gestion publique plus souple avec une autonomie de gestion.

[1066] Le code général des collectivités territoriales fait référence au « *budget spécial annexé* » et non au « *budget annexe* ».

287. La débudgétisation[1067], c'est-à-dire le jeu d'écritures et de transferts de dépenses d'un budget à l'autre[1068], porte une atteinte certaine au principe d'unité budgétaire. Ainsi, à côté du budget primitif, il existe les budgets des satellites et des partenaires publics ou privés des collectivités territoriales. Les satellites[1069] ont des budgets distincts mais sont étroitement dépendants financièrement des collectivités. Ils ne permettent pas d'obtenir une vue d'ensemble des dépenses locales des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées et posent la question de la consolidation des comptes. La débudgétisation concerne également les budgets des sociétés anonymes, dont le capital est majoritairement détenu par les collectivités territoriales, qui ne sont que des démembrements de leur budget. Ces sociétés anonymes sont des sociétés d'économie mixte, sociétés d'économie mixte à opération unique ou des sociétés publiques locales, par exemple. Elles jouent un rôle important car elles attribuent des aides diverses aux entreprises privées.

288. Le principe d'unité budgétaire est un principe dénaturé en droit budgétaire local. Cette dénaturation présente une conséquence directe qui est l'éparpillement des interventions financières des collectivités territoriales entre elles et les personnes publiques ou privées qui agissent au nom et pour leur compte.

2. Le principe d'universalité budgétaire, un principe assoupli

289. Le principe d'universalité budgétaire est le « *prolongement direct du principe de l'unité budgétaire* »[1070]. Il signifie[1071] que le document budgétaire doit énumérer toutes

---

[1067] La débudgétisation est fréquente en droit des finances locales. C'est une pratique des collectivités territoriales qui « *reste important[e]* » (COLLET (Martin), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 423). La débudgétisation s'opère par l'intermédiaire de nombreux satellites et partenaires publics et privés. Ceux-ci présentent diverses formes juridiques telles que les établissements publics locaux, les sociétés d'économie mixte, les sociétés publiques locales, les syndicats mixtes et, particulièrement, les associations « *loi 1901* ». Si les premières formes contribuent louablement à la mutualisation de missions de service public, les secondes ont, souvent, essentiellement pour but d'échapper à la rigueur du droit de la gestion publique (CE, 11 mai 1987, *Divier c. Assoc. pour l'information municipale*, n° 62459, *Rec*. p. 167 ; *AJDA* 1987. 446, chron. Azibert et de Boisdeffre ; *RDP* 1988. 265, note Auby ; *RFDA* 1988. 780, concl. Schrameck ; *RTD com*. 1988. 85, obs. Alfandari et Jeantin ; CE, 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, *BJCP* 2007.230, concl. Boulouis ; *AJDA* 2007.915, note J.-D. Dreyfus ; *CP-ACCP* 2007, n° 68, p. 58, note Brenet ; *CMP* 2007, comm. Eckert n° 137 et étude Lichère n° 14 ; *D*. 2007.1937, note M. Dreiffus ; *JCP* 2007.I.166, chr. Plessix ; *RJEP* 2007.270, note N. E. ; Cour des comptes, 26 mai 1992, *Médecin et a. (« affaire de l'association Nice-communication »*, *Rec*. p. 49). Pour éviter l'opacité créée par le phénomène de la débudgétisation, le législateur oblige, les communes de 3 500 habitants et plus, à assortir les documents budgétaires d'annexes permettant d'informer sur les relations financières qu'elles entretiennent avec ces personnes publiques ou privées. Ainsi, elles doivent fournir : « *la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. […] la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. […] la liste des organismes pour lesquels la commune : a) détient une part du capital ; b) a garanti un emprunt ; c) a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme. […] un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement ; […] la liste des délégataires de service public ; […] une annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité territoriale ou de l'établissement public résultant des contrats de partenariat prévus à l'article L. 1414-1 ; […] une annexe retraçant la dette liée à la part investissements des contrats de partenariat* » (Article L. 2313-1 du CGCT modifié par l'article 98 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015).

[1068] Dans le cadre de la débudgétisation, « *les flux [sont] rattachés au budget d'une autre personne morale* » (COLLET (Martin), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 423).

[1069] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §1, A. 1.

[1070] COLLET (Martin), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 428.

[1071] BOUCARD (Max) et JEZE (Gaston), *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, V. Giard et E. Brière, 1896, Paris, p. 7.

les dépenses et toutes les recettes[1072] sans liaison directe entre une catégorie de recettes et une catégorie de dépenses[1073]. Il s'impose aux collectivités territoriales. N'ayant aucune valeur constitutionnelle[1074], il peut, dès lors, être aménagé par le législateur[1075]. Il est régi selon deux règles[1076] : la règle du produit brut et la règle de non affectation des recettes aux dépenses.

290. La règle du produit brut[1077] signifie que « *tous les chiffres doivent figurer au budget sans contraction entre les dépenses et les recettes* »[1078]. Le budget ne doit pas faire apparaître les soldes de dépenses ou de recettes[1079]. Il doit faire figurer l'intégralité des dépenses et l'intégralité des recettes[1080]. Cette règle souffre d'un assouplissement en ce qui concerne certaines recettes figurant au budget. En effet, dans la colonne « recettes » de la section de fonctionnement du budget apparaît les recettes fiscales qui ne sont en réalité que le solde du total des recettes fiscales attendu et du montant des divers avantages fiscaux dont les exonérations facultatives permanentes ou temporaires. Aucune ligne budgétaire ne traite des exonérations non compensées par l'Etat. Il n'est donc pas possible, à première vue, de déceler l'existence d'une dépense fiscale locale à la simple lecture du budget. L'analyse doit

---

[1072] C'est l'ordonnance royale du 26 mars 1817 sur le budget de l'Etat (*Bull*., n° 145, p. 217) qui avança, la première, pour le budget de l'Etat, un essai de définition de l'universalité en disposant que « *toutes les recettes et dépenses publiques, sans exception, doivent recevoir la sanction des représentants du pays* ». Néanmoins, sous le Consulat, plusieurs contribuèrent à ce que la règle de non-compensation soit respectée (LANDBECK (Dominique), *Les principes budgétaires locaux*, *op. cit.*, p. 116).

[1073] *Finances publiques, Principes et techniques budgétaires*, documents réunis et commentés par Gilbert Orsoni, *op. cit.*, p. 14.

[1074] Il n'a pas de valeur constitutionnelle mais le Conseil constitutionnel a rappelé, dans une décision du 29 décembre 1982, que le principe d'universalité budgétaire « *ne conduit pas à dissimuler une recette ou une fraction de recette de l'Etat non plus qu'à occulter une charge* » (Cons. const., Décision n° 82-154 DC, 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983, *JORF* du 30 décembre 1982, page 3987, *Rec*. p. 80, cons. n° 22). Le Conseil renchérit en soulignant que le principe d'universalité budgétaire « *répond au double souci d'assurer la clarté des comptes de l'Etat et de permettre, par la même, un contrôle efficace du Parlement* » (Cons. const., Décision n° 82-154 DC, 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983, *JORF* du 30 décembre 1982, page 3987, *Rec*. p. 80, cons. n° 20). De plus, le principe d'universalité budgétaire est reconnu implicitement par l'ordonnance royale du 31 mai 1838 et le décret impérial du 31 mai 1862. Il figure dans l'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (*JORF* du 3 janvier 1959 page 180). Il figure au sein du décret du 29 décembre 1962. L'article 6 de la loi organique du 1er août 2001 (Réf. préc.) reprend littéralement les dispositions de l'article 18 précité.

[1075] Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2009-599 DC relative à la loi de finances pour 2010, a, d'ailleurs, déclaré que « *l'article 6 de la loi organique du 1er août 2001 [..], soumettant le budget de l'Etat au principe d'universalité budgétaire, n'est pas applicable au budget des collectivités territoriales* » (Cons. const., décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, Réf. préc.). Le principe d'universalité est applicable à l'Etat en vertu des dispositions expresses de la loi organique relative aux lois de finances. Mais aucun principe de niveau constitutionnel ou figurant dans une loi organique n'impose une telle obligation s'agissant des collectivités territoriales.

[1076] RIPERT (Georges), *Les forces créatrices du droit*, *op. cit.*, p. 330.

[1077] Cette règle est également appelée règle de la non-contraction ou règle de la non compensation. Cette règle apparaît véritablement sous le Consulat puis l'Empire (STOURM (René), *Cours de Finances. Le Budget, son histoire et son mécanisme*, Félix Alcan éditeurs, 1906, Paris, p. 146).

[1078] Selon Paul Leroy-Beaulieu, la règle du produit net est lorsque le budget des recettes contient le restant des recettes après la déduction des frais de perception tandis que la règle du produit brut est lorsque les frais de perception figurent à la fois au budget des recettes et au budget des dépenses (LEROY-BEAULIEU (Paul), *Traité de la science des finances*, Tome 2, 2ème éd., *op. cit.*, p. 31). Le Conseil constitutionnel souligne que « *les recettes et les dépenses doivent figurer au budget pour leur montant brut sans être contractées* » (Cons. const., Décision n° 82-154 DC, 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983, *JORF* du 30 décembre 1982, page 3987, *Rec*. p. 80, cons. n° 20).

[1079] Paul Leroy-Beaulieu s'est également posé la question de la présentation des budgets en nets ou en bruts. Sans nul doute, il opte pour la règle du produit brut qui est pour lui « *la plus recommandable* » et même la plus « *indispensable pour une bonne administration des finances et pour un contrôle rigoureux* » (LEROY-BEAULIEU (Paul), *Traité de la science des finances*, Tome 2, 2ème éd., *op. cit.*, p. 31 ; voir aussi *Finances publiques, Principes et techniques budgétaires*, documents réunis et commentés par Gilbert Orsoni, *op. cit.*, p. 14).

[1080] *Finances publiques, Principes et techniques budgétaires*, documents réunis et commentés par Gilbert Orsoni, *op. cit.*, p. 14.

être approfondie au regard des délibérations relatives aux dépenses fiscales locales prises par les collectivités territoriales et situées hors budget primitif. De la même manière, pour les budgets annexes, seul leur solde est présenté dans le budget primitif des collectivités territoriales et non les montants des recettes et des dépenses.

291. La règle de non affectation des recettes[1081] signifie que « *la masse des recettes doit être universalisée ce qui interdit les correspondances entre dépenses et recettes* »[1082]. Elle est encore très limitée au niveau local[1083] car la règle semble être l'affectation[1084]. En effet, dans les budgets locaux de nombreuses recettes sont affectées aux dépenses[1085]. C'est le cas notamment des subventions provenant de l'Etat, de l'affectation du résultat d'exercice ou encore des budgets annexes. Paul Leroy-Baulieu souligne que la question de l'universalité se pose surtout pour les budgets locaux. Il considère que la règle de la non-affectation doit prévaloir pour éviter des complications excessives[1086].

292. Le principe d'universalité budgétaire n'est donc pas respecté en droit budgétaire local. Les interventions financières des collectivités territoriales n'y contribuent pas non plus. La portée de ce principe est donc limitée comme l'est, d'ailleurs, le principe de spécialité budgétaire.

3. Le principe de spécialité budgétaire, un principe limité

293. Le principe de spécialité budgétaire[1087] est apparu à la fin du XVIIIème siècle[1088]. Il suppose que « *les crédits ouverts par […] un budget, soit affectés à des dépenses déterminées, quant à leur nature et à leur montant* »[1089]. La spécialité au niveau local

---

[1081] Le juge administratif a consacré le principe de non-affectation dans une décision du 1er mai 1929 (CE, 1er mai 1929, n° 99.151, *Sieur Robert-Grandjean*, *Rec*. p. 439).

[1082] DOUAT (Etienne) et GUENGANT (Alain), *Leçons de finances locales*, Economica, 2002, Paris, p. 20 ; DI MALTA (Pierre), *Finances publiques, Tome 1. Le budget*, PUF, 1999, Paris, 470 pages ; DI MALTA (Pierre) et MARTINEZ (Jean-Claude), *Droit budgétaire*, Litec, 1999, Paris, 1982, Paris, p. 359 et p. 364.

[1083] La rareté de ces applications jurisprudentielles témoigne de la portée limitée de ce principe (TA Marseille, 27 décembre 2011, *Commune de Sainte-Tulle c/ Commune de Manosque*, n° 0900904 ; Voir également DELVOLVE, Principe de non-affectation des recettes aux dépenses et contrats administratifs, *RFFP*, 2013, n° 122, p. 209).

[1084] LANDBECK (Dominique), *Les principes budgétaires locaux*, *op. cit.*, p. 101.

[1085] La règle de non-affectation recherchée, depuis le XVIIIème siècle, présente des difficultés à s'imposer. Elle oscille entre assouplissement et rigueur (LANDBECK (Dominique), *Les principes budgétaires locaux*, *op. cit.*, p. 101).

[1086] Le Baron Louis s'oppose à l'affectation de chaque recette à une dépense particulière car selon lui une telle affectation est source de « *complication excessive* », d' « *inconvénients graves* ». De plus, elle est « *inutile* » et « *dangereuse* » (DESMOUSSEAUX de GIVRE, *Etudes sur le budget*, Tome 2, p. 25 cité par LEROY-BEAULIEU (Paul), *Traité de la science des finances*, Tome 2, 2ème éd., *op. cit.*, p. 30).

[1087] Le principe de spécialité n'a pas tout de suite été une évidence. En effet, la structuration du budget est particulièrement complexe au Moyen-Âge et manque d'uniformité. La présentation des budgets diffère selon la collectivité locale concernée (LANDBECK (Dominique), *Les principes budgétaires locaux*, *op. cit.*, p. 61). La spécialité va peu à peu s'installer grâce au pouvoir central.

[1088] L'article 1er de la loi du 15 frimaire an VI pose les prémisses du principe de spécialité : « *toutes les dépenses de la République seront distinguées en quatre classes* ». L'article 1er de la loi du 11 frimaire an VII définit le mode administratif des recettes et des dépenses départementales, municipales et communales, (*Bull*. n° 247, p. 1). L'article XI de l'arrêté du 4 thermidor an X indique la manière dont sera présenté le document budgétaire : « *L'aperçu des recettes et des dépenses sera divisé par chapitres suivant la nature des unes et des autres* ». L'article XIV de l'arrêté du 4 thermidor an X de fixe la limite de la dépense.

[1089] PICARD (Jean-François), *Finances locales*, LexisNexis, 2013, Paris, p. 254.

présente la particularité d'être « *à la fois une règle de présentation des crédits et une règle de vote* »[1090].

294. La spécialité juridique pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[1091] implique que le budget soit présenté en deux sections[1092] : une section de fonctionnement et une section d'investissement[1093]. Cette manière d'appréhender le budget s'appuie sur l'objet des dépenses et des recettes, retracées dans chaque section soit par nature soit par fonction. Le budget se décline ensuite par chapitres et articles. Le principe de spécialité amène un formalisme intéressant les modalités de vote du budget[1094]. Celui-ci s'effectue par chapitre[1095] ou, si le conseil le décide, par article[1096]. De plus, il peut être voté soit par nature soit par fonction selon la taille de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre[1097]. Le principe de spécialité prévoit que l'unité de vote est le chapitre ou l'article. L'unité de spécialité est le chapitre ou l'article[1098].

[1090] *Ibidem*, p. 256.

[1091] Voir pour les communes : l'article L. 2311-1 du CGCT modifié par l'article 4 de l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005, *JORF* 27 août 2005 en vigueur le 1er janvier 2006 ; Pour les départements : l'article L. 3311-1 du CGCT modifié par l'article 19 de l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005, *JORF* 27 août 2005 en vigueur le 1er janvier 2006 ; Pour les régions : l'article L. 4311-1 du CGCT modifié par l'article 5 de l'ordonnance n° 2009-1400 du 17 novembre 2009.

[1092] Ce découpage du budget des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre diffère de celui du budget de l'Etat. En effet, aux termes des articles 34 et 35 de la loi organique du 1er août 2001, les lois de finances comprennent deux parties distinctes. La première partie s'intitule « Conditions générales de l'équilibre financier ». Cette partie regroupe les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire de l'année telles les mesures fiscales les plus importantes. Elle détermine aussi les plafonds de dépenses de l'État, le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État et arrête enfin les données générales de l'équilibre budgétaire. La seconde partie s'intitule « Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales ». Cette partie détermine pour chaque mission du budget général et pour chaque budget annexe et compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ainsi que le plafond des autorisations d'emplois.

[1093] Voir *infra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §1.

[1094] « *Les crédits budgétaires étaient présentés par chapitres et par articles et le vote a lieu par articles. […] Le budget municipal communal remonte en France à la Constitution du 28 pluviôse an VII qui réorganise le système communal. L'arrêté du 4 thermidor an X pose pour la première fois des règles uniformes pour la préparation, le vote et le règlement du budget*. » La comptabilité budgétaire de la commune, du département et de l'Etat est dressée par exercice (ALLIX (Edgar), *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, 3ème éd., Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Arthur Rousseau, 1912, Paris, pp. 698-704).

[1095] Pour les communes, article L. 2312-2 du CGCT créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, Réf. préc. ; pour les départements, article L. 3312-3 du CGCT modifié par l'article 1 (V) de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 ; pour les régions, article L. 4312-3 du CGCT créé par l'article 5 de l'ordonnance n° 2009-1400 du 17 novembre 2009.

[1096] CE, 9/8 SSR, 4 juillet 1997, *Région Rhône-Alpes*, Réf. préc.

[1097] Lorsque les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre possèdent une population inférieure à 10 000 habitants, les assemblées délibérantes votent leur budget uniquement par nature. Lorsque les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre possèdent une population inférieure à 3 500 habitants, une présentation fonctionnelle accompagne la présentation par nature. Pour tous les autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le conseil communautaire a le choix entre un vote par nature ou par fonction (Article L. 2312-2 du CGCT créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, Réf. préc.). De même, le conseil départemental et le conseil régional votent également leur budget primitif dans les mêmes conditions que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant une population supérieure à 10 000 habitants. C'est l'article L. 3312-3 alinéa 1 du CGCT (modifié par l'article 1 (V) de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013) qui le prévoit. Il existe toutefois une nuance puisque la présentation est croisée dynamique. Ainsi, l'assemblée délibérante de la Métropole de Lyon dont la population est largement supérieure à 10 000 habitants (1 354 476 habitants en janvier 2017 selon l'*INSEE*) a décidé de voter le budget par nature au niveau du chapitre pour la section d'investissement et pour la section de fonctionnement (Budget primitif 2016, Métropole Grand Lyon, M57, Vote par nature).

[1098] La spécialité au niveau local se distingue dès lors de la spécialité au niveau étatique. En effet, la règle de présentation des crédits et la règle de vote sont distinctes. La loi organique du 1er août 2001 a supprimé le chapitre et regroupé les crédits par objectifs. Le budget est un budget de performance présenté par mission, programme et action. Le vote des crédits s'effectue au niveau de la mission et les crédits sont spécialisés par programme (Article 7 de Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, Réf. préc.).

295. La spécialité comptable implique que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre indiquent de manière précise le détail des crédits, sur le fondement d'une nomenclature budgétaire prévue par le pouvoir réglementaire national[1099], et classent les crédits budgétaires par nature, par destination et, pour les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui l'ont choisie, par programme. Dès lors, le principe de spécialité budgétaire est essentiel pour la présentation des dépenses et des recettes publiques locales au sein du budget local, qui est distanciée de celle relative aux lois de finances fondée sur la loi organique du 1er août 2001[1100]. Plus encore, il est un principe important en matière d'interventionnisme financier local car il permet de mesurer l'étendue de la compétence financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en la matière.

296. Les principes budgétaires susvisés n'ont pas de force contraignante car ils sont profondément dénaturés. Il existe, néanmoins, d'autres principes budgétaires locaux qui ont une force contraignante.

B. Les principes budgétaires locaux ayant un caractère contraignant

297. Certains principes se caractérisent par leur force contraignante qui oblige les collectivités territoriales à s'y conformer lorsqu'elles interviennent financièrement. C'est le cas du principe d'annualité budgétaire (1), du principe d'équilibre budgétaire (2) et du principe de sincérité budgétaire (3).

1. Le principe d'annualité budgétaire, un principe inadapté

298. Le principe d'annualité budgétaire[1101] signifie que le budget, en dépenses et en recettes, des collectivités territoriales doit être autorisé chaque année pour une année et

---

[1099] ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, 10ème éd., Dalloz, 2017, Paris, p. 637.

[1100] Quelques collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont choisi de présenter leur budget sur le même schéma proposé par la loi organique du 1er août 2001 (Voir *infra* partie 2, titre 2, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §2, A).

[1101] L'annualité budgétaire a été retenue en France car elle « *correspond à la mesure habituelle des prévisions humaines* » (STOURM (René), *Cours de Finances. Le Budget, son histoire et son mécanisme*, *op. cit.*, p. 100). Elle permet de « *limiter et d'encadrer chaque groupe successif d'opérations financières* » (*Ibidem*, p. 100). Dans un discours datant du 8 vendémiaire an V, Lebrun justifie le fait que l'annualité soit retenue. Aussi, énonça-t-il que « *Tous les peuples qui ont eu un système raisonné d'administration, ont renfermé, dans le cercle d'une année, le cercle de leurs recettes et de leurs dépenses. Cela était dans l'ordre de la nature, qui chaque année ramène, par ses productions, la matière des dépenses publiques et particulières. […] Il faut qu'au commencement de chaque année, la recette soit comparée à la dépense dans ses aperçus ; qu'à la fin de l'année, l'une soit comparée à l'autre dans sa réalité* » (Voir discours de LEBRUN, au Conseil des Anciens, 8 vendémiaire an V cité par STOURM (René), *Cours de Finances. Le Budget, son histoire et son mécanisme*, *op. cit.*, p. 100). Ainsi, dès la première édition de son ouvrage, René Stourm explique la raison pour laquelle l'annualité a été choisie en France et est adoptée universellement (STOURM (René), *Cours de Finances. Le Budget, son histoire et son mécanisme*, *op. cit.*, 655 pages). Par ailleurs, il fait remarquer qu'une telle durée correspond au « *maximum de temps pendant lequel les Parlements consentent à déléguer une partie de leurs pouvoirs aux gouvernements* » (*Ibidem*, p. 302 ; STOURM (René), *Cours de Finances. Le Budget*, 7ème éd., Librairie Félix Lacan, 1913, Paris, pp. 311 et s.).

être exécuté[1102] dans l'année civile[1103] en cause du 1er janvier au 31 décembre[1104]. Une collectivité territoriale qui ne vote pas son budget dans le cadre annuel entache son acte d'illégalité. Toutefois, ce non-respect ne constitue pas un motif invocable dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité[1105]. Le Conseil d'Etat a précisé que « *le principe d'annualité budgétaire n'est pas au nombre des droits et libertés garantis par la Constitution, au sens de son article 61-1* »[1106]. Les interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées doivent être prévues et autorisées par l'assemblée délibérante chaque année. Par conséquent, les dépenses publiques et les dépenses fiscales locales y afférentes doivent être prévues et autorisées chaque année et être exécutées dans l'année. A titre d'exemple, une subvention doit être prévue et autorisée annuellement par le budget local pour être attribuée au bénéficiaire.

299. Le principe d'annualité budgétaire exclut la pluri-annualité budgétaire. De nombreux auteurs soulignent le caractère restrictif de l'emploi d'une telle formule[1107]. Selon

---

[1102] Élaboré pour une année civile, le budget doit, en bonne logique, être, de même, exécuté sur une année civile. Ainsi, reprenant les termes de l'article 2 du décret n° 88-139 du 10 février 1988 sur le régime financier et comptable des régions et portant abrogation de dispositions relatives aux établissements publics régionaux (EPR) (*JORF* du 12 février 1988 page 2049), le Conseil d'État rappelait qu'en principe « *la période d'exécution du budget est limitée à l'année même à laquelle ce budget s'applique* » (CE, 9 / 8 SSR, 4 juillet 1997, *Région Rhône-Alpes*, n° 161380, *Rec.* p. 276 ; *Dr. fiscal* 1998, n° 4-5, p. 169, concl. G. Goulard ; *RFDA* 1997. 1092 ; *Rev. Trésor* 1998, p. 63), approche que l'on retrouve au CGCT (art. R. 3311-3, R. 4311-1). Ceci signifie, concrètement, que le budget ne peut plus recevoir exécution au-delà du 31 décembre puisque les autorisations qu'il contient deviennent caduques à cette date (ALBERT (Jean-Luc), Le budget et les comptes des collectivités locales. L'élaboration des budgets locaux, Chapitre 1 (folio n° 7032)). Les principes applicables aux budgets locaux, *Encyclopédie des collectivités locales*, 2014). René Stourm affirmait d'ailleurs que « *l'exercice dérive de l'année ; il la personnifie* ». En effet, selon lui « *les deux mots s'associent et se complètent. Le premier se met au service du second* » (STOURM (René), *Cours de Finances. Le Budget, son histoire et son mécanisme*, *op. cit.*, pp. 100-102). Le principe d'annualité budgétaire appliqué en France diffère du système budgétaire des Etats-Unis. En effet, celui-ci « *n'existe que pour un tiers des dépenses et il ne s'applique pas aux recettes* » (DE BELLESCIZE (Ramu), *Le système budgétaire des Etats-Unis*, *op. cit.*, p. 17).

[1103] Depuis l'ordonnance du 24 avril 1823, précisément son article 2, l'année budgétaire commence le 1er janvier (BOTTIN (Michel), L'autorisation budgétaire *in* ISAÏA (Henri) et SPINDLER (Jacques), dir., *Histoire du droit des finances publiques. Les grands thèmes des finances locales*, vol. III, Economica, 1988, p. 112).

[1104] Le principe d'annualité budgétaire, applicable aux collectivités territoriales, semble provenir des lois des 15 frimaire an VI (5 décembre 1797) et 11 frimaire an VII (1er décembre 1798) (BOTTIN (Michel), L'autorisation budgétaire, *op. cit.*, pp. 108 et 112). L'arrêté du 4 thermidor an X et son instruction d'application du 5 thermidor, les articles 1 et 2 de l'ordonnance du 24 avril 1823 et les instructions ministérielles de septembre 1824 et d'avril 1835 (BOTTIN (Michel), L'autorisation budgétaire, *op. cit.*, pp. 112), l'ordonnance du 31 mai 1838 portant règlement général sur la comptabilité publique (art. 432-433), l'instruction générale des Finances du 20 juin 1859 (art. 811) et le décret impérial du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique (art. 5 et 487 et s.) ont repris le principe (ALBERT (Jean-Luc), Le budget et les comptes des collectivités locales. L'élaboration des budgets locaux, *op. cit.*). Les budgets des départements ont connu la même approche, notamment au travers des articles 2 à 6 du décret du 12 juillet 1893 portant règlement sur la comptabilité départementale. L'article L. 1612-2 du CGCT indique que le budget doit être adopté avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique, ou avant le 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants. Il s'agit là d'un tempérament au principe. Ces délais ne s'appliquent pas si l'Etat n'a pas transmis les informations nécessaires à l'élaboration du budget local avant le 31 mars. Dans ce cas, l'assemblée délibérante dispose de 15 jours à compter de la communication effective des informations pour arrêter le budget. Il faut préciser que, conformément à l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales, le budget local n'est pas adopté avant l'année d'exécution de celui-ci. L'antériorité de l'autorisation que suppose le principe d'annualité n'est pas applicable au budget local.

[1105] RESTINO (Virginie), Les aspects procéduraux de la QPC, *DF*, n° 13, 26 Mars 2015, pp. 234 et s.

[1106] Il considère que le principe d'annualité ne constitue ni un droit ni une liberté constitutionnelle (CE, 3/8 SSR, 25 juin 2010, *Région Lorraine c/ Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales*, n° 339842 ; *AJDA* 2010, p. 1296).

[1107] René Stourm ampute la définition de la notion de « *budget* » du mot « *annuel* » afin de rendre compte de l'existence de la pluriannualité dans d'autres pays. En effet, d'autres pays se distinguent de la France car ils votent leurs budgets dans un cadre pluriannuel (STOURM (René), *Cours de Finances. Le Budget, son histoire et son mécanisme*, *op. cit.*, p. 303). Certains auteurs vont plus loin en proposant de remettre en cause le principe d'annualité budgétaire au profit de la théorie des budgets cycliques (*Ibidem*, p. 303 ; STOURM (René), *Cours de Finances. Le Budget*, Guillaumin et Cie Editeurs, 2ème éd., 1891, Paris, pp. 280-281 ; LAUFENBURGER (Henry), *Traité d'économie et de législation financière. Budget et*

eux, le principe d'annualité constitue, entre autres, un obstacle à l'efficacité de la dépense locale[1108]. Or, bien que les termes « *annualité* » et « *pluriannualité* » soient antinomiques, ils se complètent. En effet, certaines dépenses ne peuvent s'exécuter qu'annuellement tandis que d'autres ne peuvent s'exécuter que sur plusieurs années[1109]. La dépense fiscale locale autorisée chaque année[1110] peut s'inscrire dans un cadre pluriannuel. C'est le cas des exonérations qui sont prévues pour un nombre d'années déterminé. L'interventionnisme financier local peut donc s'inscrire dans un cadre pluriannuel.

300. De plus, le principe d'annualité budgétaire ne prend pas en considération l'importance des dépenses engagées par les collectivités territoriales pour créer un environnement économique attractif pour les entreprises privées. En effet, les collectivités territoriales interviennent financièrement dans un cadre pluriannuel lorsqu'elles utilisent des autorisations de programmes[1111] et des autorisations d'engagement[1112]. Les autorisations de

---

Trésor, Paris, 1948, p. 222 ; LAFERRIERE (Julien) et WALINE (Marcel), *Traité élémentaire de science et législation financières*, Paris, LGDJ, 1952, p. 44).

[1108] Effectivement, Monsieur le Professeur Loïc Philip pense qu'il faudrait sérieusement remettre en cause le principe d'annualité budgétaire. Toutefois, cette idée s'exprime pour les finances de l'Etat. Est-ce que les finances locales doivent voir également le principe d'annualité budgétaire remis en question ? Selon lui, il semble répondre par l'affirmative en énonçant que « *La remise en cause du principe de l'annualité budgétaire conduirait à ne plus discuter et autoriser l'ensemble de la loi de finances chaque année, mais à concentrer la discussion uniquement sur certains points et c'est là, par conséquent que la distinction entre services votés et autorisations nouvelles se trouverait également remise en cause, puisque, au lieu de se concentrer sur les modifications apportées en matière de crédits supplémentaires, ou d'annulations de crédits décidées dans le cadre d'un exercice budgétaire, la discussion porterait sur une mission, un problème donné* ». Monsieur le Professeur Loïc Philip justifie sa position en indiquant que le raisonnement ne s'effectue plus « *année par année, exercice budgétaire par exercice budgétaire, mais sur une période pluriannuelle* ». Il renchérit en soulignant que le principe d'annualité budgétaire est « *déjà très largement théorique, si les impôts sont renouvelés chaque année : ce renouvellement global est purement formel !* ». Il poursuit ainsi : « *En ce qui concerne les dépenses, il y a la masse des services votés qui fait l'objet d'un seul vote, les dépenses d'investissement, qui font l'objet d'autorisations de programme, ce qui permet de déborder le cadre annuel. Donc en examinant ce qui subsiste, on s'aperçoit que, finalement, il ne reste pas grand-chose : le principe de l'annualité est plutôt une exception qu'un principe dès lors qu'on adopte une vision globale ! Alors pourquoi ne pas le reconnaître juridiquement ? C'est ce qu'avait proposé mon père, André Philip, en 1953, dans le cadre de l'établissement d'un budget de législature ; sa proposition a été reprise dix ans plus tard par M. Palewski, donc c'est une idée qui n'est pas nouvelle... En fait, lorsqu'on examine comment les choses fonctionnent à l'étranger, notamment en Grande Bretagne, on observe qu'il existe un renouvellement automatique de toute une série de dépenses et de recettes et que la discussion budgétaire se concentre uniquement sur certains points. La question est alors de savoir si cette concentration doit s'opérer, comme c'est le cas maintenant, sur le problème des autorisations nouvelles ou sur d'autres points, comme l'efficacité de la dépense, ce qui est tout à fait différent puisque cela concerne les services votés et non les autorisations nouvelles !* ». Il est à l'opposé de ce que pense le législateur (Audition de M. Loïc PHILIP, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, extrait du procès-verbal de la séance du 5 novembre 1998, *in* MIGAUD (Didier), *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire présidé par M. Laurent FABIUS*, Tome II, Auditions, 27 janvier 1999).

[1109] C'est le cas pour les subventions qui n'ont pas vocation à être réitérées chaque année (JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 2. La notion de service public. Les individus au service public. Le statut des agents publics*, 3ème éd., Marcel Giard, 1930, Paris, p. 47).

[1110] Pour exercer leur compétence financière, les collectivités territoriales ont nécessairement besoin d'avoir des informations cruciales notamment sur la fiscalité locale avant de voter tout budget. Or, ces informations sont fournies par l'intermédiaire de la loi de finances initiale qui est promulguée à la fin du mois de décembre de l'année précédant le début de l'année budgétaire. Les collectivités territoriales doivent donc attendre ces informations afin de pouvoir les intégrer dans leur budget. L'annualité de la décision comporte donc des atténuations. C'est la raison pour laquelle les collectivités territoriales peuvent voter leur budget jusqu'au 15 avril de l'année concernée.

[1111] Les autorisations de programme constituent « *la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements* » (Pour les communes, art. L. 2311-3 CGCT ; Pour les départements, art. L. 3312-4 CGCT ; Pour les régions, art. L. 4312-4 CGCT).

[1112] Les autorisations de programme et crédit de paiement n'ont pas été introduits tout de suite au profit des collectivités territoriales. En effet, Paris a été la première à en bénéficier avant la généralisation à toutes les collectivités territoriales. (PICARD (Jean-François), *Finances locales*, *op. cit.*, p. 245). Les autorisations d'engagement sont définies par le code général des collectivités territoriales (Pour les communes, art. L. 2311-3 CGCT ; Pour les départements, art. L. 3312-4 CGCT ; Pour les régions, art. L. 4312-4 CGCT) comme constituant « *la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des dépenses [de fonctionnement]. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à*

programme concernent les dépenses d'investissement tandis que les autorisations d'engagement ont trait aux dépenses de fonctionnement – autre que les frais de personnel. Les autorisations d'engagement, dans le cadre de l'interventionnisme financier local, ne s'intéressent qu'aux communes et concernent les subventions versées aux organismes privés[1113]. Ils sont en effet réservés « *aux seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions, au titre desquelles la commune s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers* ».

301. Le principe d'annualité budgétaire a un effet important en matière d'interventionnisme financier local. Il permet un contrôle démocratique de l'usage des deniers publics en faveur des entreprises privées. Ce contrôle émane aussi bien des membres de l'assemblée délibérante ou des citoyens-administrés que de l'Etat. Il a pour but de vérifier annuellement l'activité financière des collectivités territoriales et le cadre pluriannuel permet une prospective de la dépense. Aussi, plutôt que de retenir l'expression « *principe d'annualité budgétaire* », le législateur gagnerait à reconnaître l'existence d'un principe de pluriannualité budgétaire afin de les associer et les combiner. Dans ce cas, nous parlerions du principe d'annualité et de pluriannualité budgétaire[1114].

2. Le principe d'équilibre budgétaire, un principe particulièrement contraignant

302. L' « *équilibre est une des qualités maîtresses d'un budget* »[1115]. Très ancien[1116], le principe d'équilibre budgétaire remonte à un arrêté du 4 thermidor an X (23 juillet 1802)[1117] en ce qui concerne les communes tandis qu'il est plus récent pour les autres

---

ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées ». Les autorisations d'engagement au niveau local se distinguent des autorisations d'engagement au niveau étatique. « *En pratique, on se trouve en présence d'un décalque des autorisations de programmes de l'ordonnance de 1959 dans un domaine autre que les investissements* » (PICARD (Jean-François), *Finances locales*, *op. cit.*, p. 245).

[1113] Les autorisations d'engagement ont été introduites progressivement au profit des collectivités territoriales. D'abord, la loi n° 2003-132 du 19 février 2003 portant réforme des règles budgétaires et comptables applicables aux départements (*JORF* du 20 février 2003 page 3048, texte n° 1) l'insère au niveau départemental. Puis, l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés (*JORF* n° 199 du 27 août 2005 page 13908 texte n° 3) l'étend aux communes, à compter de l'exercice de 2006.

[1114] Nous n'allons pas ici traiter de l'infra-annualité car la question ne semble pas pertinente au regard du nouveau paradigme que crée le principe de pluri-annualité budgétaire. Toutefois, nous soulignons que le caractère infra-annuel existe notamment avec les décisions modificatives. Enfin, en cours d'année, une collectivité territoriale peut adopter une décision modificative afin de voter des dépenses nouvelles qui n'étaient pas prévues dans le budget primitif (art. L. 1612-11, al. 1, du CGCT). Des décisions modificatives peuvent être adoptées afin d'inscrire une dépense obligatoire qui n'avait pas été préalablement inscrite au budget ou l'avait été pour une somme insuffisante (article L. 1612-15 du CGCT créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, Réf. préc.). Néanmoins, le vote de taux qui s'effectue dès le vote du budget, ne peut être remis en question en cours d'année (DOUAT (Etienne) et GUENGANT (Alain), *Leçons de finances locales*, *op. cit.*, p. 19).

[1115] C'est ainsi que Gaston Jèze qualifiait le principe d'équilibre budgétaire (BOUCARD (Max) et JEZE (Gaston), *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, V. Giard et E. Brière, Nouvelle édition, 1904, Paris, p. 21).

[1116] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §1. B. 2.

[1117] Cet arrêté souligne, dans son titre II, intitulé « *Des recettes et dépenses ordinaires des communes* » qu' « *en aucun cas la fixation de la dépense présumée ne pourra excéder le montant du revenu aussi présumé* » (Arrêté du 4 thermidor an X (23 juillet 1802) relatif à une convocation extraordinaire des conseils municipaux, *Bull.*, n° 203, p. 506). Cet article fait également référence au caractère prévisionnel que doit revêtir le budget local. De même, l'arrêté du 17 germinal an XI renforce ce principe en soulignant qu' « *il est important de rétablir dans cette partie de l'administration publique l'ordre,*

collectivités territoriales, 1976, pour les départements[1118] et, 1982, pour les régions[1119]. Le principe d'équilibre budgétaire signifie que les dépenses et les recettes budgétaires soient en équilibre réel[1120] et les collectivités territoriales ont une véritable « *obligation juridique* »[1121] de le respecter[1122]. Le juge administratif souligne que le vote du budget en équilibre est « *une condition de légalité des délibérations budgétaires* »[1123]. L'approche du principe d'équilibre en finances locales est donc libérale[1124].

303. L'interventionnisme financier local semblerait ne pas participer au respect de l'équilibre budgétaire qui demande de limiter les dépenses. En effet, l'interventionnisme financier local suppose que des dépenses soient affectées au financement d'entreprises privées. D'ailleurs, les dépenses locales se sont accrues en raison des nombreux transferts de compétence, notamment celui de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées. L'augmentation de ces dépenses a fortement grevé les finances de

---

l'uniformité d'une économie sage qui empêche les dépenses d'excéder les revenus et qui applique ces revenus aux besoins réels des communes et aux objets d'utilité publique » (Arrêté relatif aux dépenses des communes du 17 germinal an XI (7 avril 1803), *Bull*., n° 268, p. 94).

[1118] L'article 88-1 de la loi n° 76-1232 du 29 décembre 1976 de finances pour 1977 (*JORF* du 30 décembre 1976 page 7587) prévoit le respect du principe d'équilibre budgétaire pour les départements.

[1119] L'article 83 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 (Réf. préc.) exige le respect du principe d'équilibre budgétaire de la part des régions et réaffirme le principe pour les communes (article 8) et les départements (article 51).

[1120] L'article L. 1612-4 du CGCT (créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, Réf. préc.) souligne que l'équilibre réel du budget est atteint « *lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre*, *les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* ». Trois conditions sont donc nécessaires pour obtenir un équilibre réel. Premièrement, l'équilibre doit être réalisé par section. Ensuite, les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère. Enfin, le remboursement de la dette en capital doit être exclusivement couvert par des recettes définitives de la collectivité tel que le prélèvement sur les recettes de fonctionnement, par exemple.

[1121] LABIE (François), *Finances locales*, *op. cit.*, p. 248.

[1122] En effet, les collectivités territoriales ont l'obligation de respecter ce principe. Un non-respect entraîne des conséquences sur le fondement de l'article L. 1612-5 du Code général des collectivités territoriales. Cet article prévoit un mécanisme de contrôle et de sanction en cas de non-respect par les collectivités territoriales de l'équilibre réel. Le préfet peut saisir la chambre régionale des comptes et dispose d'un délai de trente jours à compter de la transmission du budget par les collectivités territoriales. Le préfet constate et propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération rectifiant le budget initial. Elle doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes. A ce contrôle budgétaire s'ajoute un contrôle de légalité de la délibération budgétaire portant adoption du budget. Le juge administratif ne peut être saisi que par toute personne ayant un intérêt à agir, le préfet étant exclu (CE, Sect., 23 décembre 1988, *Département du Tarn c/ Barbut*, n° 69678, *Rec*. p. 466, *GADD*, 2ème éd., 2001, n° 42, pp. 291-296, *AJDA* 1989, n° 2, p. 135, obs. Mme De Boisdeffre et de M. Azibert ; *RFDA*, 1989, n° 2, p. 336, concl. M. Levis). Le juge administratif contrôle le respect du principe d'équilibre budgétaire par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il s'est reconnu ce pouvoir de contrôle avant même la loi du 2 mars 1982. En effet, dans un arrêt du 4 juin 1975, *Bocholier* (CE, Sect., 4 juin 1975, n° 91100, *Sieur Bocholier*, *Rec*. p. 332), le Conseil d'Etat a annulé des délibérations budgétaires qui portaient atteinte à l'équilibre réel du budget. Il a ainsi « *annuler d'une délibération ayant fixé une redevance « à un niveau insuffisant pour assurer l'équilibre budgétaire du service, compte-tenu des charges d'amortissement des installations* ». Par la suite, il n'a pas hésité à annuler des délibérations budgétaires qui constituaient un manquement à l'équilibre réel (CE, Sect., 23 décembre 1988, *Département du Tarn c/ Barbut*, Réf. préc. ; CE, 16 mars 2001, *Commune de Rennes-les-Bains c/ Lacan*, *RFDA*, 2002, p. 807, note Stéphanie Damarey ; CE, 4 juin 2007, *M. Géniteau*, n° 277319 et 277320, *ACL* 2008.390, chron. Frédéric Lafargue ; *AJDA* 2007.1159, obs. Séverine Brondel et 2007. 1870, note Guy Dugueperoux ; *BJCL* 10/ 2007, p. 763, concl. Émile Glaser ; *Dr. adm*. 2007, p. 22, note E. Glaser ; *JCP A* 18 juin 2007, p. 6, chron. Marie-Christine Rouault ; *Rev. Trésor* 2007.1128, chron. Jean-Luc Pissaloux ; *RGCT* 2008, n° 43, p. 75, concl. E. Glaser ; *RLCT* juillet 2007, p. 10, note E. Glaser).

[1123] CE, 16 mars 2001, *Commune de Rennes-les-Bains c/ Lacan*, Réf. préc.

[1124] Voir *infra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §1. B. 2.

certaines collectivités territoriales[1125] et mis en exergue un interventionnisme financier local mal évalué qui privilégie les dépenses publiques[1126]. Pourtant, l'interventionnisme financier local ne contrevient pas totalement au principe d'équilibre budgétaire car il est le fruit de recettes locales tant budgétaires que fiscales. Par conséquent, les dépenses liées à l'interventionnisme financier local doivent se limiter à la capacité d'autofinancement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour ne pas porter atteinte au principe d'équilibre budgétaire.

304. Le principe d'équilibre budgétaire interdit le déséquilibre en autorisation et le déficit en exécution[1127]. L'obligation juridique que constitue ce principe est encore plus renforcée depuis la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022[1128] qui revisite le principe d'équilibre budgétaire. En effet, elle prévoit la conclusion d'un contrat entre le représentant de l'Etat et les collectivités territoriales désignées afin de « *consolider leur capacité d'autofinancement et d'organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public* »[1129]. Pour ce faire, ces contrats détermineront « *sur le périmètre du budget principal de la collectivité ou de l'établissement* », « *un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement* » ainsi qu' « *un objectif d'amélioration du besoin de financement* »[1130]. Cette loi fait remonter les relations des collectivités territoriales avec l'Etat à l'Ancien Régime qui prévoyait l'encadrement du niveau de dépense car tout déficit était strictement prohibé[1131]. Elle innove, toutefois, à travers la contractualisation[1132]. Partant, l'interventionnisme financier des

---

[1125] Rappelons qu'au début du XVIIIème siècle, les déficits excessifs des communes avaient provoqué une centralisation des finances locales. Il faut prendre garde à ce que les mêmes causes ne produisent les mêmes effets (CARRIER (Renaud), La tutelle financière du préfet sur les communes au XIXème siècle, *op. cit.*, pp. 343-362).

[1126] LAUFENBURGER (Henry), *Précis d'économie et de législation financières. Tome III. Budget et Trésor*, 2ème éd., Recueil Sirey, 1946, Paris, p. 9.

[1127] L'interdiction de ce déficit en exécution du budget est prévue par l'article L. 1612-14 du CGCT. Le déficit des collectivités territoriales doit être inférieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % en ce qui concerne les autres collectivités territoriales. Le non-respect de ces seuils entraîne la saisine, par le représentant de l'Etat, de la chambre régionale des comptes qui propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.

[1128] Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, *JORF* n° 0018 du 23 janvier 2018.

[1129] Article 29 de la Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, (Réf. préc.).

[1130] L'article 29 de la loi prévoyait, dans sa version initiale, la création d'une nouvelle règle visant à encadrer le ratio d'endettement des collectivités territoriales. Longuement débattu, cet article a été profondément modifié en nouvelle lecture afin d'intégrer de nouvelles dispositions relatives à la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales. Ainsi, il voulait créer une règle prudentielle, complétant la règle d'or, alors même que le principe d'équilibre budgétaire est respecté par plus de 99,5% des collectivités territoriales et que la dette demeure stable et inférieure à 10% depuis 2003 comme le souligne le rapport de Albéric de Montgolfier (DE MONTGOLFIER (Albéric), *Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après-engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, n° 56, Sénat, Session ordinaire de 2017-2018, 31 octobre 2017, 354 pages, p. 227).

[1131] En effet, sous Saint Louis, le montant de chacune des dépenses des collectivités locales était limité (LANDBECK (Dominique), *Les principes budgétaires locaux*, *op. cit.*, p. 97). D'ailleurs, bien que l'arrêté relatif aux dépenses des communes du 17 germinal an XI (7 avril 1803) (*Bull.*, n° 268, p. 94) prévoit le principe d'équilibre du budget local, celui-ci s'accompagne d'un encadrement du niveau de la dépense pour chaque commune (Arrêté du 18 germinal an XI (8 avril 1803) contenant la fixation des dépenses de plusieurs communes pour l'an XI, *Bull.*, n° 268, p. 99). Ainsi, l'encadrement concerne le montant maximum de dépenses pour chaque type de ligne budgétaire (LANDBECK (Dominique), *Les principes budgétaires locaux*, *op. cit.*, p. 97).

[1132] Voir *infra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2.

collectivités territoriales dans le cadre d'une économie libérale se doit de respecter le principe d'équilibre budgétaire[1133].

305. Par ailleurs, la technique de débudgétisation[1134] des dépenses des collectivités territoriales, largement appliquée, fausse l'analyse de l'interventionnisme financier local. En effet, toutes les interventions financières des collectivités territoriales ne figurent pas au sein du budget des collectivités territoriales. Cette politique de débudgétisation est en cohérence avec la conception classique qui exige que le budget ne finance pas les dépenses en faveur des entreprises privées qui ont pour objectif le développement de l'économie locale[1135]. Mais cette politique n'est qu'un voile posé sur la réalité de l'équilibre budgétaire. Effectivement, les collectivités territoriales interviennent financièrement par l'intermédiaire de personnes morales de droit public ou de droit privé qu'elles ont contribué ou non à créer. L'analyse de ces personnes morales montre qu'elles bénéficient des finances des collectivités territoriales pour financer les entreprises privées.

3. Le principe de sincérité budgétaire, un principe contraignant

306. « *La sincérité c'est donc le respect – que va satisfaire la transparence – plus la vérité* »[1136]. Le principe de sincérité budgétaire[1137] exige la vérité des évaluations des recettes et des dépenses budgétaires c'est-à-dire que la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne doit ni surévaluer ni sous-estimer ses dépenses et ses recettes[1138]. Il fait l'objet d'une certaine subjectivité[1139]. Le principe de sincérité budgétaire concerne les collectivités territoriales à partir de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions[1140]. Il a été codifié à l'article L. 1612-4 du CGCT qui souligne que les recettes et les

---

[1133] Voir *infra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §1. B. 2.

[1134] La débudgétisation est la « *mise hors budget d'opérations y figurant précédemment et, par extension, non intégration dans le document budgétaire de dispositions qui auraient dû y apparaître* » (*Finances publiques, Principes et techniques budgétaires*, documents réunis et commentés par Gilbert Orsoni, *op. cit.*, p. 37).

[1135] PAUL (Michel), *Les finances de l'Etat*, *op. cit.*, p. 42.

[1136] JOYE (Jean-François), La sincérité, premier principe financier, *RFFP*, n° 111, 2010, p. 22.

[1137] Le principe de sincérité budgétaire est un principe budgétaire qui doit être distingué du principe comptable de sincérité des comptes. En effet, ce dernier est traditionnellement appliqué à l'élaboration des comptes. Il en est ainsi pour les comptes des entreprises privées (Article L. 123-14 du Code de commerce : « *Les comptes annuels doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entreprise* ») mais également pour les comptes des administrations publiques. Le principe de sincérité des comptes des administrations publiques a notamment été consacré par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République (*JORF* n°0171 du 24 juillet 2008 page 11890, texte n° 2) qui souligne que « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* » (Article 47-2 alinéa 2 de la Constitution 4 octobre 1958). Il constitue une « *exigence constitutionnelle* » depuis les années 1990 (Cons. const., Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993, *JORF* du 23 juin 1993, page 8869, *Rec*. p. 146, cons. 23) pour les comptes des collectivités territoriales.

[1138] BOUCARD (Max) et JEZE (Gaston), *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, V. Giard et E. Brière, 1896, Paris, pp. 63 et s. ; ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 44.

[1139] ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 45 ; HERTZOG (Robert), La sincérité des documents budgétaires : principe nécessaire, multiforme et inachevé, *RFFP*, 2010, n° 111, p. 139.

[1140] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Réf. préc.

dépenses figurant au budget doivent avoir été évaluées de façon sincère[1141], le non-respect de ce principe entraînant une sanction de la chambre régionale des comptes[1142] et, également, du juge administratif[1143].

307. Le principe de sincérité budgétaire est important dans le cadre des interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées car il met en exergue l'impossible évaluation exhaustive de l'intégralité des dépenses et des recettes destinées aux entreprises privées. Ainsi, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne font pas figurer dans leur budget l'intégralité de leurs opérations financières ce qui pose la question de la transparence d'autant que, comme le prévoit l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, le document budgétaire a pour objet de permettre une meilleure information financière de la comptabilité publique locale[1144]. C'est le cas des opérations de trésorerie telles que les avances de fond qui ne sont

---

[1141] Le contenu de l'article L. 1612-4 du CGCT provient de l'article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (Réf. préc.) avant d'être codifié par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 (Réf. préc.). L'article L. 1612-4 du CGCT indique que « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été* ***évaluées de façon sincère*** *[…]* ». La notion d' « *évaluation sincère* » présente un caractère subjectif (ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 44 ; COLLET (Martin), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 410 ; HERTZOG (Robert), La sincérité des documents budgétaires : principe nécessaire, multiforme et inachevé, *op. cit.*, p. 139 ; LABIE (François), *Finances locales*, *op. cit.*, p. 251). L'évaluation sincère suppose que les prévisions budgétaires soit établies « *sur la base de tous les éléments connus ou prévisibles au moment de l'élaboration du budget* » et qu'elles fassent preuve de « *vraisemblance par rapport aux résultats de l'exercice précédent* » (LABIE (François), *Finances locales*, *op. cit.*, p. 251). L'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 (Réf. préc.) ainsi que l'article 6 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (*JORF* n° 0294 du 18 décembre 2012 page 19816, texte n° 1) définit l' « *évaluation sincère* » en indiquant que la « *sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». Le Conseil constitutionnel est venu préciser cette définition en soulignant que « *la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire* » (Cons. const., Décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011, *JORF* du 30 juillet 2011, page 13001, texte n° 3, *Rec*, p. 390, cons. 10). La définition émanant du juge constitutionnel corrobore avec celle du juge administratif puisque celui-ci vérifie la bonne foi des personnes qui établissent les prévisions de recettes et de dépenses et qui les soumettent à l'assemblée délibérante (CE, 16 mars 2001, *Commune de Rennes-les-Bains c/ Lacan*, Réf. préc.).

[1142] Exemples ponctuels de non-respect du principe de sincérité budgétaire : CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives, Commune de Bruay-sur-l'Escaut (Département du Nord), Exercices 2009 et suivants*, 23 mars 2016, Arras, 16 pages ; CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives, Commune d'Escaudœuvres (Département du Nord), Exercices 2009 et suivants*, 23 mars 2016, Arras, 26 pages.

[1143] Le juge administratif opère un contrôle de la sincérité des comptes. Le Conseil d'État, dans un arrêt de Section du 23 décembre 1988, *Département du Tarn c/ Barbut*, a rappelé que la sincérité était une condition de légalité des délibérations budgétaires (CE, Sect., 23 décembre 1988, *Département du Tarn c/ Barbut*, Réf. préc.). De même, dans un arrêt Conseil d'Etat, 16 mars 2001, *Commune de Rennes-les-Bains c/ Lacan* (Réf. préc.), le juge administratif annule une délibération budgétaire d'un conseil municipal qui inscrit au sein du budget primitif des subventions dont l'attribution n'était pas certaine, des emprunts dont la conclusion était aléatoire et des subventions devenues caduques car c'est la marque d'un caractère non sincère des inscriptions budgétaires. Au surplus, le juge administratif annule la délibération budgétaire au vu d'un compte administratif – déclaré insincère en raison du manquement par la commune du principe d'indépendance des exercices comptables qui impose de rattacher à chaque exercice les charges et les produits qui le concernent et qui modifie le résultat comptable de cet exercice – dès lors que l'équilibre réel du budget primitif dépend des résultats, entachés d'illégalité, du compte administratif de l'exercice clos qu'il reprend. De fait, il considère cette délibération budgétaire insincère d'autant que la commune ne produit pas d'éléments établissant qu'après correction de ces soldes, le budget primitif pour 1994 serait resté en équilibre réel (CE, 4 juin 2007, *M. Géniteau*, Réf. préc.).

[1144] Cet article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (*JORF* n° 0262 du 10 novembre 2012 page 17713, texte n° 6) souligne que l'information financière permet « *1° De saisir, de classer, d'enregistrer et de contrôler les données des opérations budgétaires, comptables et de trésorerie afin d'établir des comptes réguliers et sincères ; 2° De présenter des états financiers reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat à la date de clôture de l'exercice ; 3° De contribuer au calcul du coût des actions ou des services ainsi qu'à l'évaluation de leur performance* ».

que de simples ajustements de caisse[1145]. De plus, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne font pas figurer à leur budget les opérations financières de leurs satellites[1146] ce qui pose la question de la consolidation des données financières[1147].

308. Les interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées sont soumises aux grands principes budgétaires locaux de manière plus ou moins importante. Elles sont également soumises aux principes fiscaux constitutionnels mais de manière obligatoire.

§2. La soumission obligatoire aux principes du droit fiscal local

309. L'interventionnisme financier local se soumet, d'une part, aux principes fiscaux constitutionnels (A) et, d'autre part, aux principes fiscaux européens (B).

A. Les principes fiscaux constitutionnels

310. Les principes fiscaux constitutionnels[1148] qui impactent significativement l'interventionnisme financier local sont au nombre de deux : le principe de légalité fiscale, d'une part (1), le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, d'autre part (2).

1. Le principe de légalité fiscale

311. Le principe de légalité fiscale est un principe constitutionnel consacré, pour la première fois, par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789[1149]. L'impôt fait partie du « *domaine minimum* »[1150] réservé au législateur. Mais, cette compétence du législateur n'est pas illimitée[1151]. La Constitution du 4 octobre 1958 étend la

---

[1145] ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 45.
[1146] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §1, A. 1.
[1147] Voir *infra* partie 2, titre 2, sous-titre 1, chapitre 1, section 2.
[1148] Les principes fiscaux constitutionnels se composent du principe de légalité, du principe de nécessité et du principe d'égalité devant l'impôt (AYRAULT (Ludovic), LAMARQUE (Jean) et NEGRIN (Olivier), *Droit fiscal général*, 4ème éd., LexisNexis, 2016, Paris, p. 415). Nous excluons de l'analyse le principe de nécessité de l'impôt qui permet d'apprécier si l'impôt créé ou maintenu par le législateur est nécessaire (*Ibidem*, p. 426). Ce principe de nécessité de l'impôt se fonde sur l'article 14 de la DDHC de 1789 selon lequel tous « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». Ce principe s'applique au seul législateur car les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'ont aucun pouvoir réglementaire fiscal qui leur permette de créer ou de maintenir un impôt excepté certaines collectivités territoriales de la République française telles que la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie française, par exemple (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §2, A. 2.).
[1149] L'article 14 de la DDHC du 26 août 1789, précité, signifie que « *l'impôt est une matière réservée au législateur* ». Le principe a été réaffirmé par l'ensemble des textes constitutionnels de la France jusqu'en 1875 (THEVENIN (Philippe), *Le pouvoir réglementaire en matière fiscale*, *op. cit.*, pp. 23 et s. ; AYRAULT (Ludovic), LAMARQUE (Jean) et NEGRIN (Olivier), *Droit fiscal général*, *op. cit.*, p. 415).
[1150] CE, 4 mai 1906, *Babin*, *Rec*. p. 365, concl. Romieu.
[1151] Le déclin de la compétence exclusive du législateur au profit du pouvoir réglementaire débute à partir de la première guerre mondiale. Le Parlement étant dans l'incapacité de réaliser les réformes nécessaires, il délègue ses pouvoirs au Gouvernement par le biais de lois d'habilitation. Par ailleurs, le pouvoir réglementaire détient une compétence qui lui est réservée alors même qu'elle concerne la matière des impositions (AYRAULT (Ludovic), LAMARQUE (Jean) et NEGRIN (Olivier), *Droit fiscal général*, *op. cit.*, p. 420).

compétence du législateur à la fixation des « *règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* »[1152]. Le Conseil constitutionnel l'a souligné s'agissant des dépenses fiscales locales. Ainsi, dans une décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, il indique qu'il appartient au législateur de déterminer « *au titre de la définition de l'assiette de l'impôt, les catégories de redevables* »[1153]. Le législateur est compétent pour déterminer les bases imposables, les catégories de redevables qui peuvent bénéficier des exonérations facultatives temporaires ou permanentes[1154]. De plus, le Conseil constitutionnel, dans une décision n° 80-277 DC du 25 juillet 1990, indique que bien qu'en vertu de l'article 72 de la Constitution de 1958, les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus* », il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses. Toutefois, les « *règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration* »[1155]. Le principe de légalité fiscale compromet toute « *émergence d'un véritable pouvoir fiscal des collectivités locales* »[1156].

312. Néanmoins, le principe de légalité fiscale n'est que très relativement compromis au profit du principe de la libre administration des collectivités territoriales[1157]. En effet, s'il n'appartient pas au législateur de fixer les taux des impôts directs locaux et de les moduler, il y a, tout de même, porté des limites en plafonnant les taux d'imposition et en encadrant la variation des taux en les liant[1158].

2. Le principe d'égalité devant les charges publiques

313. Le principe d'égalité[1159] devant les charges publiques est un principe constitutionnel[1160] qui figure à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Il indique que « *pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les*

[1152] Article 34 de la Constitution de 4 octobre 1958.
[1153] Cons. const., Décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, Réf. préc.
[1154] Pour une analyse approfondie des exonérations facultatives temporaires et permanentes : Voir *infra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §2. B.
[1155] Cons. const., décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 relative à la Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, *JORF* du 27 juillet 1990, page 9021, *Rec*. p. 70, à propos d'une mesure de plafonnement concernant la taxe départementale sur le revenu.
[1156] CAUDAL (Sylvie), *La fiscalité de l'environnement*, LGDJ, Lextensoéditions, coll. « Systèmes Fiscalité », 2014, Paris, p. 52.
[1157] Article 72 al. 3 de la Constitution du 4 octobre 1958.
[1158] Article 1636 B septies du CGI modifié par l'article 59 (VD) de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et l'article 1 de l'ordonnance n° 2015-1630 du 10 décembre 2015.
[1159] Le principe d'égalité en matière fiscale se compose du principe d'égalité devant la loi fiscale (article 6 de la DDHC de 1789), du principe d'égalité devant l'impôt (article 13 de la DDHC de 1789) et du principe d'égalité devant les charges publiques (article 13 de la DDHC de 1789). Ce dernier « *pèse sur la manière dont le législateur, conformément à l'article 34 de la Constitution, détermine les caractéristiques de chaque impôt* » (COLLET (Martin), La question prioritaire de constitutionnalité en matière fiscale, *RJEP*, n° 690, Octobre 2011, étude 5).
[1160] Le principe d'égalité devant les charges publiques présente une triple nature. Il est à la fois un principe général du droit, un principe législatif et, également, un principe constitutionnel. La formule a été employée, pour la première fois et de manière expresse, par le juge administratif, dans un arrêt Conseil d'Etat datant du 2 juin 1944, *Fays* (*Rec*. p. 159).

citoyens, en raison de leurs facultés ». Le principe concerne tous les citoyens – contribuables – non seulement les personnes physiques mais également les personnes morales notamment de droit privé, plus précisément, les entreprises privées qui supportent le poids de la fiscalité[1161].

314. Le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques implique que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre interviennent sans opérer de distinction entre les entreprises privées[1162]. Chacune de ces entreprises doit être soumise à la même contribution[1163]. En revanche, ils peuvent différencier les catégories d'entreprises privées sur le fondement du corrélat du principe d'égalité[1164] indiquant que des situations différentes peuvent entraîner des traitements différents. Ce principe implique que les interventions financières des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre s'opèrent sans distinction territoriale. Une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut en principe pas appliquer une fiscalité distincte en fonction du territoire de la commune[1165]. Or, la création de zones d'activités par les collectivités territoriales sur le territoire de celles-ci remet en question ce principe. Le fondement est identique au précédent, les situations différentes peuvent entraîner des traitements différents qui ne remettent pas en question le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

315. Le principe d'égalité devant les charges publiques s'applique à travers l'encadrement des taux des impôts locaux, notamment avec les règles de liaison des taux,

---

[1161] La notion de « *charges publiques* » a fait l'objet d'une analyse par Monsieur le Professeur Pierre Delvolvé, dans son ouvrage intitulé *Le principe d'égalité devant les charges publiques* (DELVOLVE (Pierre), *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, LGDJ, 1969, Paris, p. 2). Il met en exergue deux acceptions de la notion. La première désigne les charges publiques comme « *l'ensemble des dépenses auxquelles [la collectivité] se livre dans l'intérêt de tous ses membres* ». Cette définition appréhende les charges publiques du point de vue de la collectivité. La seconde désigne les charges publiques comme les ressources prélevées sur l'ensemble des membres de la collectivité. Ce sens entend les charges publiques du point de vue des particuliers qui supportent le poids des dépenses publiques. C'est ce dernier aspect de la notion qui doit être pris en considération. La notion de « *charges publiques* » évoque, dans une acception large, « *les impôts et toutes autres formes de sujétions destinées à satisfaire l'intérêt public* » (DELVOLVE (Pierre), *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, *op. cit.*, p. 2). Dans un surprenant arrêt du 21 juillet 2015, *Département de la Seine-Saint-Denis c. Etat*, n° 12VE03379, le juge administratif de la Cour administrative d'appel de Versailles affirme, de manière explicite, que le principe d'égalité devant les charges publiques ne s'applique qu'aux personnes privées alors même que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont soumises à la fiscalité (LANTERO (Caroline), Le principe d'égalité devant les charges publiques ne s'applique(rait) pas aux collectivités territoriales, *AJDA* 2015. 2161).

[1162] CE, 23 mai 1930, *Société Métropole-Voitures*, *Rec*. p. 548 ; *DP* 1931.3.49, note Mon-sarrat.

[1163] DELVOLVE (Pierre), *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, *op. cit.*, p. 6.

[1164] Le principe d'égalité suppose que « *toute personne, toute situation doivent être traitées identiquement, selon les mêmes normes, sous le même régime juridique* » (DELVOLVE (Pierre), *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, *op. cit.*, p. 2). En ce sens, le principe d'égalité devant les charges publiques n'est qu'une « *question particulière dans cet ensemble* » (DELVOLVE (Pierre), *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, *op. cit.*, p. 2). Dès lors, le principe d'égalité devant les charges publiques suppose que les entreprises privées se trouvent dans une situation identique.

[1165] Monsieur le Professeur Pierre Delvolvé établit en trois groupes les différences de situation : différences dans le temps et dans l'espace ; différences dans les caractères d'une activité ; différences tenant au comportement des intéressés (DELVOLVE (Pierre), *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, *op. cit.*, p. 2). La différence de situation, ici, concerne la localisation de l'entreprise privée. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont en mesure d'établir des charges variables selon la localisation d'une activité (CE, 10 mars 1922, *Conseil Général du Sénégal*, *Rec*. p. 219). La jurisprudence est, sur ce point, très abondante. Le Conseil d'Etat reconnaît, depuis 1922, que des différences de situations peuvent exister au regard de la localisation d'une activité (CE, 10 mars 1922, *Conseil Général du Sénégal*, *Rec*. p. 219).

afin que la charge fiscale soit répartie équitablement entre les entreprises privées. Toutefois, des différences de situation justifient des différences de traitement entre collectivités territoriales. C'est le cas concernant l'évaluation de certaines bases imposables[1166].

B. Les principes fiscaux européens

316. Au nom de la protection des libertés fondamentales de circulation reconnues par le Traité[1167], les collectivités territoriales doivent veiller à leur fiscalité locale et, plus particulièrement, à leur fiscalité directe[1168]. Les interventions ne doivent pas instaurer des mécanismes fiscaux discriminatoires tels que les exonérations facultatives permanentes ou temporaires (1). De plus, ces interventions financières des collectivités territoriales par la perte de recettes fiscales ne doivent pas porter atteinte au principe d'incompatibilité (2).

1. Le principe de non-discrimination

317. En premier lieu, les collectivités territoriales peuvent moduler les taux des impositions directes dès lors que la décision n'a pas de caractère sélectif dans la collectivité territoriale déterminée. Une telle décision n'est pas considérée comme discriminant au sens de la jurisprudence européenne. En effet, la Cour de justice de l'Union européenne distingue la mesure édictée par une région et qui est d'origine étatique, d'une part, et la mesure édictée par la région elle-même[1169]. Il ne faut pas que la différence de taux entre les collectivités territoriales de même strate émane du législateur. La Cour de justice a, dans un arrêt 6 septembre 2006, conclut qu'un taux d'imposition déterminé au niveau régional par la région elle-même en vertu de ses compétences ne constitue pas une aide d'Etat[1170].

318. En second lieu, les exonérations facultatives votées par les collectivités territoriales placent les entreprises privées « *dans une situation financière plus favorable que les autres contribuables* »[1171]. Les entreprises privées redevables de l'impôt bénéficient d'avantages fiscaux plus intéressants que le régime général d'imposition[1172]. Les collectivités territoriales doivent veiller à ce que ces exonérations ne faussent pas le jeu de

---

[1166] CE, 23 février 1951, *Fédération des syndicats bretons, de producteurs de pommes de terre* ; CE, 19 juin 1953, *Fédération des exploitants agricoles du Vaucluse*.

[1167] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 2, §1, B.

[1168] La Cour de justice l'a reconnu dans un arrêt fondateur datant du 14 février 1995 dans lequel elle affirme solennellement que « *si la fiscalité directe relève de la compétence des Etats membres, il n'en reste pas moins que ces derniers doivent l'exercer dans le respect du droit communautaire* » (CJCE, 14 février 1995, C-279/93, *Schumacker*, *DF*, 1995, n° 20, comm. 1089).

[1169] « *Il ne saurait être exclu qu'une entité infra-étatique dispose d'un statut de droit et de fait la rendant suffisamment autonome par rapport au gouvernement central d'un État membre pour que, par les mesures qu'elle adopte, ce soit cette entité, et non le gouvernement central, qui joue un rôle fondamental dans la définition de l'environnement politique et économique dans lequel opèrent les entreprises. En pareil cas, c'est le territoire sur lequel l'entité infra-étatique, auteur de la mesure, exerce sa compétence, et non le territoire national dans son ensemble, qui constitue le contexte pertinent pour rechercher si une mesure adoptée par une telle entité favorise certaines entreprises par rapport à d'autres se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable, au regard de l'objectif poursuivi par la mesure ou le régime juridique concerné* » (CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, Réf. préc., pt. n° 58).

[1170] CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, Réf. préc. ; CJCE, 11 septembre 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGTRioja) c/ Juntas Generalesdel Territorio Historico de Vizcaya*, Réf. préc.

[1171] CJCE, 15 mars 1994, *Banco Exterior de España*, aff. C-387/92, *Rec*. p. I-877, pt. 14.

[1172] CJCE, 27 octobre 2005, *Nazairdis (Casino)*, aff. C-266 à 270/04 (taxe française au commerce et à l'artisanat), *Rec*. I-9481 ; *RDUE*, 4/2005, p. 853.

la concurrence. Dans tous les cas, une discrimination positive est créée sur le territoire national. Cette mesure fiscale doit concerner l'ensemble du territoire de la collectivité territoriale.

319. Toutefois, la question du zonage territorial se pose puisque les interventions financières des collectivités territoriales créent une discrimination fiscale au sein même du territoire de la collectivité territoriale[1173].

2. Le principe d'incompatibilité

320. Le principe d'incompatibilité trouve sa source dans l'article 107 du TFUE[1174]. Il en résulte que les interventions financières des collectivités territoriales ne doivent pas fausser ou menacer de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. L'interventionnisme financier local semble donc incompatible avec le fondement libéral que forme la construction européenne.

321. L'incompatibilité est tout de même surmontable. En effet, la Commission peut autoriser quelque intervention financière en faveur des entreprises privées en se fondant sur plusieurs critères qui sont au nombre de six : la nécessité[1175], l'intérêt commun[1176], la

---

[1173] La Cour de justice a confirmé des décisions de la Commission. Les faits concernaient des crédits d'impôt pour investissement et des exonérations d'impôt sur les sociétés accordées par des collectivités infra-étatiques. La Cour de justice affirme la sélectivité géographique des aides fiscales (CJUE, 9 juin 2011, *Diputacion Foral de Vizcaya e. a. c/ Commission*, aff. jtes, C-465/09 à 470/09 P ; CJUE, 28 juillet 2011, *Territorio Histórico de Vizcaya, Territorio Histórico de Alava et Territorio Histórico de Guipúzcoa c/ Commission*, aff. jtes, C-471/09 P à 473/09 P et C-47409 P à 476/09 P).

[1174] L'article 107 du TFUE (ex-article 87 TCE) indique que « *1. Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

[1175] La Commission apprécie cette nécessité au regard des objectifs poursuivis par l'Union européenne, en se fondant sur deux éléments (KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, 2ème éd., Bruylant, coll. « Competition Law », 2017, Paris, p. 207). Elle vérifie, en premier lieu, l'existence d'une « *défaillance des forces du marché* » (CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris c. Commission*, aff. C-730/79, spéc. pts 16 et 17). Elle vérifie, en second lieu, « *le caractère incitatif de l'aide* ». L'incitation revêt des formes diverses. Elle peut concourir au développement de nouvelles activités (Trib. UE, 18 janvier 2012, *Djebel-SGPS SA c/ Commission*, aff. T-422/07, pt 122 : « *La Commission ne peut déclarer une aide compatible avec le Marché commun […] que si elle peut constater que cette aide contribue à la réalisation d'une activité supplémentaire que l'entreprise bénéficiaire ne pourrait mener à bien par ses propres moyens* ») ou augmenter les investissements sur un territoire (Les lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2014-2020, spéc. pt. 60 : « *Les aides à finalité régionale ne peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur que si elles ont un effet incitatif. Cet effet existe dès lors que l'aide modifie le comportement de l'entreprise concernée de manière que cette dernière crée de nouvelles activités contribuant au développement d'une zone d'activités qu'elle n'exercerait pas en l'absence d'aide ou qu'elle exercerait d'une manière limitée ou différente, ou sur un autre site. L'aide ne doit pas servir à subventionner les coûts d'une activité que l'entreprise aurait de toute façon supportés ni à compenser le risque commercial normal inhérent à une activité économique* »), par exemple. Les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre constituent des aides réputées incitatives car elles sont en faveur des entreprises privées. L'article 6-3 du RGEC du 17 juin 2014 (Réf. préc.), explique ainsi l'effet incitatif.

[1176] L'intérêt commun figure au sein de l'article 107 §3, c) et d) du TFUE. La Commission est donc guidée par cet intérêt commun quand elle vérifie la compatibilité de toute aide en faveur des entreprises privées. Ce faisant, elle a adopté un certain nombre de lignes directrices pour les aides d'Etat telles que celles relatives au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté. L'intérêt commun résulte d'un bilan coûts-avantages présent dans tous les textes relatifs aux aides d'Etat (KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, *op cit.*, pp. 214-215). Ainsi, les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, 2013/C 209/01, *JOUE* du 23 juillet 2013, n° C 209/1 spéc. pt. 25), souligne que « *Pour évaluer si une mesure d'aide notifiée peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur, la Commission analyse généralement si l'aide est conçue de telle façon que ses effets positifs liés à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun l'emportent sur ses effets négatifs potentiels pour les échanges et la concurrence* ».

proportionnalité[1177], la transparence[1178], la neutralité[1179] et la conformité[1180] de l'aide contribuant à l'interventionnisme financier local[1181].

322. De plus, les collectivités territoriales peuvent accorder des avantages fiscaux aux entreprises privées qui s'installent ou sont installées sur leur territoire afin de développer l'économie locale[1182]. Ces interventions financières ne sont compatibles qu'à condition qu'elles n'affectent pas la concurrence en favorisant certaines entreprises ou productions au détriment d'autres pourtant placées dans la même situation objective sous peine de devenir sélectifs[1183].

[1177] L'allocation de fonds publics altérant nécessairement le libre jeu du marché, la Commission exige depuis des décennies que les aides déclarées compatibles soient « *[…] limitées en proportion de l'importance des problèmes socio-économiques relevés* » (Décision n° 91/500/CEE du 28 mai 1991, *JOCE* du 19 septembre 1991, n° L 262, spéc. p. 32), qu'elles prévoient des « *contreparties adéquates, proportionnelles au montant des aides approuvées à titre exceptionnel* » (Décision n° 94/258/CE du 12 avril 1994, *JOCE* du 3 mai 1994, n° L 112, spéc. p. 59), pour qu'elles restent « *proportionnées à l'objectif poursuivi* » (Décision n° 94/118/CE du 21 décembre 1993, *JORF* du 25 février 1994 n° L 54, spéc. p. 39). Les règlements de la Commission, les lignes directrices et les engagements déterminent les taux d'intensité admissibles, les dépenses éligibles ou la durée des financements publics autorisés.

[1178] La transparence est un principe général du droit de l'Union (CJCE, 18 novembre 1999, *Unitron Scandinavia et 3-S*, aff. C-275/98, *Rec.* p. I-8291). La Commission analyse l'exigence de transparence au regard de la détermination de l'existence de l'aide et du calcul de son intensité (KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, *op cit.*, pp. 206-228). Au vu de cette transparence, la Commission doit être informée des apports en capital réalisés au profit des entreprises privées, des moyens mis à leur disposition. Ces données devant être mises à la disposition de la Commission pendant une durée de cinq années (Directive n° 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises, (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JOUE* du 17 novembre 2006, n° L 318/17). Plus encore, les aides transparentes sont celles compatibles avec le traité c'est-à-dire celles du RGEC du 17 juin 2014 (Réf. préc.), et les aides *de minimis* sont concernées (Cons. n° 14 du règlement (UE) n° 1407/2013).

[1179] L'article 345 du TFUE prévoit que l'aide respecte le principe de neutralité. La neutralité est « *exclusivement technologique ou technique* » (KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, *op cit.*, p. 221). En ce sens l'attribution d'une aide d'Etat ne doit pas privilégier une technique plutôt qu'une autre qui lui fait concurrence. Ainsi, en matière de développement des énergies renouvelables, la Commission ne peut donc pas privilégier un mode propre de production au détriment d'un autre qui lui ferait concurrence sauf s'il est démontré que le choix d'un mode de production révèle des avantages objectifs justifiant le versement d'aides d'Etat à cette seule technologie (Décision (UE) 2016/1385 de la Commission du 1er octobre 2014 relative à l'aide d'État SA.27408 (C 24/10) (ex NN 37/10, ex CP 19/09) accordée par les autorités de Castille-La Manche en faveur du déploiement de la télévision numérique terrestre dans des zones éloignées et moins urbanisées, [notifiée sous le numéro C(2014) 6846], *JOUE* du 17 août 2016, n° L 222/52).

[1180] La conformité de l'aide suppose que celle-ci puisse respecter à la fois les règles applicables aux aides d'Etat, que celles relatives au fonctionnement des politiques communes et autres dispositions du traité (KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, *op cit.*, p. 223). La jurisprudence européenne est constante sur ce point (CJCE, 21 mars 1980, *Commission c/ Italie*, aff. 73/79, *Rec*., p. 1533, pt 11 ; CJCE, 19 septembre 2000, *RFA c. Commission*, aff. C-156/98, *Rec*. p. I-6857, pt n° 78 ou, plus récemment, Trib. Union européenne, 9 septembre 2010, *British Aggregates Association e.a. c/ Commission*, aff. T-359/04, *Rec*., p. II-4227, spéc. pts 91 et s.).

[1181] Ce regroupement de critères provient de l'ouvrage de Monsieur le Professeur Michaël Karpenschif intitulé *Droit européen des aides d'Etat* (KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, *op cit.*, pp. 206-228).

[1182] Sur les rapports entre aide d'Etat et fiscalité, voir la thèse : PAPADAMAKI (Ioanna), Les aides d'État de nature fiscale en droit de l'Union européenne, Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », 2018, Bruxelles, 539 pages.

[1183] Il n'est pas nécessaire que l'aide s'inscrive dans une mesure purement individuelle, en ce sens qu'elle ne bénéficierait qu'à une entreprise ou à un petit noyau bien identifié. De telles aides dites « *sélectives* » sont en effet prohibées, dès lors qu'elles « *faussent ou menacent de fausser la concurrence* ». Les aides sélectives sont prohibées par le Traité. La jurisprudence européenne est constante (CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, Réf. préc. ; CJCE, 11 septembre 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGTRioja) c/ Juntas Generalesdel Territorio Historico de Vizcaya*, Réf. préc. ; CJUE, 8 septembre 2011, *Paint Graphos e.a.*, aff. C-78/08, *Rec*. 2011, p. I-7611).

Conclusion du Chapitre 1.

323. Les collectivités territoriales bénéficient, indiscutablement, d'une autonomie financière ayant une valeur constitutionnelle. Mais, dans les faits, cette libre disposition des recettes et des dépenses publiques locales est de plus en plus remise en question, si bien que la portée du principe se réduit au fur et à mesure. L'autonomie financière telle qu'elle se présente n'est pas suffisante et doit s'accroître. Plus encore, les collectivités territoriales doivent bénéficier de la compétence financière pour intervenir.

324. A l'opposé, les collectivités territoriales ne bénéficient d'aucune autonomie fiscale, ce qui leur enlève tout pouvoir de créer, modifier ou supprimer un impôt ou un avantage fiscal. Cette absence d'autonomie fiscale est symptomatique de la permanence du jacobinisme étatique. Elle pose de nombreuses difficultés et empêche tout levier fiscal local. Elle met en exergue l'un des problèmes de la décentralisation qui est l'absence de réforme fiscale locale pertinente malgré les réflexions en cours.

325. Si la soumission des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre aux principes budgétaires et fiscaux locaux ne semble poser aucune difficulté, il semble que l'étude de la mise en œuvre de ces principes dans le cadre de l'interventionnisme financier local met en exergue certaines complications. Quelques principes sont mis à mal en raison de leur caractère désuet et/ou inadapté. C'est le cas du principe de spécialité, du principe d'annualité et du principe d'unité budgétaire.

Chapitre 2. L'appréhension de l'interventionnisme financier local par la jurisprudence

326. L'idée prédominante que le juge n'est que la bouche de la loi[1184] a laissé la place à une fonction de juger désormais étendue[1185]. Elle ne se limite plus à la simple application et exécution de la loi[1186]. Elle a pour but également d'interpréter le droit et de créer du droit[1187]. L'évolution de la fonction de juger est, d'ailleurs, significative du modèle de société choisi par l'Etat[1188]. Ainsi, au modèle de justice légaliste-libérale correspond un Etat libéral et au modèle de justice normative-technocratique est associé un Etat

---

[1184] Montesquieu défend une fonction minimale des juges. Selon lui, « *les juges de la nation ne sont, […], que la bouche qui prononce les paroles de la loi* ». Il estime la loi supérieure à la jurisprudence (MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Tome 1, Livre XI, Chapitre VI, GF-Flammarion, 1979, Paris, p. 300).

[1185] Monsieur le Professeur Jean Prieur indique que l' « *application mécanique de la Loi n'a pas résisté au temps* » (PRIEUR (Jean), Jurisprudence et principe de séparation des pouvoirs, p. 117, *in Archives de philosophie du droit*, La jurisprudence, n° 30, Sirey, 1985, Paris, 444 pages).

[1186] Montesquieu indique que la puissance de juger est « *la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil* ». La fonction de juger consiste à exécuter les lois (MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Tome I, Livre XI, Chapitre VI, *op. cit.*, p. 294). Cette approche restrictive de la fonction de juger est partagée, à l'instar de Montesquieu, par de nombreux auteurs du XIXème et du début XXème siècles. Déjà sous la Constituante, certains députés étaient des fervents défenseurs de cette idée. « *L'exécution des lois qui ont pour objet les actions et les propriétés des citoyens, nécessite l'établissement des juges : de là les tribunaux de justice, en qui réside le pouvoir judiciaire* » (Discours de THOURET *in Archives parlementaires*, 1ère série, Tome VIII, p. 326). Bergasse définit les juges comme « *une classe d'hommes chargés d'appliquer les lois aux diverses circonstances pour lesquelles elles sont faites* » (Discours de BERGASSE *in Archives parlementaires*, 1ère série, Tome VIII, p. 440). « *J'ai dit que les juges n'étaient institués que pour appliquer les lois civiles… Les juges doivent être bornés à l'application des lois* » (Discours de DUPORT *in Archives parlementaires*, 1ère série, Tome XII, p. 408-410). « *Le pouvoir judiciaire consiste dans l'application pure et simple de la loi* » (Discours de CAZALES *in Archives parlementaires*, 1ère série, Tome XV, p. 392). Certains auteurs de la doctrine sont des fervents défenseurs de cette approche négative de la fonction de juger. C'est le cas de Raymond Carré de Malberg qui indique qu' « *Il est bien vrai que le juge a le pouvoir de décision : mais, décider et vouloir sont deux choses différentes. Le pouvoir de volonté implique la faculté de disposer. Le juge ne dispose pas : ses décisions, même quand elles contiennent un ordre, ne consistent pas qu'à déterminer et à ordonner ce qui est de droit d'après la loi. Dans la mesure où le juge ne fait qu'appliquer la loi, on ne peut donc pas considérer l'autorité juridictionnelle comme un organe de volonté nationale* » (CARRE de MALBERG (Raymond), *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, *op. cit.*, p. 723) ; de Théophile Ducrocq, « *L'esprit ne peut concevoir dans la constitution des sociétés que deux puissances : celle qui crée la loi et celle qui exécute la loi ; de sorte qu'il n'y a pas de place pour une troisième puissance à côté des deux premières… . Quiconque, dans le pays, est chargé à un titre quelconque de l'application des lois, participe de la puissance exécutive. Or, l'autorité judiciaire est chargée de l'application des lois* » (DUCROCQ (Théophile), *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public*. Tome Premier. Introduction de droit constitutionnel. Organisation administrative, 7ème éd., A. Fontemoing, 1897, Paris, p. 34, n° 35) ; de Léon Duguit, « *L'ordre judiciaire n'est pas un pouvoir distinct, mais simplement une dépendance du pouvoir exécutif… L'ordre judiciaire ne constitue pas un pouvoir, il est un agent d'exécution subordonné au pouvoir exécutif* » (DUGUIT (Léon), *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789*, Librairie du recueil général des lois et des arrêts et du journal du palais, L. Larose, éditeur, 1893, p. 73).

[1187] Raymond Carré de Malberg définit la fonction de juger comme celle qui « *consiste à dire le droit, en ce sens que le juge est tenu, pour chacune des questions dont il est régulièrement saisi, de dégager de la loi ou de fonder par lui-même une solution qui formera – quelle que soit sa source – le droit, applicable à l'espèce relativement à laquelle cette question s'est posée* » (CARRE de MALBERG (Raymond), *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, Tome I, *op. cit.*, pp. 704-708). De cette définition Carré de Malberg déduit que la fonction de juger n'est pas purement exécutive. Le juge peut également « *interpréter les textes* » et « *créer le droit destiné à régir les espèces qui ne rentrent dans aucune des prévisions du législateur* ». Cette approche est partagée par Maurice Hauriou (HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et de droit public, à l'usage des étudiants en licence (2ème et 3ème années) et en doctorat ès-sciences politiques*, 8ème éd., L. Larose et L. Tenin, 1914, Paris, pp. 906 et s., sur « *le pouvoir créateur de la jurisprudence administrative* ») ; par Marcel Waline (WALINE (Marcel), Le pouvoir normatif de la jurisprudence, *in La technique et les principes du droit public, Etudes en l'honneur de Georges SCELLE, Tome I-II*, LGDJ, 1950, Paris, p. 382) ; par Monsieur le Professeur Sadok Belaïd (BELAID (Sadok), *Essai sur le pouvoir créateur et normatif du juge*, LGDJ, 1974, Paris, 360 pages) ou encore par Monsieur le Professeur Michel Troper (TROPER (Michel), Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire, *Pouvoirs*, 1981, n° 16, p. 5).

[1188] OST (François), Quelle jurisprudence pour quelle société ?, *in Archives de philosophie du droit*, La jurisprudence, n° 30, Sirey, 1985, Paris, pp. 9-34.

interventionniste[1189]. Aussi, l'analyse de la jurisprudence[1190] relative à l'interventionnisme financier local interroge quant à la fonction de juger et, renseigne, en conséquence, sur le modèle de société choisi ou vers lequel tend l'Etat français et, de manière plus vaste, l'Union européenne. La jurisprudence, en tant que source de droit[1191], renvoie tantôt à l'ensemble des décisions individuelles rendues par les juridictions tantôt à l'ensemble des règles de droit qui se dégagent implicitement ou explicitement de ces décisions[1192]. Il sera donc intéressant d'identifier les arrêts qui montrent que les collectivités territoriales interviennent en faveur des entreprises privées. Sont exclus de cette analyse les arrêts dans lesquels les collectivités territoriales se substituent purement et simplement aux entreprises privées car ce n'est pas de l'interventionnisme financier local[1193].

327. Le juge administratif et le juge européen sont tous deux à l'origine de la production normative jurisprudentielle[1194] en ce qui concerne les interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées. D'ailleurs, au sein de la hiérarchie des normes, le pouvoir réglementaire local doit se conformer à la jurisprudence[1195]. Le juge national ou européen peut donc censurer les actes des titulaires du pouvoir réglementaire local qui ne sont pas valides.

328. Le juge administratif porte une attention particulière aux interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées depuis le XIXème siècle. La mutation de sa jurisprudence en cette matière fait montre d'une reconnaissance excessive de l'interventionnisme financier local jusqu'à le dénaturer, de telle sorte qu'elle influe sur le modèle de société (Section 1). Le juge européen, quant à lui, est attentif au respect par les Etats membres du droit de la concurrence. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne abonde dans le sens d'une reconnaissance encadrée de l'interventionnisme financier local (Section 2).

Section 1. La reconnaissance excessive et dénaturante de l'interventionnisme financier local par la jurisprudence administrative

329. Les interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées font partie du contentieux qui, soumis au juge administratif, a mis en exergue l'approche à la fois stricte et extensive de la fonction de juger. En effet, le juge,

---

[1189] OST (François), Quelle jurisprudence pour quelle société ?, *op. cit*., pp. 14-15.
[1190] Pour analyse de la notion de jurisprudence voir : SENN (Félix), *Les origines de la notion de jurisprudence*, Recueil Sirey, 1926, Paris, 54 pages.
[1191] La doctrine classique dénie ce caractère à la jurisprudence (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2).
[1192] VAN DE KERCHOVE (Michel), Jurisprudence et rationalité juridique, *in Archives de philosophie du droit*, La jurisprudence, n°30, Sirey, 1985, Paris, p. 208.
[1193] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1, A, 1).
[1194] WALINE (Marcel), Le pouvoir normatif de la jurisprudence, *op. cit.*, p. 382 ; PETEV (Valentin), Structures rationnelles et implications sociologiques de la jurisprudence, *in Archives de philosophie du droit*, La jurisprudence, n°30, Sirey, 1985, Paris, p. 184.
[1195] « *Les normes consacrées par la jurisprudence administrative se situent à un niveau plus élevé que celui du pouvoir réglementaire* » (CHAPUS (René), *Droit administratif général*, Tome 1, *op. cit.*, p. 111). Marcel Waline pose la question de la place de la jurisprudence dans la hiérarchie des normes. Sa position porte sur le caractère infra-législatif et supra-décrétale de la jurisprudence (WALINE (Marcel), Le pouvoir normatif de la jurisprudence, *op. cit.*, p. 613).

avant de l'accepter, n'a pas hésité à montrer son hostilité à l'encontre de l'interventionnisme financier local alors même que le législateur y était favorable. Dès lors, le juge administratif a appliqué, interprété et créé le droit relatif aux interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées. La fonction juridictionnelle se révèle dans le processus d'intégration de l'interventionnisme financier local au sein de l'ordonnancement juridique (§1). Cette fonction se manifeste à travers l'appréhension de la notion d'intérêt public local qui est un motif de recevabilité devant le juge administratif (§2).

§1. L'étendue de la fonction juridictionnelle en matière d'interventionnisme financier local

330. Au regard des arrêts analysés, les interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées ont fait l'objet de nombreux recours. Le juge administratif utilise alors sa fonction d'interprétation et de création du droit[1196] pour analyser les affaires qui lui sont soumises (A). Par ailleurs, l'étendue de la fonction juridictionnelle se remarque par les moyens de légalité retenus par le juge administratif à l'encontre des actes administratifs (B).

A. Une étendue observée à travers l'interprétation et la création du droit par le juge administratif

331. L'interprétation des normes juridiques par le juge administratif prend deux formes. La première est que le juge administratif ne crée pas de normes générales et abstraites mais des normes individuelles[1197] en individualisant la règle de droit[1198] (1). La seconde est que le juge va interpréter la règle de telle sorte qu'il va créer une norme juridique générale (2).

1. Le juge administratif, un juge-interprète

332. « *Interpréter consiste à saisir soi-même et, si besoin est, indiquer ensuite à d'autres, le sens, la signification d'une expression* »[1199]. Lorsque le juge administratif est saisi pour des litiges relatifs à l'interventionnisme financier local, il doit identifier les normes

---

[1196] Hans Kelsen indique que l'absence de normes générales réglant le cas concret se présente « *comme une « lacune » de l'ordre juridique* ». Le juge doit « *combler la lacune en créant une norme juridique qui y corresponde* » (KELSEN (Hans), *Théorie générale du droit et de l'Etat suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, *op. cit*, p. 329). De même, Monsieur le Professeur Valentin Petev confirme, à juste titre, que le juge est amené « *à combler les lacunes de l'ordre normatif et à créer de nouvelles normes de droit* » (PETEV (Valentin), Structures rationnelles et implications sociologiques de la jurisprudence, *in Archives de philosophie du droit*, La jurisprudence, n° 30, Sirey, 1985, Paris, p. 182).

[1197] Hans Kelsen indique que l'application des normes juridiques générales par les juges consiste à poser des normes individuelles dont le contenu est déterminé par des normes générales (KELSEN (Hans), *Théorie générale du droit et de l'Etat suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, *op. cit.*, pp. 188 et s.).

[1198] Hans Kelsen indique que ce processus de création du droit va du général à l'individuel et de l'abstrait au concret (*Ibidem*, pp. 188 et s.).

[1199] Monsieur le Professeur Georges Kalinowski montre que l'interprétation consiste à rechercher la signification d'une expression qui peut avoir un sens « *univoque* » et « *multivoque* » ou « *polysémique* » (KALINOWSKI (Georges), L'interprétation du droit : ses règles juridiques et logiques, *in Archives de philosophie du droit, La jurisprudence*, n° 30, Sirey, 1985, Paris, p. 171). Monsieur le Professeur Jean-Louis Bergel souligne qu' « *interpréter la loi signifie donc aussi bien élucider un texte obscur que spécifier un texte général* » (BERGEL (Jean-Louis), *Méthodologie juridique*, 2ème éd., PUF, coll. « *Thémis Droit privé* », 2016, Paris, p. 248).

qui lui sont applicables[1200]. L'interprétation est alors indispensable qu'il s'agisse, pour le juge administratif, de normes juridiques incomplètes, imprécises[1201] ou de normes juridiques qu'il faut comprendre ou appliquer[1202]. Dans tous les cas, le juge recherche le sens à appliquer à une situation juridique donnée[1203]. L'analyse des arrêts du Conseil d'Etat relatifs à l'interventionnisme financier local montre que le juge ne se cantonne pas à une méthode d'interprétation en particulier. Il fait preuve d' « *éclectisme* »[1204] en la matière puisqu'il combine plusieurs méthodes d'interprétation.

333. La méthode privilégiée par le juge administratif est l'interprétation intrinsèque extensive[1205]. Par cette méthode, le juge administratif étend le champ d'application des textes[1206]. Le résultat de l'interprétation montre à la fois une soumission du juge administratif au législateur et une volonté d'exprimer sa position libérale. En effet, le juge administratif a toujours montré son hostilité aux interventions des collectivités territoriales qui ne se contentent pas d'un transfert financier[1207] mais qui créent, organisent ou exploitent un service public industriel ou commercial. Ainsi, il a progressivement accepté que les collectivités territoriales puissent intervenir financièrement en faveur des entreprises privées sous certaines conditions. D'abord, il accepte leurs interventions financières dans des « *circonstances exceptionnelles* »[1208]. Ensuite, estimant que les circonstances exceptionnelles ne sont plus nécessaires, il pose néanmoins la condition de l'intérêt public

---

[1200] BERGEL (Jean-Louis), *Méthodologie juridique*, *op. cit.*, p. 247 ; KELSEN (Hans), *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 318 ; PETEV (Valentin), Structures rationnelles et implications sociologiques de la jurisprudence, *op. cit.*, p. 184.

[1201] BATIFFOL (Henri), Questions de l'interprétation juridique, *in Archives de philosophie du droit, L'interprétation dans le droit*, n° 17, Sirey, 1972, Paris, p. 10.

[1202] BELAID (Sadok), *Essai sur le pouvoir créateur et normatif du juge*, *op. cit.*, pp. 271-276 ; BERGEL (Jean-Louis), *Méthodologie juridique*, *op. cit.*, p. 247 ; KALINOWSKI (Georges), L'interprétation du droit : ses règles juridiques et logiques, *op. cit*., pp. 172-173 ; PETEV (Valentin), Structures rationnelles et implications sociologiques de la jurisprudence, *op. cit.*, p. 184.

[1203] L'absence de normes oblige, tout de même, le juge à statuer sous peine de déni de justice conformément à l'article 4 du Code civil qui indique que « *le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice* » (article 4 du Code civil crée par la loi du 5 mars 1803). L'existence d'une norme juridique ne signifie pas que le juge l'applique. En effet, même dans ce cas, le juge interprète la norme juridique (KALINOWSKI (Georges), L'interprétation du droit : ses règles juridiques et logiques, *op. cit.*, p. 173 ; PETEV (Valentin), Structures rationnelles et implications sociologiques de la jurisprudence, *op. cit.*, p. 182).

[1204] BERGEL (Jean-Louis), *Méthodologie juridique*, *op. cit.*, p. 281.

[1205] *Ibidem*, pp. 262-264.

[1206] *Ibidem*, p. 262.

[1207] Dans un arrêt du 24 décembre 1909, *Affaire Commune de La Bassée*, le juge administratif souligne, pour faire droit à la commune intervenant financièrement, que celle-ci n'a pas eu pour but d'organiser un service public contre les incendies – ce qui leur était interdit – mais seulement d'accorder une subvention à une entreprise privée (CE, 24 décembre 1909, *Affaire Commune de La Bassée*, *S*. 1910.3.49, note Hauriou in *La jurisprudence administrative*, pp. 326-332 ; CE, 15 mars 1912, *Commune de Corrent*, *Rec*. p. 374 ; CE, Ass., 1er avril 1938, *Société l'Alcool dénaturé de Coubert*, *Rec*. p. 337, *RDP* 1939, pp. 487-500, concl. Latournerie).

[1208] Le Conseil d'Etat va annuler la délibération qui prévoit l'intervention financière d'une commune en faveur d'une société coopérative lorsqu'aucune circonstance exceptionnelle n'est présente (CE, 1er février 1901, *Sieur Descroix dite Affaire des Boulangers de Poitiers*, Réf. préc. ; CE, 6 mars 1914, *Syndicat de la boucherie de la ville de Châteauroux*, Réf. préc.). De même, il va annuler la délibération qui prévoit l'intervention financière d'une commune en faveur d'un médecin qui assure des soins qui ne sont pas forcément gratuits (CE, 29 mars 1901, *Casanova, Canazzi et autres*, Réf. préc.).

local justifiant leur intervention[1209]. Il va même plus loin, dans de rares cas[1210], puisqu'en l'absence de texte, le juge administratif va raisonner selon le principe « *ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché* »[1211].

334. A partir du moment où la législation permet que les collectivités territoriales interviennent financièrement en faveur des entreprises privées, le juge administratif s'en tient uniquement à la lettre de la loi[1212]. L'interprétation littérale repose alors sur la compréhension du texte lui-même en précisant le sens et la portée des termes[1213], en comprenant la syntaxe employée[1214]. Partant, le juge administratif décidera de « *rétrécir ou au contraire d'étendre le domaine d'application d'une loi ou d'un règlement, d'en accroître le libéralisme ou d'en renforcer la rigueur* »[1215]. Cette méthode est intéressante pour le Conseil d'Etat lorsqu'il souhaite limiter le champ d'application et la portée d'une norme juridique en se contentant purement et simplement de s'appuyer sur le texte du législateur. Dès lors, il y a recours lorsqu'il souhaite interdire purement et simplement l'interventionnisme financier local[1216]. Une fois la législation présente, il n'a plus qu'à s'en tenir aux textes limitant ainsi toute intervention financière à partir du moment où la collectivité territoriale n'est pas compétente[1217].

335. Les méthodes d'interprétation employées par le juge administratif montrent son attachement profond au libéralisme économique[1218]. D'ailleurs, sa production normative le montre aussi.

[1209] CE, 23 mai 1930, *Société Métropole-Voitures*, Réf. préc. ; CE, Sect., 13 mai 1938, *Société des carboniques liquides*, Réf. préc. ; CE, 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, Réf. préc. ; CE, 27 février 1995, *Commune de Châlons-sur-Marne*, Réf. préc. : en l'espèce, la satisfaction de l'intérêt général n'était pas remplie ; PREBISSY-SCHNALL (Catherine) note sur CE, 20 octobre 2010, *Province des îles Loyauté*, *Contrats-Concurrence-Consommation*, janvier 2011, p. 32 ; TA Limoges, 24 novembre 2011, *Syndicat CGT du personnel de l'abattoir de Bessines c/ Commune de Bessines-sur-Gartempe et Société Somafer*, n° 1000190, *AJDA* 2012. 883, concl. David Labouysse, Cession d'une activité économique, ancien service public municipal.

[1210] CE, 1/4 SSR, 14 octobre 1996, *Société d'études et de recherches de produits*, n° 133867.

[1211] Article 5 de la DDHC de 1789.

[1212] CE, 10/9 SSR, 20 décembre 2013, n° 368065 ; CE, 10ème/9ème SSR, 12 février 2016, n° 393700, n° 394344.

[1213] BELAID (Sadok), *Essai sur le pouvoir créateur et normatif du juge*, *op. cit.*, p. 277.

[1214] BERGEL (Jean-Louis), *Méthodologie juridique*, *op. cit.*, p. 255.

[1215] CHAPUS (René), *Droit administratif général*, Tome 1, *op. cit.*, p. 91.

[1216] Dans un arrêt de 1918, le Conseil d'Etat indique clairement que la dépense publique ou la dépense fiscale, qui a pour but d'attribuer un financement à une entreprise privée, est strictement interdite en l'absence de texte (CE, 3 mai 1918, *Schneider*, *Rec*. p. 410). Il procède, de la même manière, avec les garanties d'emprunt (CE, 9/8 SSR, 16 janvier 1995, n° 141148, *Ville de Saint Denis*, Réf. préc. ; CE, 28 avril 2006, , *Société BNP PARISBAS c/ commune de Grand Couronne*, n° 268456).

[1217] CE, 10/8 SSR, 10 mai 1985, *Société Boussac Saint-Frères*, n° 31604, *Rec*. p. 145, *AJDA*, 1985.434, concl. A. Cazin d'Honinctun, note Hubrecht et Melleray, *RFDA*, 1986, p. 74 ; CE, 23 mai 1986, *Dorison*, n° 48238 ; CE, 10/4 SSR, 6 juin 1986, *Département de la Côte d'Or*, Réf. préc. ; CE, 27 juin 1986, *Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, n° 50606, *Rec*. p. 180 ; *RFDA* 1986, p. 804, note Douence ; CE, 3/5 SSR, 25 juillet 1986, *Commune de Mercoeur c. Morand*, n° 56334, *Dt. adm*., 1986, n° 489 : dans cet arrêt le juge administratif rajoute la condition de la satisfaction d'un besoin de la population sans toutefois lui conférer un caractère obligatoire. Elle n'est qu'un indice supplémentaire de l'existence d'un intérêt public local ; CE, 24 novembre 1989, *Commune d'Iffendic*, n° 68439, *T*. p. 510 ; CE, 10/2 SSR, 11 juillet 1991, *Préfet, Commissaire de la République du département de la Haute-Saône*, Réf. préc. ; CE, 18 novembre 1991, *Département des Alpes-Maritimes c/ Association « Agriculture 06 »*, Réf. préc. ; CE, 3/5 SSR, 1er octobre 1993, *Commune de Vitrolles*, précité ; CE, 30 novembre 1994, *Commune de Lagord*, n° 132445, *Rec*. p. 804 ; CE, 9/8 SSR, 16 janvier 1995, n° 141148 ; CE, 12 avril 1996, *Société de vente d'automobile du Maine-et-Loire (SOVAM)*, n° 139756, *Droit fiscal* 1996, p. 708.

[1218] JEANNEAU (Benoît), *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, *op. cit.*, p. 50.

2. Le juge administratif, un juge-créateur de normes générales

336. Le juge administratif crée de nouvelles normes juridiques[1219]. Ce pouvoir de créer appartient au Conseil d'Etat[1220]. En ce sens, il s'agit d'un « *pouvoir normatif de la jurisprudence* »[1221]. Ces normes dépassent le cas particulier puisqu'elles ont une portée générale[1222]. En effet, le juge administratif révèle des principes généraux du droit[1223] applicables à un nombre indéterminé de cas d'espèce[1224] et même sans texte[1225]. La création de ces principes n'a pas été faite en faveur de l'interventionnisme financier local mais plutôt dans un objectif de protection des entreprises privées face à l'action publique locale. C'est ainsi que le juge administratif révèle le principe de la liberté du commerce et de l'industrie[1226], le principe de la liberté d'entreprendre[1227], le principe de la libre concurrence[1228] et le principe d'égalité devant les charges publiques[1229].

337. Premièrement, le juge administratif met en exergue le principe général du droit de la liberté du commerce et de l'industrie[1230]. Il emploie le terme de « *principe de la liberté du commerce et de l'industrie* », d'abord, dans les conclusions sous l'arrêt *Zénard*[1231], puis au sein même de l'arrêt *Etablissements Vezia*[1232]. Il consacre, enfin, ce principe dans l'arrêt *Daudignac*[1233]. Le juge administratif fait désormais référence à la liberté du commerce et de l'industrie sans faire appel à un texte particulier et, notamment, sans faire appel à la loi du 2-17 mars 1791[1234]. Deuxièmement, le juge administratif révèle le principe général du

---

[1219] Marcel Waline indique que « *le Conseil d'Etat se reconnaît le pouvoir de poser une règle de droit, de la créer* » (WALINE (Marcel), Le pouvoir normatif de la jurisprudence, *op. cit.*, p. 613).

[1220] Hans Kelsen indique que le pouvoir de créer par leurs décisions est donné aux Cours suprêmes (KELSEN (Hans), *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 334).

[1221] Hans Kelsen ne partage absolument pas la position de la doctrine classique. Le juge crée des normes générales. Il indique que le juge joue le rôle de législateur. Il entre en concurrence avec le législateur. Le pouvoir de créer des normes générales est alors décentralisé (KELSEN (Hans), *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, pp. 335-336). Monsieur le Professeur Benoît Jeanneau renforce cette idée lorsqu'il souligne que les principes généraux du droit sont l' « *expression d'un pouvoir quasi-législatif du juge* » car le juge détient un pouvoir « *quasi-discrétionnaire* » (JEANNEAU (Benoît), *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, *op. cit.*, pp. 247-248).

[1222] PETEV (Valentin), Structures rationnelles et implications sociologiques de la jurisprudence, *op. cit.*, 444 pages.

[1223] Marcel Waline indique qu' « *il est difficile de ne pas voir, dans la jurisprudence du Conseil d'Etat [...], une jurisprudence créant une règle qui n'était ni dans le droit écrit, ni dans la coutume* ». Mais cette règle créée n'est « *jamais une règle de droit écrite* » (WALINE (Marcel), Le pouvoir normatif de la jurisprudence, *op. cit.*, p. 619). Monsieur le Professeur Benoît Jeanneau ajoute que « *Le juge ne crée pas les principes généraux ex nihilo, mais son rôle ne se réduit pas davantage à une pure constatation. Il constate et crée tout à la fois dans le même temps. Son action n'est pas le fruit d'un pur arbitraire car elle prend son point de départ dans l'analyse de données objectivement saisissables et que lui fournit un milieu social et juridique déterminé. Ce qui ne signifie pas que sa part d'invention soit pour autant négligeable puisqu'il ne manque jamais de faire subir aux données brutes utilisées une véritable transformation, les faisant accéder ainsi à la vie juridique* » (JEANNEAU (Benoît), *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, *op. cit.*, pp. 247-248).

[1224] WALINE (Marcel), Le pouvoir normatif de la jurisprudence, *op. cit.*, p. 613.

[1225] CE, Ass., 26 octobre 1945, *Aramu*, *Rec*. p. 213.

[1226] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 2, §1, A, 1 ; §2, A, 1.

[1227] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 2, §1, A, 3 ; §2, A, 3.

[1228] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 2, §1, B, 2.

[1229] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §2, A, 2.

[1230] Ce principe a fait l'objet d'un contentieux très abondant (JEANNEAU (Benoît), *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, *op. cit.*, p. 48).

[1231] CE, 24 novembre 1933, *Zénard*, Réf. préc.

[1232] CE, Ass., 20 décembre 1935, *Établissements Vézia*, Réf. préc.

[1233] CE, 22 juin 1951, *Daudignac*, Réf. préc.

[1234] Monsieur Roger Latournerie admet que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie est applicable dans les colonies soumises à une législation autonome et dans lesquelles la loi de 1791 n'avait pas été promulguée (LATOURNERIE

droit de la liberté d'entreprendre dans l'arrêt *Cornette de Saint-Cyr*[1235]. Troisièmement, le juge administratif emploie l'expression « *principe de la libre concurrence* » dans un arrêt du Conseil d'Etat du 20 février 1920, *Dubouch*[1236]. Quatrièmement, le juge administratif établit le principe général du droit d'égalité devant l'impôt. Le premier arrêt qui mentionne expressément ce principe date de 1922[1237]. Le juge y fera référence par la suite et de manière explicite pour protéger les entreprises privées de toute discrimination fiscale. En réalité, ce principe général du droit se fond dans un principe plus large qui est celui de l'égalité[1238]. Ces principes généraux du droit ont la particularité de s'imposer aux autorités administratives locales en dehors de la loi de 1791 précitée[1239]. Quel que soit le principe général du droit considéré précédemment, le juge administratif fait tout pour le sauvegarder[1240] quitte à s'éloigner de l'intention du législateur[1241].

338. L'analyse de la jurisprudence relative à l'interventionnisme financier local montre que le Conseil d'Etat protège les entreprises privées des interventions des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[1242]. Toutefois, nous constatons deux choses. D'une part, lorsque l'intervention locale consiste à créer, organiser ou exploiter un lieu, le Conseil d'Etat invoque les principes généraux du droit susvisés. D'autre part, lorsque l'intervention locale consiste seulement à attribuer une aide financière à une entreprise privée, elle fait surtout référence au respect des lois relatives à la répartition des compétences[1243]. Il faut en déduire que le juge administratif est plus enclin à cautionner l'interventionnisme financier local que les interventions qui s'identifient à du « *socialisme municipal* ».

339. Au sortir de ces développements, nous en déduisons que l'acte de juger est toujours créateur soit de normes individuelles[1244] soit de normes générales. Le juge administratif dégage le sens et le contenu des normes juridiques applicables par l'intermédiaire de la rationalité juridique[1245]. La norme juridique écrite est enrichie et approfondie par la jurisprudence qui la concrétise[1246].

(Roger) conclusions sous CE, Ass., 20 décembre 1935, *Établissements Vézia*, *Rec*. p. 212 ; *RDP* 1936.119). Le Conseil d'Etat confirme cette position par la suite (CE, 10/8 SSR, 10 mai 1985, *Société Boussac Saint-Frères*, Réf. préc.).

[1235] CE, 27 avril 1998, *Cornette de Saint-Cyr*, *Rec*. p. 177, n° 184473, *AJDA* 1998, p. 831, concl. Maugüé ; *Revue de droit sanitaire et social*, 1999, p. 507, concl. Dubouis.

[1236] CE, 20 février 1920, *Dubouch*, *Rec*. p. 175.

[1237] CE, 5 mai 1922, *Sieur Fontan*, *Rec*. p. 386.

[1238] JEANNEAU (Benoît), *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, *op. cit.*, p. 21.

[1239] DREYFUS (Françoise), *La liberté du commerce et de l'industrie*, *op. cit.*, p. 228.

[1240] JEANNEAU (Benoît), *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, *op. cit.*, p. 153.

[1241] CE, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, Réf. préc.

[1242] CE, 10/9 SSR, 20 décembre 2013, n° 368065 ; CE, 22 décembre 2014, n°386541 ; CE, 10/9 SSR, 12 février 2016, n° 393700, n° 394344 ; CE, 6 avril 2016, *Société commerciale de Taiarapu Est*, n° 367564.

[1243] CE, 18 novembre 1991, *Département des Alpes-Maritimes c/ Association « Agriculture 06 »*, n° 73398 et n° 84953, *Rec*. p. 395, *T*. p. 752 ; *RDP*, n° 2, mars-avril, 1992, p. 354, concl. Pochard ; CE, du 17 octobre 1997, *Commune de Fougerolles*, Réf. préc.

[1244] Monsieur le Professeur Valentin Petev souligne que « *Par l'acte judiciaire le juge crée des normes individuelles* » (PETEV (Valentin), Structures rationnelles et implications sociologiques de la jurisprudence, *op. cit.*, p. 184).

[1245] *Ibidem*, p. 184.

[1246] WALINE (Marcel), Le pouvoir normatif de la jurisprudence, *op. cit.*, p. 623.

B. Une étendue observée par les moyens de légalité interne retenus par le juge administratif

340. Parmi les moyens de légalité interne existant, les plus couramment retenus par le juge administratif en matière d'interventionnisme financier local sont au nombre de deux. Le juge administratif retient le détournement de pouvoir (1) et la violation de la loi (2).

1. Le détournement de pouvoir, un moyen peu à peu négligé

341. Le détournement de pouvoir[1247] « *consiste, [selon Edouard Laferrière], à détourner un pouvoir légal du but pour lequel il a été institué, à le faire servir à des fins auxquelles il n'est pas destiné* »[1248]. Etant donné qu'il est un cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir[1249], le juge administratif recherche l'intention de l'auteur attaqué. La part de subjectivité est centrale. Le juge administratif analyse ainsi l'exactitude des motifs de l'acte en menant ses investigations dans toutes les pièces ou documents du dossier.

342. Le détournement de pouvoir est un moyen de légalité très souvent soulevé par les requérants qui le confondent avec l'abus de pouvoir[1250]. Mais il est très peu reconnu par le juge administratif. Lorsqu'il retient ce moyen, il indique que l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale « *a statué en dehors des limites de ses attributions* »[1251], « *est sortie de ses attributions* »[1252], « *est sortie de ses attributions légales* »[1253].

343. Au début du XXème siècle, le juge administratif retient, très souvent, le détournement de pouvoir rejetant ainsi l'idée que les collectivités territoriales interviennent financièrement en faveur des entreprises privées. Ce moyen de légalité interne l'autorise alors à annuler toute délibération ou tout arrêté pris par une collectivité territoriale qui se risquerait à autoriser l'autorité exécutive à intervenir financièrement en faveur d'une entreprise privée. Ainsi, le juge administratif annule les interventions qui ne poursuivent pas un intérêt public et ne répondent pas au besoin de la population[1254].

[1247] Le détournement de pouvoir est défini, pour la première fois, par Léon Aucoc qui le dénommait « *excès de pouvoirs flagrant* » (AUCOC (Léon), *Des recours pour excès de pouvoirs devant le Conseil d'Etat*, 1878, Paris, p. 40). Léon Aucoc indique qu'il y a « *excès de pouvoir quand un agent de l'administration, tout en faisant un acte de sa compétence, et en suivant les formes prescrites par la législation, use de son pouvoir discrétionnaire pour des cas et pour des motifs autres que ceux en vue desquels ce pouvoir lui a été attribué* ».
[1248] LAFERRIERE (Edouard), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome II, Berger-Levrault et Cie, 1888, Paris, p. 521.
[1249] FERNANDEZ-MAUBLANC (Lucienne-Victoire), Le prétendu déclin du détournement de pouvoir, *in Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, Paris, p. 239.
[1250] CHAPUS (René), *Droit administratif général*, Tome 1, *op. cit.*, p. 1052.
[1251] CE, 7 août 1896, *Bonnardot*, *Rec*. p. 642, *D.* 1898.3.3.
[1252] CE, 29 mars 1901, *Casanova, Canazzi et autres*, Réf. préc.
[1253] CE, 1er février 1901, *Sieur Descroix dite Affaire des Boulangers de Poitiers*, Réf. préc.
[1254] CE, 3/5 SSR, 25 juillet 1986, *Commune de Mercoeur c. Morand*, Réf. préc. ; CE, 3/5 SSR, 1er octobre 1993, *Commune de Vitrolles*, précité.

344. Délaissant, par la suite, le détournement de pouvoir[1255], le juge administratif préfère un moyen de légalité plus opérant, la violation directe de la règle de droit.

2. La violation directe de la règle de droit, un moyen privilégié

345. La violation de la loi suppose obligatoirement une atteinte à un droit acquis[1256]. Ce moyen de légalité doit donc nécessairement être soulevé par les entreprises privées qui voient leurs droits lésés. Ainsi, le juge administratif ne peut annuler un acte pris par une autorité exécutive locale en faveur d'une entreprise privée que si cet acte a été pris à l'encontre d'un droit acquis[1257].

346. Ces conditions étant remplies, le juge administratif considère que le moyen de légalité de la violation de la loi peut être retenu. Dans plusieurs espèces, le juge administratif annule des délibérations qui, bien qu'accordant un droit à une entreprise privée, violaient la loi. Il estime qu'il est strictement interdit pour une collectivité territoriale d'intervenir, que cela soit par la dépense ou la recette publique ou la dépense fiscale, en faveur d'une entreprise privée lorsque celle-ci n'est pas associée à un service public[1258]. Si l'autorité exécutive locale prend une délibération en ce sens, elle viole la loi et le juge la déclare nulle de droit[1259]. Ainsi, la collectivité territoriale ne peut ni exonérer d'impôt l'entreprise privée ni attribuer une aide financière[1260]. Le juge annule également, pour violation de la loi, une délibération d'une collectivité territoriale qui attribue un avantage financier à des entreprises artisanales, en raison de l'absence de disposition législative expresse qui l'autorise à intervenir financièrement en ce sens[1261].

347. En revanche, il est des cas dans lesquels le juge administratif considère que le moyen tiré de la violation de la loi n'est pas retenu. Dans ce cas, le recours n'émane généralement pas de l'entreprise privée bénéficiant du droit acquis mais du représentant de l'Etat. Le juge administratif considère qu'une collectivité territoriale qui donne à bail un de ses immeubles ne viole pas le droit[1262], plus particulièrement la libre concurrence ou la liberté du commerce et de l'industrie, si elle respecte certaines conditions. Le bail ne doit pas sous-entendre une participation de la collectivité territoriale à l'exploitation et à la gestion

---

[1255] FERNANDEZ-MAUBLANC (Lucienne-Victoire), Le prétendu déclin du détournement de pouvoir, *op. cit.*, p. 239.
[1256] LAFERRIERE (Edouard), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome II, Berger-Levrault et Cie, 1888, *op. cit.*, pp. 505-506.
[1257] *Ibidem*, p. 509.
[1258] CE, 3 mai 1918, *Schneider*, Réf. préc.
[1259] CE, 3 mai 1918, *Schneider*, Réf. préc. ; CE, 26 juin 1974, *Société « La Maison des Isolants-France »*, *Rec*. p. 365, *RDP* 1974.1486, note Jean-Marie Auby ; CE, 11 mai 1956, *Société française de transports Gondrand Frères*, *Recueil Dalloz* et *Sirey*, 1956, p. 433, concl. Marceau Long, note De Laubadère ; CE, 10/8 SSR, 10 mai 1985, *Société Boussac Saint-Frères*, Réf. préc. ; CE, 9 octobre 1991, *SARL Endless International*, n° 80610, *Rec*. p. 325 ; *T*. p. 755 ; CAA Paris, 7 novembre 1989, *SARL Pardon Création*, Réf. préc. ; CE, Ass., 30 décembre 2014, *Société Armor SNC*, Réf. préc.
[1260] CE, 3 mai 1918, *Schneider*, Réf. préc.
[1261] CE, 10/4 SSR, 6 juin 1986, *Département de la Côte d'Or*, Réf. préc. ; CE, Sect., 6 novembre 2002, *Mme Soulier*, n° 223041, *Rec*. p.369, *AJDA* 2002, p. 1434, chron. F. Donnat et D. Casas ; *RFDA* 2003, p. 225, note Pierre Delvolvé ; *Dt adm*. 2002, n° 191 et *Repères*, n° 12.
[1262] CE, Sect., 13 mai 1938, *Société des carboniques liquides*, Réf. préc. ; TA Clermont-Ferrand, 18 juin 1987, *Commune d'Olliergues c/ Sonival et autres*, Réf. préc.

de l'entreprise privée. Il ne doit pas constituer un avantage particulier pour l'entreprise privée. Cet avantage peut se caractériser par exemple par une réduction de coût de la fourniture d'électricité ou par un loyer ayant un montant anormalement bas[1263]. De même, le juge administratif estime, que ne viole pas la loi la délibération d'un département qui attribue une prime et une bonification d'intérêt pour l'aménagement d'un complexe hôtelier dans une commune rurale conformément à la loi[1264].

348. L'interprétation du juge administratif va devenir extensive à partir du moment où le motif d'intérêt public local sera soulevé. Cette notion d'intérêt public local constitue désormais le fondement de l'acceptation par le juge administratif d'une intervention financière locale. Cet intérêt public local a dû évoluer à travers la jurisprudence administrative pour qu'il devienne ce qu'il est aujourd'hui[1265].

§2. L'élargissement de la notion d' « *intérêt public local* »

349. « *Les affaires locales ne [peuvent] exister à titre autonome que par leur finalité [qui est la] réalisation de l'intérêt local* »[1266]. Les collectivités territoriales détiennent une compétence financière pour intervenir dans les domaines définis par la loi. Pourtant si la loi est silencieuse, la collectivité territoriale peut-elle intervenir financièrement ? Peut-elle le faire au nom d'un intérêt public local ? L'interventionnisme financier local participe-t-il à la réalisation de cet intérêt public local ? Il semble que l'intérêt public local subit une double évolution. D'une part, il met en exergue le passage de la prise en compte des intérêts particuliers au profit de l'intérêt public local (A). D'autre part, il montre le passage de l'intérêt public local aux intérêts publics locaux (B).

A. Des intérêts particuliers à l'intérêt public local

350. L'intérêt public local est étroitement lié à la compétence des collectivités territoriales. En effet, celle-ci ne peut s'exercer qu'en vue de satisfaire un intérêt public local[1267]. L'apparition de l'intérêt public local montre bien le choix opéré par la France. Le choix qu'elle fait est celui d'une approche volontariste en opposition avec la conception libérale de l'intérêt général (1). L'élargissement de la notion d'intérêt général entraîne, simultanément, une mutation de l'intérêt public local, ce qui bouleverse la conception volontariste (2).

[1263] CE, Sect., 13 mai 1938, *Société des carboniques liquides*, Réf. préc.
[1264] CE, 10/2 SSR, 11 juillet 1991, *Préfet, Commissaire de la République du département de la Haute-Saône*, Réf. préc.
[1265] D'ailleurs, Madame Jeanne Mesmin d'Estienne l'affirme lorsqu'elle déclare que « *L'intérêt général [est] un concept fluctuant et évolutif, porteur de signifiants complexes et parfois antagonistes* » (MESMIN d'ESTIENNE (Jeanne), Le refus du contrôle d'opportunité : un mythe à déconstruire ?, *op. cit.*, p. 545).
[1266] CHAPUISAT (Louis-Jérôme), *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, Thèse pour le doctorat, Paris II, 1972, pp. 413-414.
[1267] CE, Ass., 30 décembre 2014, *Société Armor SNC*, Réf. préc.

1. Le choix de l'approche volontariste à l'origine de l'intérêt public local

351. L'intérêt public local apparaît, après 1789, avec la création des communes et des départements. La notion marque, à l'aune de l'intérêt général, le triomphe de l'approche volontariste au détriment de l'approche utilitariste[1268].

352. Sous l'Ancien régime, l'intérêt local se distingue nettement de l'intérêt général. Le premier s'assimile à « *un intérêt particulier privé* »[1269]. Les communes forment des « *associations d'habitants dotées d'une volonté particulière pour gérer [leurs] affaires particulières* ». Elles n'étaient considérées que comme une chose privée[1270] c'est-à-dire comme des « *associations d'intérêts privés, formées en vue de la gestion de droits de type patrimonial* »[1271]. Les intérêts locaux se sont construits en dehors de l'Etat[1272]. Le second, l'intérêt général correspond à l'intérêt national. Il exclut l'intérêt local et repose sur le royaume. Cette approche correspond à une conception monarchique de l'intérêt général[1273]. Par conséquent, il y a une dichotomie entre les intérêts particuliers des collectivités locales et l'intérêt général. Cette conception de l'intérêt local n'a pas empêché l'interventionnisme financier des villes[1274]. En réalité, c'est l'intérêt national[1275] qui se manifestait dans cet interventionnisme[1276]. L'interventionnisme financier n'était donc pas entièrement local.

353. La France a fait le choix d'une conception volontariste de l'intérêt général. Cette conception entend l'intérêt général comme un dépassement des intérêts particuliers[1277] et non comme la somme des intérêts particuliers[1278]. L'intérêt général exclut les intérêts privés. Ces derniers montrent des rapports de force alors que le premier met en place un ordre social nouveau qui annihile ces rapports de force[1279]. Cette conception rousseauiste[1280]

[1268] Voir sur l'intérêt général : Conseil d'Etat, *Rapport public annuel 1999, Jurisprudence et avis de 1998, L'intérêt général*, EDCE, n° 50, La documentation française, spéc. pp. 244 à 357.
[1269] BORDIER (Dominique), Les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national, *op. cit.*, p. 2188.
[1270] Le décret du 10 juin 1793 de la Convention nationale sur le mode de partage des biens communaux définit la commune comme « *une société de citoyens unie par des relations locales, soit qu'elle forme une municipalité particulière, soit qu'elle fasse partie d'une autre municipalité* ». Cette définition fait montre d'une approche de la commune « *qui ne tranche pas véritablement en faveur de la commune personne publique* » (PONTIER (Jean-Marie), La personnalité publique, notion anisotrope, *op. cit.*, p. 979).
[1271] CHAPUISAT (Louis-Jérôme), *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 294.
[1272] Monsieur le Professeur Louis-Jérôme Chapuisat souligne que « *la volonté de donner des fondements nouveaux et fermes à l'autonomie locale […] a conduit à conférer aux « intérêts propres à la commune » un caractère non-étatique, voire même anti-étatique* » (*Ibidem*, p. 312).
[1273] Monsieur le Professeur Louis-Jérôme Chapuisat compare les notions d'affaires locales en France et en Angleterre. Il constate qu' « *en Angleterre, on n'a jamais cherché à établir une frontière entre affaires locales et affaires nationales car il n'a jamais été question de délimiter et de fixer les fonctions respectives de deux « pouvoirs »* » (*Ibidem*, p. 322).
[1274] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §1, A. 1.
[1275] Monsieur le Professeur Didier Truchet fait remarquer que l'intérêt national se réfère à la communauté nationale prise comme une entité posée face à des communautés plus restreintes qui la composent comme les collectivités locales par exemple (TRUCHET (Didier), *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de Droit public », 1977, Paris, p. 284).
[1276] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §1, A. 1.
[1277] Conseil d'Etat, *Rapport public annuel 1999, Jurisprudence et avis de 1998, L'intérêt général*, Réf. préc., p. 257.
[1278] C'est l'approche utilitariste de l'intérêt général.
[1279] Conseil d'Etat, *Rapport public annuel 1999, Jurisprudence et avis de 1998, L'intérêt général*, Réf. préc., p. 257.
[1280] Jean-Jacques Rousseau est à l'origine de l'avènement de la notion d'intérêt général en France avec la publication de son Contrat social. Il indique qu' « *il y a bien souvent une différence entre la volonté de tous et la volonté générale ; celle-ci ne regarde qu'à l'intérêt commun, l'autre regarde à l'intérêt privé, et ce n'est qu'une somme de volonté particulières :*

énonce que l'intérêt général est l'expression de la volonté générale qui est une transmutation des intérêts particuliers en intérêt général[1281]. L'intérêt général n'est pas appréhendé sous un angle économique[1282].

354. L'intérêt général dépassant les intérêts particuliers, il ne peut évidemment pas intégrer l'intérêt local susvisé. L'adoption par la France d'une approche volontariste de l'intérêt général va transformer la « *conception privatisée du pouvoir municipal* »[1283]. L'intérêt local s'assimile à l'intérêt général[1284] et devient l'intérêt public local[1285]. La distinction entre « *intérêt général* » et « *intérêt local* » s'interrompt à partir du moment où l'intérêt local présente la même finalité que l'intérêt général[1286]. Il devient l'intérêt public local[1287] avec la transformation du statut juridique des communautés locales en administrations publiques locales[1288]. L'intérêt public local regroupe aussi bien l'intérêt communal[1289], que l'intérêt départemental[1290] et, depuis 1982, l'intérêt régional[1291]. L'intérêt

---

mais ôtez de ces mêmes volontés les plus et les moins qui s'entre-détruisent, reste pour somme des différences la volonté générale » (ROUSSEAU (Jean-Jacques), *Du contrat social*, Les Classiques de la Philosophie, p. 270).

[1281] Conseil d'Etat, *Rapport public annuel 1999, Jurisprudence et avis de 1998, L'intérêt général*, Réf. préc., p. 258.

[1282] *Ibidem*, pp. 260-261.

[1283] CHAPUISAT (Louis-Jérôme), *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 308.

[1284] « *Les personnes publiques autres que l'Etat poursuivent un intérêt public - cela va (presque) de soi - mais cet intérêt, parce qu'il est un intérêt propre à la personne, est également plus limité que celui de l'Etat, qui, du point de vue du droit interne, poursuit seul l'intérêt général dans son sens plénier* » (PONTIER (Jean-Marie), La personnalité publique, notion anisotrope, *RFDA*, 2007, p. 979).

[1285] Les termes « *intérêt général* », « *intérêt public* », « *utilité publique* » ou « *intérêt national* » sont identiques. Monsieur le Professeur Didier Truchet signale que la terminologie change en fonction du domaine considéré. Ainsi, le terme « *intérêt public* » est employé par le juge, le législateur ou l'autorité règlementaire lorsqu'il est traité du socialisme municipal, le terme « *utilité publique* » pour l'expropriation, le terme « *intérêt général* » pour l'interventionnisme économique, le terme « *intérêt national* » pour souligner une opposition avec l'intérêt local (TRUCHET (Didier), *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, *op. cit.*, p. 278).

[1286] Le Conseil d'Etat souligne qu' « *Envisager la question de l'intérêt général d'un simple point de vue national est en effet paradoxalement réducteur* » (Conseil d'Etat, *Rapport public annuel 1999, Jurisprudence et avis de 1998, L'intérêt général*, Réf. préc., p. 322).

[1287] Monsieur le Professeur Didier Truchet atteste que les termes « *intérêt local* » et « *intérêt public local* » se confondent. L'intérêt est local parce qu'il est poursuivi par les collectivités territoriales (TRUCHET (Didier), *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, *op. cit.*, p. 286). Monsieur le Professeur Louis-Jérôme Chapuisat conforte cette idée en relevant qu' « *Il n'y a d'intérêt local que médiatisé par l'existence d'une collectivité locale comme support naturel. C'est l'affaire locale qui conduit à l'intérêt local* » (CHAPUISAT (Louis-Jérôme), *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, *op. cit.*, spéc. pp. 386, 411 et 467 ; CHAPUISAT (Louis-Jérôme), Les affaires communales, *AJDA*, 1976, p. 470).

[1288] *Décret de l'Assemblée nationale concernant la constitution des municipalités du 14 décembre 1789*, Imprimerie nationale, 1789, 34 pages.

[1289] L'intérêt communal présente plusieurs dénominations : utilité communale, intérêt général de la commune, intérêt de la collectivité locale (TRUCHET (Didier), *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, *op. cit.*, p. 285). La jurisprudence du Conseil d'Etat relative à la notion très générale d' « *intérêt communal* » a été prolixe car elle présente des difficultés d'interprétation. Le juge administratif explique, au fur et mesure de ses décisions de justice, ce qu'il entend par « *intérêt communal* » dans le cadre de l'interventionnisme financier local. Ainsi, le juge administratif estime qu'il existe un intérêt communal à la cession par la commune des terrains et des bâtiments d'une usine de textile afin de favoriser l'implantation ultérieure d'entreprises nouvelles (CE, 10/8 SSR, 10 mai 1985, *Société Boussac Saint-Frères*, Réf. préc.). De même, la volonté de maintenir un salon de coiffure dans une commune rurale justifie l'attribution d'une aide financière car elle présente un intérêt communal (TA Nantes 16 décembre 1997, *Calba*, n° 96.2308, *Rec*. p. 696). Au surplus, le juge administratif considère qu'il y a un intérêt communal lorsqu'une commune décide la cession d'un terrain à une entreprise pour un prix inférieur à sa valeur car elle comporte des contreparties suffisantes (CE, 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, Réf. préc.).

[1290] L'intérêt départemental existe dès lors qu' « *un lien particulier* » est de nature à justifier l'intervention financière du département en faveur des entreprises privées (CE, 3/5 SSR, 11 juin 1997, *Département de l'Oise*, n° 17006911, concl. Laurent Touvet, Les limites de l'intérêt local : à propos de la restauration de Colombey-les-Deux-Eglises, *RFDA* 1997.948).

[1291] L'intérêt régional dépend de la portée attendue de l'intervention financière pour laquelle s'engage la collectivité régionale en vertu de sa compétence financière en la matière (TA Strasbourg, 31 juillet 1985, *COREP de Lorraine*, *Rec*. p. 757 ; CE 21 septembre 1992, *Lassus*, n° 106549 ; TC, 22 janvier 2001, *Préfet de Seine-Maritime c/ Sté Multicom et Conseil régional de Haute-Normandie*, n° 3238).

public local a la même fonction que l'intérêt général. L'intérêt public local a pour finalité la satisfaction des besoins locaux et non plus celle des intérêts particuliers. Par conséquent, la commune, le département et la région exercent leur compétence financière dans le but de satisfaire un intérêt public local. Le Conseil d'Etat précise, dans un arrêt du 30 décembre 2014, que l'intérêt public local s'identifie au « *prolongement d'une mission de service public dont la collectivité ou l'établissement public de coopération a la charge, dans le but notamment d'amortir des équipements, de valoriser les moyens dont dispose le service ou d'assurer son équilibre financier, et sous réserve qu'elle ne compromette pas l'exercice de cette mission* »[1292]. L'interventionnisme financier local s'inscrit donc dans ce cadre.

355. Le passage de l'intérêt local à l'intérêt public local est lié au passage de la satisfaction des intérêts particuliers à une satisfaction de l'intérêt général. L'intérêt public local est en quelque sorte l'intérêt général au niveau local. C'est l'approche retenue par la France qui permet un tel passage. Néanmoins, l'opposition entre la conception volontariste et la conception utilitariste est plus ténue.

2. Une approche volontariste mise à mal

356. L'approche volontariste de la notion d'intérêt général est remise en question au profit de l'approche utilitariste. La remise en question de cette approche volontariste est liée, en partie, à la crise de l'Etat-providence[1293]. L'Etat ainsi que les collectivités territoriales sont intervenus financièrement dans l'économie dans le cadre de la planification obérant les initiatives privées[1294]. Ces interventions entraînent alors un accroissement des deniers publics[1295]. La conséquence immédiate est la nécessaire conciliation entre ces deux approches et non leur mise en concurrence.

357. La prise en compte d'une approche utilitariste de l'intérêt général modifie radicalement l'approche française de l'intérêt général. En effet, cette approche, contrairement à celle volontariste, transforme la notion d'intérêt général en une notion économique. Cette approche nécessite la prise en compte du marché[1296]. Cette approche est partagée par les pourfendeurs du libéralisme économique, qui puisent leurs idées dans celle d'Adam Smith auquel nous avons précédemment fait référence et qui énonce que « *l'intérêt public n'est jamais mieux servi que lorsqu'on laisse, en réalité, les individus libres de travailler à satisfaire leurs intérêts égoïstes* »[1297]. Cette approche est également défendue par l'Union européenne qui exerce une influence fondamentale sur l'évolution de la notion d'intérêt général en France[1298]. En effet, la notion d'intérêt général ne doit pas remettre en

---

[1292] CE, Ass., 30 décembre 2014, *Société Armor SNC*, Réf. préc.
[1293] GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Les opérations sur deniers publics, budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, pp. 199-201 ; LALUMIERE (Pierre), *Les Finances publiques*, 8ème éd., *op. cit.*, pp. 7-19 ; COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, pp. 24-26.
[1294] Conseil d'Etat, *Rapport public annuel 1999, Jurisprudence et avis de 1998, L'intérêt général*, Réf. préc., p. 318.
[1295] Voir *infra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 1, Section 1, §1, A.
[1296] Voir *supra* Introduction, §1. B.
[1297] SMITH (Adam), *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, *op. cit.*, 531 pages.
[1298] GROSBOIS (Thierry), Article « Libéraux » *op. cit.*, pp. 608-613 ; BERTONCINI (Yves), Article « Libéralisation », *op. cit.*, pp. 254-257 ; PETIT (Nicolas), *Droit européen de la concurrence*, *op. cit.*, 684 pages.

question les principes du marché commun[1299]. L'Union européenne invite à une intervention minimale de la puissance publique[1300].

358. Pour l'instant, la France n'a pas entièrement adopté l'approche utilitariste. Elle l'a seulement intégrée dans la notion d'intérêt général en opérant une conciliation entre la conception volontariste et la conception utilitariste. L'assouplissement de la liberté du commerce et de l'industrie, de la liberté d'entreprendre ou du droit de propriété met en exergue cette conciliation. Cette dernière influence en retour l'approche de l'Union européenne sur la prise en compte croissante des finalités de l'intérêt général.

359. L'intérêt général et, par suite, l'intérêt public local, subissent des évolutions qui amènent à repenser la notion dans une approche duale. Cette notion intègre de nouvelles composantes directement tirées de la conception libérale faisant ainsi apparaître des intérêts publics locaux.

B. De l'intérêt public local aux intérêts publics locaux

360. L'intérêt public local évolue en même temps que l'intérêt général[1301]. L'intérêt public local est large mais nous ne traiterons que deux aspects[1302]. Cette mutation de l'intérêt public local dans le cadre de l'interventionnisme financier local se manifeste à deux égards. Le juge administratif inclut dans l'intérêt général les notions d'intérêt financier[1303] (1) et d'intérêt économique (2).

[1299] Conseil d'Etat, *Rapport public annuel 1999, Jurisprudence et avis de 1998, L'intérêt général*, Réf. préc., p. 335.
[1300] *Ibidem*, p. 338.
[1301] « *Il y a toute une gamme de besoins, et l'intérêt public est essentiellement changeant, non seulement d'un lieu à l'autre, mais dans le temps, si bien que les services publics ne sont pas immuables dans leur cadre général comme dans leurs modalités d'exécution* » (P.L.J. note sur CE, Ass., 12 juillet 1939, *Chambre syndicale des maîtres buandiers de Saint-Etienne*, *D.* 1940.3.1).
[1302] Monsieur le Professeur Didier Truchet fait ressortir que la notion d'intérêt général présente un contenu très divers. Il distingue les intérêts publics traditionnels des intérêts publics nouveaux (TRUCHET (Didier), *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, *op. cit.*, pp. 288-295). Les premiers ont trait au bon fonctionnement des services publics, à l'ordre public, à l'environnement, à l'urbanisme. Les seconds comprennent l'intérêt public social, l'intérêt économique, l'intérêt public lié à l'utilisation de sol. L'intérêt général englobe également l'intérêt public social comme l'a souligné le juge des conflits dans une décision du 22 janvier 1955 (TC, 22 janvier 1955, *Naliato*, *RDP* 1955, p. 716, note Charles Eisenmann). Ainsi, le juge administratif fait montre d'une approche extensive du service public, activité d'intérêt général, car « *toute activité des collectivités publiques […] s'inspire d'un mobile d'intérêt général* ». Dès lors, « *le but d'intérêt social que visent l'Etat et les collectivités administratives en organisant des colonies de vacances, imprime à cette organisation le caractère d'un service public* ». L'intérêt général comprend également la protection de la santé (CE, 10/9 SSR, 20 décembre 2013, n° 368065). Il comprend aussi des intérêts situés en périphérie tels que l'intérêt financier et les intérêts privés.
[1303] L'intérêt financier est dénommé également « *intérêt pécuniaire* » par le commissaire du gouvernement Rivet (RIVET conclusions sous CE, 11 juin 1926, *Raynaud c. Ville de Châtellerault*, *Rec*. p. 591, *D.* 1927.3.44). Le rapport entre intérêt général et intérêt financier a été analysé notamment par : TRUCHET (Didier), *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, *op. cit.*, p. 296 ; TEITGEN-COLLY (Catherine), *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, Economica, coll. « Recherches Panthéon-Sorbonne Université de Paris I, Série Sciences juridiques », 1981, Paris, p. 3 ; ROUAULT (Marie-Christine), *L'intérêt communal*, Presses Universitaires du Septentrion, coll. « Sciences juridiques et sociales », 1991, Paris, p. 325, et plus récemment, voir la thèse dédiée à l'intérêt financier, particulièrement l'introduction : ALHAMA (Frédéric), *L'intérêt financier dans l'action des personnes publiques*, Thèse de doctorat, Paris I, 2016, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2018, Paris, XI-1064 pages.

1. L'intérêt financier, une composante de l'intérêt général

361. Les interventions des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont animées par une double approche, volontariste et utilitariste, de l'intérêt général. Une telle approche se constate à travers la jurisprudence dans l'évolution de la prise en compte de l'intérêt financier. D'abord rejeté, l'intérêt financier sera intégré par le juge administratif comme une composante de l'intérêt général.

362. Le refus de l'intérêt financier entraîne un refus de l'interventionnisme financier local. L'intérêt financier a, d'abord, été écarté par la jurisprudence[1304]. Il est considéré comme n'étant pas une composante de l'intérêt public local[1305]. L'idée d'un usage des deniers publics à des fins autres que l'intérêt général est identifiée, par le juge administratif, comme un détournement de pouvoir[1306]. Cette idée est d'autant plus rejetée que l'intérêt financier connote la rentabilité, le profit, le bénéfice ou encore le gain[1307]. Autant de termes étrangers à l'intérêt général. Ainsi, c'est à juste titre que le juge administratif sanctionne les interventions financières d'une collectivité territoriale qui ont pour unique objectif de poursuivre un but financier car elle ne doit pas réaliser de bénéfices[1308]. De même, les collectivités territoriales ne peuvent exercer l'interventionnisme financier local car elles grèvent les finances de la collectivité territoriale[1309]. Si interventionnisme financier local il y a, ce ne peut donc être que de manière exceptionnelle[1310].

363. L'intérêt financier concourt à ce que l'interventionnisme financier local soit admis. D'abord, le juge administratif fait coexister l'intérêt général et l'intérêt financier

---

[1304] Il a toutefois été admis dans les domaines relatifs à l'exploitation du domaine public ou des services publics et l'expropriation (CE, 6 juin 1902, *Goret*, *S*. 1903.3.65, note Hauriou, *D*. 1904.9.17, concl. Romieu ; CE, 16 décembre 1921, *Sassey*, *Rec*. p. 1063 ; CE, 9 janvier 1925, *Ravier et Robinot*, *Rec*. p. 33 ; CE, 13 janvier 1933, *Mironneau*, *S*. 1933.3.41, note Laroque ; CE, 26 juin 1946, *Consorts de Gonet*, *Rec*. p. 453).

[1305] D'ailleurs, Alibert signale dans une note sur un arrêt du Conseil d'Etat, *Blanc*, que « *l'intérêt public n'est pas l'intérêt financier* ». Néanmoins, il nuance son propos en mettant en avant le fait qu'il était « *impossible de faire abstraction de l'intérêt financier dans les affaires de cette nature : cet intérêt, qu'on le veuille ou non, pénètre tous les mobiles qui peuvent animer les autorités publiques désireuses d'intervenir dans l'organisation économique* » (ALIBERT note sous CE, 19 mai 1933, *Blanc*, *Rec*. p. 540, *S*. 1933.3.153). Plus récemment, d'autres auteurs dits classiques adopte l'idée selon laquelle « *l'intérêt financier des personnes publiques n'est pas un intérêt général à part entière ou qu'il ne l'est que dans certaines bornes, lesquelles commencent généralement aux frontières (incertaines) du gain, du profit ou du lucre* » comme l'exprime Monsieur Frédéric Alhama, dans sa thèse sur *L'intérêt financier dans l'action des personnes publiques* (Thèse de doctorat, Paris I, 2016, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2018, Paris, p. 5). Il cite d'ailleurs les auteurs de la doctrine qui partagent ce point de vue tels que Marc Peltier, Henry-Michel Crucis, Antony Taillefait, Christelle Ballandras-Rozet, Gustave Peiser (ALHAMA (Frédéric), *L'intérêt financier dans l'action des personnes publiques*, Thèse de doctorat, Paris I, 2016, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2018, Paris, pp. 5-6).

[1306] D'intéressantes illustrations le confirment : CE, 19 mai 1933, *Blanc*, *Rec*. p. 540, *S*. 1933.3.153, note Alibert, *D.H.* 1933.400 ; CE, 26 novembre 1875, *Pariset*, *Rec*. p. 934 ; CE, 31 janvier 1908, *Dame de la Romagère*, *S*. 1908.3.153, note Hauriou ; CE, 7 août 1925, *Crouzillac*, *Rec*. p. 824.

[1307] TEITGEN-COLLY (Catherine), *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, *op. cit.*, p. 3.

[1308] Le juge administratif n'hésite pas à sanctionner la collectivité territoriale qui intervient financièrement dans l'unique but « *d'alimenter le budget communal* » (RIVET conclusions sous CE, 11 juin 1926, *Raynaud c. Ville de Châtellerault*, Réf. préc.).

[1309] Le commissaire du gouvernement Rivet souligne qu'une collectivité territoriale ne peut intervenir financièrement si cette action « *risque de grever assez lourdement les finances communales* » (CE, 11 juin 1926, *Raynaud c. Ville de Châtellerault*, Réf. préc.).

[1310] *Ibidem*.

plutôt que de les opposer[1311]. Puis, il accepte que l'intérêt financier soit une composante de l'intérêt général[1312]. L'intérêt financier est même reconnu explicitement comme ayant un caractère d'intérêt général[1313]. Dès lors, l'interventionnisme financier local peut être justifié par un motif d'intérêt général[1314]. En revanche, le motif de l'intérêt général est rejeté lorsque la collectivité territoriale se substitue à l'initiative privée, sauf en cas de carence de l'initiative privée.

364. L'intérêt financier participe à ce que l'interventionnisme financier local soit justifié. Madame le Professeur Teitgen-Colly présente deux aspects de l'intérêt financier[1315]. D'une part, dit-elle, l'intérêt financier signifie la « *recherche d'un moindre coût ou d'une moindre économie* »[1316]. L'interventionnisme financier local doit s'opérer en respectant la théorie du bilan coûts-avantages[1317]. D'autre part, l'intérêt financier vise « *la recherche d'un gain d'argent, d'avantages financiers, ou encore la poursuite d'un but lucratif, d'un profit* »[1318]. La recherche d'un lucre se manifeste lorsque la collectivité territoriale intervient financièrement au profit d'une entreprise privée avec l'objectif d'obtenir un avantage financier, notamment à travers les recettes fiscales de la collectivité territoriale[1319]. Les collectivités territoriales qui présentent de nombreuses entreprises privées sur leur territoire bénéficient en retour d'un accroissement des recettes fiscales.

365. L'intérêt financier contribue à ce que l'interventionnisme financier local soit autonome. Il n'est plus besoin d'un lien entre l'intérêt général et l'intérêt financier pour justifier l'interventionnisme financier local. L'intérêt financier, lorsqu'il recherche l'équilibre des finances locales, a une finalité d'intérêt général[1320]. Il constitue à lui seul un but d'intérêt général[1321]. L'interventionnisme financier local, avec une telle finalité, se détache de l'approche keynésienne des finances publiques. Il se rapproche de la conception classique qui, bien que refusant originellement tout interventionnisme quel qu'il soit, accepte

---

[1311] A partir de l'arrêt du Conseil d'Etat, datant du 3 février 1911, *Commune de Mesle-sur-Sarthe*, il n'y a plus d'opposition stricte entre l'intérêt financier et l'intérêt général (CE, 3 février 1911, *Commune de Mesle-sur-Sarthe*, *Rec*. p. 137, *S*. 1913.3.108 ; *D*. 1913.3.25, concl. Blum).

[1312] C'est dans un arrêt du 8 mars 1929 (CE, 8 mars 1929, *Bonneton*, *S*. 1929.3.41, note Bonnard ; *D*. 1930.3.5, note P.L.J.) que le Conseil d'Etat reconnaît, pour la première fois, l'intérêt financier comme une composante de l'intérêt général. Par la suite, l'intérêt général va s'entendre largement par la jurisprudence administrative, le juge administratif y incluant l'intérêt financier de la collectivité publique (BRAIBANT (Guy), conclusions sous CE, 29 avril 1970, *Société Unipain*, n° 77935, *RDP*, 1970, p. 431).

[1313] CE, 8 mars 1929, *Bonneton*, Réf. préc.

[1314] PLATEAUX (Antoine), *L'interventionnisme financier des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 155.

[1315] Pour approfondir, voir la thèse de TEITGEN-COLLY (Catherine), *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, *op. cit.*, 536 pages.

[1316] TEITGEN-COLLY (Catherine), *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, *op. cit.*, p. 3.

[1317] LEMASURIER (Jeanne), Vers un nouveau principe général du droit ? Le principe « bilan-coût-avantages », *in Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public, Tome II*, 1974, pp. 551-562.

[1318] TEITGEN-COLLY (Catherine), *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, *op. cit.*, p. 3.

[1319] Une collectivité territoriale peut décider de vendre un de ses bâtiments à un industriel dans le but de générer des recettes fiscales (CAA Nantes, 6 juin 2006, *Société Parmentier Sens et Commune de Courtenay*, n° 05NT00850, *AJDA* 2006, p. 2469, confirmé par CE, 25 septembre 2009, *Commune de Courtenay*, n° 298918, *AJDA* 2009, p. 2179, note Ziani ; *Dr. adm*. 2009, n° 148, obs. Melleray et repris au fond par le tribunal administratif (TA Limoges, 24 novembre 2011, *Syndicat CGT du personnel de l'abattoir de Bessines c/ Commune de Bessines-sur-Gartempe et Société Somafer*, n° 1000190, *AJDA* 2012. 883, concl. David Labouysse, Cession d'une activité économique, ancien service public municipal).

[1320] CE, 29 avril 1970, *Société Unipain*, n° 77935, *RDP*, 1970, p. 431, concl. Guy Braibant ; CE, Sect., 26 janvier 1973, *Société Leroi et Lardereau*, n° 89179 et 89180, *AJDA* 1973, p. 252.

[1321] CE, 23 janvier 1970, *Epoux Neel*, *Rec.* p. 44, *AJDA* 1970, p. 298 note André Homont, *AJPI* 1970 concl. Beaudin.

l'interventionnisme financier local à condition que les finances des collectivités territoriales ne soient pas grevées. A travers l'intérêt financier, la conception libérale perdure et fonde l'interventionnisme financier local sur un socle libéral[1322] et non plus sur celui du socialisme municipal[1323].

366. L'intérêt financier n'était pas retenu par le juge administratif. Ce dernier a toutefois assoupli sa position permettant ainsi à l'interventionnisme financier local de s'affermir. D'ailleurs, l'intérêt financier n'est pas la seule composante de l'intérêt général. L'intérêt économique en est une également.

2. L'intérêt économique, une composante de l'intérêt public local

367. L'intérêt économique est développé par la doctrine dans le cadre de l'interventionnisme économique des collectivités territoriales[1324]. Comment envisage-t-on l'intérêt économique dans le cadre de l'interventionnisme financier local ? L'intérêt économique suppose que les collectivités territoriales emploient leurs deniers publics pour le développement économique *ratione loci*. Lorsque les collectivités territoriales interviennent financièrement en faveur des entreprises privées situées sur leur territoire, elles recherchent un intérêt économique. Ces interventions s'opèrent de deux façons : soit les collectivités territoriales se substituent à l'initiative privée ; soit elles attribuent une somme d'argent aux entreprises privées. Dans les deux cas, les finances des collectivités territoriales sont sollicitées, mais, seul le deuxième s'identifie vraiment à l'interventionnisme financier local.

368. L'intérêt économique n'a pas toujours été accepté par le juge administratif mais sa jurisprudence a rapidement[1325] évolué en faveur de sa prise en compte. Le juge administratif a d'abord refusé que les collectivités territoriales prennent en charge des activités habituellement exercées par les personnes privées. Cette interdiction est due à la volonté de prévenir tout risque de concurrence déloyale et de protéger les libertés économiques[1326]. La collectivité territoriale ne peut se substituer à l'entreprise privée[1327]. Ce n'est d'ailleurs pas le but de l'interventionnisme financier local. Le juge administratif explique que l'intérêt économique ne peut justifier une telle intervention et dissocie l'intérêt général de l'intérêt économique. Pour lui, ils ne poursuivent pas le même but. Le premier contribue à la satisfaction des besoins du public, le second à la satisfaction des entreprises privées.

[1322] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1.
[1323] Les moyens sont les mêmes mais la finalité et les effets sont différents. Voir *supra* Introduction, §1, C.
[1324] DREYFUS (Françoise), *L'interventionnisme économique*, *op. cit.*, pp. 166-177 ; TRUCHET (Didier), *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, *op. cit.*, pp. 292 et s.
[1325] *Ibidem*, p. 292.
[1326] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 2, §1.
[1327] « *[Le] motif d'ordre général : lutte contre la vie chère n'est pas suffisant pour légitimer la création par une Ville d'une entreprise commerciale qui avec les moyens puissants des finances publiques viendrait avec des armes inégales, écraser le commerce libre. Sinon le même raisonnement suffirait pour ériger en services publics toutes les branches de la production* » (JOSSE conclusions sous CE, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, *RDP*, 1930, p. 530).

369. Le juge administratif a admis au fur et à mesure que les collectivités territoriales emploient leurs finances au profit des entreprises privées, quelle que soit la forme d'intervention. Il fait évoluer sa jurisprudence en admettant que l'intérêt public local comprenne l'intérêt économique[1328]. D'une part, il reconnaît que les collectivités territoriales peuvent prendre en charge des activités habituellement exercées par les personnes privées[1329]. La position du juge administratif s'éloigne donc de celle, libérale, qu'il avait au début du XXème siècle et il admet le socialisme municipal. D'autre part, il reconnait que les collectivités territoriales peuvent intervenir financièrement en faveur des entreprises privées[1330]. Il admet que l'interventionnisme financier local poursuive un « *intérêt économique local* »[1331]. Dans les deux cas, le juge administratif a pris de la hauteur. Il considère que la volonté d'une collectivité territoriale de développer son territoire est étroitement liée avec l'intérêt général. La jurisprudence fait ressortir un lien fort entre l'intérêt financier et l'intérêt économique, lesquels se fondent dans l'intérêt général.

Section 2. L'influence de la jurisprudence européenne

370. Le juge européen a contribué à asseoir l'interventionnisme financier local dans l'ordonnancement juridique[1332] grâce à son interprétation de la notion d' « *aide d'Etat* ». En effet, c'est à travers cette notion qu'il faut appréhender la jurisprudence européenne en matière d'interventionnisme financier local. Il s'avère donc intéressant de comparer la notion d' « *interventionnisme financier local* » et la notion d' « *aide d'Etat* » au regard de l'interprétation que donne la jurisprudence européenne (§1). De plus, il faut analyser le rôle important que jouent les autres institutions européennes, particulièrement la Commission européenne, dans la préhension de cette notion par le juge européen (§2).

§1. La comparaison entre « *interventionnisme financier local* » et « *aides d'Etat* »

371. Il faut partir de la définition de la notion d' « *aide d'Etat* » pour opérer une comparaison entre les deux notions. L' « *aide d'Etat* » a été définie par la Cour de justice, dans une décision datant du 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierrungspräsidium Magdeburg (Altmark* ci-après)[1333]. Cette décision en explicite les caractéristiques principales : « *premièrement, il doit s'agir d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État. Deuxièmement, cette intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre États membres. Troisièmement, elle doit accorder un avantage à son bénéficiaire. Quatrièmement,*

[1328] « *L'intérêt public mis au premier plan par l'article 1er du décret du 28 décembre 1926 comprend donc aujourd'hui [...] l'intérêt économique* » (MESTRE note sous CE, 24 novembre 1933, *Zénard*, *S*. 1934.3.105).
[1329] CE, 24 novembre 1933, *Zénard*, Réf. préc.
[1330] CE, 23 mai 1986, *Dorison*, Réf. préc.
[1331] CE, 26 juin 1996, *Département de l'Yonne*, n° 161283, *T*. p. 743 ; *JCP* 1997.II.22777, note J.-M. Peyrical.
[1332] BONNARD (Roger), L'origine de l'ordonnancement juridique, *op. cit.*, pp. 33-77 ; BERGEL (Jean-Louis), *Théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 210 ; CARBONNIER (Jean), *Droit civil, Introduction, les personnes*, *op. cit.*, n° 1.
[1333] CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierrungspräsidium Magdeburg*, aff. C-280/00, *Rec*. I-7747, concl. Philippe Léger, *Rec*. I-7751.

elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence »[1334]. Dans un premier temps, il s'agira d'analyser les critères d'identification de la notion d' « *aide d'Etat* » (A). Cette analyse va permettre d'affirmer l'absence d'identité complète entre les deux notions d' « *aide d'Etat* »[1335] et d' « *interventionnisme financier local* » (B).

A. L'analyse des critères d'identification de la notion d' « *aide d'Etat* »

372. L'arrêt Altmark[1336] met en exergue un critère organique « *essentiel* »[1337] et un critère financier « *déterminant* »[1338] (2).

1. Le critère organique de la notion d'aide locale, un critère essentiel

373. Les aides d'Etat sont des aides accordées par les Etats[1339]. La nature publique est donc indispensable pour que ces aides soient considérées comme une aide d'Etat. La Cour de justice a poussé plus avant l'analyse de ce critère organique en appréhendant de manière large la notion d'Etat. Cette approche contribue à inclure dans le champ d'application de la notion, les collectivités infra-étatiques que sont les collectivités territoriales. Les aides accordées par ces dernières sont donc des aides d'Etat. Les aides locales font l'objet d'une « *assimilation au régime général* »[1340] afin que le régime des aides d'Etat leur soit appliqué[1341].

374. Le caractère extensif du critère organique se traduit également dans la qualification, d'aides d'Etat, des aides qui ne sont pas accordées directement par les collectivités territoriales. Dès lors, les aides versées par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre comme celles versées par des personnes morales de droit public ou de droit privé qui agissent au nom et pour le compte des collectivités territoriales s'identifient à des aides d'Etat[1342].

[1334] *Ibidem*, pt n°75.
[1335] Monsieur le Professeur Michaël Karpenschif souligne dans son ouvrage relatif au *Droit européen des aides d'Etat* que l'aide d'Etat « *reste une notion juridique [...] qui ne s'applique que si le bénéficiaire de l'avantage est une « entreprise » au sens du droit de l'Union européenne* » (KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, *op cit.*, p. 12).
[1336] CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierrungspräsidium Magdeburg*, Réf. préc.
[1337] BLUMANN (Claude) et DUBOUIS (Louis), *Droit matériel de l'Union européenne*, 7ème éd., LGDJ, Lestensoéditions, coll. « Domat Droit public », 2015, Issy-les-Moulineaux, p. 676.
[1338] *Ibidem*, p. 676.
[1339] Les aides émanant de l'Union européenne sont exclues du régime des aides d'Etat. C'est ainsi que le juge européen a déclaré que « *l'exonération fiscale pour le carburant d'aviation n'est pas considérée comme soulevant des problèmes d'aide d'État* », alors qu'elle en remplissait tous les critères, cette mesure fiscale relevant d'une « *directive [européenne qui] ne laisse aucune marge d'appréciation à l'État membre* » (TPICE, 5 avril 2006, *Deutsche Bahn*, aff. T-351/02, *Rec.* II-1047).
[1340] BLUMANN (Claude) et DUBOUIS (Louis), *Droit matériel de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 677.
[1341] CJCE, 22 mars 1977, *Steinike et Weinlig c. RFA*, aff. 78/76, *Rec*. p. 595.
[1342] BLUMANN (Claude) et DUBOUIS (Louis), *Droit matériel de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 677.

2. Le critère financier, un critère déterminant

375. L'aide d'Etat est « *une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État* ». L'arrêt *Altmark* superpose les notions d' « *aide* » et d' « *intervention* ». Ces deux notions renvoient à la même réalité. Ce faisant, il est possible d'affirmer que les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans le cadre de l'interventionnisme financier local, s'identifient à des aides d'Etat.

376. La Cour de justice a approfondi l'analyse du critère financier de la notion d' « *aide d'Etat* » en expliquant ce qu'il faut entendre par « *ressources propres* ». En effet, dans un arrêt du 17 juin 1999[1343], la Cour de justice souligne que « *le terme aide [...] implique nécessairement des avantages accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'Etat ou constituant une charge supplémentaire pour l'Etat ou pour les organismes désignés ou institués à cet effet* ». La notion de « *ressources publiques* » prend une forme positive par le « *transfert de ressources d'Etat* »[1344], mais elle peut aussi prendre une forme négative dans les cas où l'intervention a pour conséquence une perte de ressources qui auraient dû être versées au budget de l'Etat[1345]. Dès lors, la notion de « *ressources publiques* » s'entend, dans une approche large, comme des « *moyens pécuniaires que les autorités publiques peuvent effectivement utiliser pour soutenir des entreprises, parce qu'ils restent constamment sous contrôle public* »[1346]. Les aides d'Etat peuvent être aussi bien des dépenses ou des recettes publiques locales qu'une perte de recettes fiscales locales[1347].

377. Plus encore, la notion de « *ressources publiques* » est encore plus large puisqu'elle englobe également les « *avantages octroyés grâce à des ressources communautaires* »[1348]. C'est notamment le cas dans le cadre des fonds structurels tels que le Fonds européen de développement régional (FEDER) qui s'adresse principalement aux petites et moyennes entreprises et qui vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux.

378. Par ailleurs, la Cour de justice a, dans un arrêt du 23 février 1961, défini la notion d' « *avantages financiers* ». Ainsi, il faut entendre par « *avantages financiers* »,

---

[1343] CJCE, 17 juin 1999, *Piaggio*, aff C-295/97, *Rec*. I-3735.
[1344] CJCE, 15 mars 1994, *Banco Exterior de España*, Réf. préc., pt n° 14.
[1345] DONY (Marianne), *Contrôle des aides d'Etat*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, Bruxelles, p. 31.
[1346] *Ibidem*, p. 41.
[1347] La Cour de justice l'a d'ailleurs confirmé. Elle a considéré que la dépense publique locale constitue une aide d'Etat car il s'agit d'un transfert de ressources d'Etat. La Cour considère que l'attribution de subventions bénéficiant à certains opérateurs économiques d'un secteur donné, financées par des taxes parafiscales et prélevées sur tous les opérateurs nationaux de ce secteur signifiait une mobilisation des ressources publiques (CJCE, 11 novembre 1987, *France c. Commission*, aff. 259/85, *Rec*. p. 4393, pt 23). La Cour a également considéré que la dépense fiscale locale constitue une aide d'Etat (CJCE, 2 juillet 1974, *République italienne c. Commission des Communautés européennes*, Réf. préc., pts n°s 34 et 35), puisque qu'il s'agit pour l'Etat d'une perte de recettes budgétaires. D'ailleurs, dans une communication de 1998, la Commission européenne précise sa position face aux aides fiscales. Elle considère qu'il faut retenir les critères prévus par l'article 107 §1 du TFUE (ex-article 87 du TCE). C'est le cas notamment lorsqu'il s'agit d'exonération totale ou partielle d'une contribution fiscale ou sociale (CJCE, 17 juin 1999, *Piaggio*, Réf. préc., pt n° 42).
[1348] La Cour de justice a souligné que « *l'avantage financier que les opérateurs économiques tirent de leur participation à la répartition du contingent n'est pas octroyé au moyen de ressources d'Etat mais au moyen de ressources communautaires* » (CJCE, 13 octobre 1982, *Norddeutsches Vieh-Und Fleischkontor c. Balm*, aff. jtes 213 A 215/8, *Rec.* 3585, pts 22 et 23).

« *toutes les interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise*[1349] *et qui, par là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de nature et ont des effets identiques* »[1350]. De manière synthétique, « *sont considérées comme des aides toutes les interventions qui, sous quelque forme que ce soit, sont susceptibles de favoriser directement ou indirectement des entreprises […] ou qui sont à considérer comme un avantage économique que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché* »[1351]. L'avantage financier peut donc prendre n'importe quelle forme. Par conséquent, tout avantage financier consenti à une entreprise privée, par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi qu'une personne morale de droit public ou de droit privé agissant au nom et pour le compte de ces derniers, peut être qualifié d'aide locale[1352] même si le droit national diverge du droit de l'Union européenne[1353].

379. Ces critères susmentionnés confirment l'existence d'un lien entre « *interventionnisme financier local* » et « *aides locales* » sans toutefois créer une identité.

B. L'absence d'identité complète entre les deux notions

380. Si toute aide locale entre dans le champ d'application de l'interventionnisme financier local, l'inverse n'est pas forcément vrai. L'analyse du contenu que revêtent les deux notions permet d'indiquer que l'interventionnisme financier local est à la fois une notion englobante (1) et une notion plus large que celle d' « *aide d'Etat* » (2).

1. L' « *interventionnisme financier local* », une notion intégrant celle d' « *aide d'Etat* »

381. La Commission a énuméré[1354] les mesures susceptibles d'être qualifiées d'aides d'Etat et, par voie d'extension, d'aides locales[1355]. Les interventions financières et les aides locales sont identiques car elles renvoient toutes deux aux mêmes formes d'aides, même si la forme et la dénomination importent peu[1356]. Les formes que peuvent prendre l'aide locale comme l'intervention financière des collectivités territoriales sont diverses et variées[1357]. Il faut distinguer les « *aides positives* » et les « *aides négatives* »[1358].

[1349] La notion d'entreprise est celle prévue par la jurisprudence européenne et que nous avons déjà développé précédemment (Voir notamment *supra* Introduction, §1, D.).
[1350] CJCE, 23 février 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c. Haute Autorité de la CECA*, Réf. préc., pt n° 39.
[1351] CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierrungspräsidium Magdeburg*, Réf. préc., pt n° 84.
[1352] CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris Holland*, Réf. préc. ; Trib. UE, 18 janvier 2012, *Djebel-SGPS SA c/ Commission*, Réf. préc. ; BLUMANN (Claude) et DUBOUIS (Louis), *Droit matériel de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 680.
[1353] Le droit de l'Union européenne prime sur le droit national notamment lorsqu'une loi nationale entre en contradiction avec le droit de l'Union européenne (CJUE, 2 septembre 2010, *Scott*, aff. C-290/07, *Rec*. I-7763 ; *RDUE* 4/2010, p. 865, note L. Cappelletti ; Trib. UE, 13 décembre 2011, *Konsum Nord ekonomisk förening*, aff. T-244/08, *Rec*. II-00444).
[1354] La liste présentée ici n'est pas exhaustive puisque la Cour vise de nouvelles mesures la complétant à chaque fois.
[1355] COMMUNIER (Jean-Michel), *Le droit communautaire des aides d'Etat*, LGDJ, coll. « Systèmes droit », 2000, Paris, p. 11.
[1356] BLUMANN (Claude) et DUBOUIS (Louis), *Droit matériel de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 676.
[1357] DONY (Marianne), *Contrôle des aides d'Etat*, *op. cit.*, p. 46.
[1358] COMMUNIER (Jean-Michel), *Le droit communautaire des aides d'Etat*, *op. cit.*, pp. 12 et s.

382. Les premières font référence aux dépenses et recettes publiques locales. Il peut s'agir de subventions[1359], de bonifications d'intérêts[1360], de garanties de prêts à des conditions particulièrement favorables, de cessions de bâtiments ou de terrains à titre gratuit ou à des conditions préférentielles, de couvertures de pertes d'exploitation, ou de toute autre mesure d'effet équivalent[1361].

383. Les secondes sont liées à la perte de recettes fiscales locales. La jurisprudence de la Cour de justice est constante en la matière[1362]. En effet, l'avantage fiscal permet aux bénéficiaires d'avoir une situation financière plus favorable que les autres contribuables, quand bien même il n'y a eu aucun transfert de ressources publiques.

2. L'interventionnisme financier local, une notion plus large que l'aide locale

384. L'aide locale, en tant qu'aide d'Etat, se distingue de trois autres catégories d'aides : les aides *de minimis*, les aides sélectives, les aides à caractère social et les aides à finalité culturelle mais aussi les aides liées au capitalisme d'Etat.

385. Les aides *de minimis*[1363], « *compte tenu de leur importance réduite, ne remplissent pas la condition d'affectation des échanges* »[1364] et ne sont pas soumises à l'article 107 du TFUE (ex-article 87 du TCE)[1365] dès lors qu'elles ne dépassent pas un certain plafond défini par le règlement de la Commission européenne[1366]. Elles ne sont pas, *en principe*, des aides d'Etat[1367]. L'interventionnisme financier local ne fait pas de distinction entre les aides relevant des règles *de minimis* et les aides locales. Dans les deux cas, il s'agit d'interventions financières des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées. Elles prennent plusieurs formes telles que celle de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêt, d'apports de capitaux, de garanties d'emprunt[1368].

[1359] La première de ces aides est la subvention directe. C'est le cas de celle qui vise à inciter les exploitants de salles de cinéma à programmer des films issus de l'industrie cinématographique nationale en attribuant des subventions (Décision n° 89/441 de la Commission du 21 décembre 1988, *JOCE* L 208 du 20 juillet 1988, p. 38).
[1360] CJCE, 8 mars 1988, *Exécutif régional wallon c. Commission*, aff. 62/87 et 72/87, *Rec*. p. 1573, pt n° 13.
[1361] DONY (Marianne), *Contrôle des aides d'Etat*, *op. cit.*, p. 4.
[1362] CJCE, 15 mars 1994, *Banco Exterior de España*, Réf. préc. ; CJCE, 19 mai 1999, *Italie/Commission*, Réf. préc. ; CJCE, 19 septembre 2000, *RFA c. Commission*, Réf. préc. ; CJCE, 15 décembre 2005, *Italie c. Commission*, aff. C-66/02.
[1363] La notion est apparue en 1992 en vue de l'encadrement européen des aides aux petites et moyennes entreprises (Encadrement européen des aides aux petites et moyennes entreprises, *JO*, C 231 du 19 août 1992, p. 2, spéc. pt 3.2).
[1364] DONY (Marianne), *Contrôle des aides d'Etat*, *op. cit.*, p. 77.
[1365] Les aides *de minimis* sont considérées comme « *n'affectant pas les échanges entre États membres et comme ne faussant pas ou ne menaçant pas de fausser la concurrence* » car « *l'importance relativement faible d'une aide ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'excluent pas a priori l'éventualité que les échanges entre Etats membres soient affectés* » (CJCE, 21 mars 1990, *Belgique c/ Commission*, dit « Tubermeuse », aff. C-142/87, *Rec.* p. I-959, pt 43).
[1366] Le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* (*JOUE* n° L 352/1 du 24 décembre 2013) souligne que ces aides doivent avoir un montant maximum de 200 000 euros pour être exclues de la catégorie des aides d'Etat soumis à l'article 107 du TFUE. Ce montant correspond à ce qu' « *une entreprise unique peut recevoir par État membre sur une période de trois ans* ».
[1367] Pour l'exclure de la catégorie des aides d'Etat, la Commission européenne se fonde sur le principe de la défaillance de l'un des critères (KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, *op cit.*, p. 85).
[1368] Le règlement (UE) n° 1407/2013, (Réf. préc.) prévoit les conditions d'applications de ces aides *de minimis*.

386. Les aides sélectives relative au cadre géographique de référence[1369] ne sont pas assimilées à des aides d'Etat[1370] bien qu'elles favorisent « *certaines entreprises ou certaines productions* » présentant une certaine sélectivité incompatible avec le marché intérieur[1371]. Mais, en raison de la portée générale de la mesure sur le territoire de la collectivité territoriale concernée, elles ne peuvent pas être considérées comme des aides d'Etat[1372]. En effet, elles ne portent pas atteinte à l'article 107 du TFUE (ex-article 87 du TCE). Les aides sélectives ne doivent affecter ni la concurrence ni les échanges entre États membres[1373].

387. Les interventions financières en faveur des entreprises privées n'ont pas qu'une finalité économique, parmi celles-ci figurent le social et le culturel. Dès lors, les interventions financières regroupent les dérogations, prévues par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans lesquelles figurent les aides à caractère social[1374] et les aides à finalité culturelle[1375].

388. Enfin, les interventions financières locales concernent les aides liées au « *capitalisme d'Etat* »[1376]. Ces aides autorisent les Etats membres à intervenir dans la vie économique sans que ne soit remis en cause la conception libérale des traités européens[1377]. Ces interventions financières prennent la forme de prise de participations, de création d'entreprises publiques, etc. Toutefois, ces interventions se doivent d'être compatibles avec l'article 107 du TFUE (ex-article 87 du TCE)[1378].

[1369] C'est à partir de l'arrêt CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission* (Réf. préc.) que le cadre géographique de référence a été prise en compte. Il s'agissait de mesures fiscales que la région autonome des Açores avait adopté et qui consistaient en la baisse d'impôts sur le revenu des personnes physiques et morales ayant leur résidence fiscale aux Açores. La sélectivité est regardée comme une mesure générale prise sur le plan régional. Elle n'est donc pas une mesure sélective s'assimilant à une aide d'Etat. Voir également CJCE, 11 septembre 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGTRioja) c/ Juntas Generalesdel Territorio Historico de Vizcaya*, Réf. préc.

[1370] La Cour de justice précise que les aides régionales ne s'identifient pas à des aides d'Etat dès lors qu'elles ne favorisent pas « *certaines entreprises ou certaines productions* » et que leur portée est limitée au territoire des collectivités territoriales (CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, Réf. préc.).

[1371] Une mesure est dite sélective lorsqu'elle vise un ou plusieurs bénéficiaires particuliers préalablement définis, mais aussi dès le moment où, « *du fait de ses critères d'application, elle procure un avantage à certaines entreprises ou à certaines productions, à l'exclusion d'autres* » (TPICE, 29 septembre 2000, *CETM c. Commission*, aff. T-55/99, *Rec.* II-3207, pt 40).

[1372] CJCE, 8 novembre 2001, *Adria-Wien Pipeline GmbH*, aff. C-143/99, *Rec*. I-8365, pt n° 35.

[1373] La Cour de justice de l'Union européenne apprécie l'incidence sur les échanges entre les Etats membres et la distorsion de la concurrence comme étant une « *conséquence constante et nécessaire d'un avantage octroyé* » (DONY (Marianne), *Contrôle des aides d'Etat*, *op. cit.*, p. 71). La Cour a instauré un lien entre incidence sur les échanges et distorsion de la concurrence en soulignant que « *lorsqu'une aide financière accordée par l'Etat renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces dernières doivent être considérées comme influencées par l'aide* » (CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris Holland*, Réf. préc., pt n° 11).

[1374] La dérogation n'est valable que si l'aide à finalité sociale bénéficie effectivement aux consommateurs (Décision SG (2000) D/102051 de la Commission du 3 mars 2000, aide d'Etat N 24/2000, France). L'aide doit être réservée à des catégories de consommateurs individuels à partir du moment où ils ont des besoins spécifiques (Décision C(2005) 1165 fin de la Commission du 20 avril 2005 (aide d'Etat NN 25/2005). De plus, l'aide doit être accordée sans discrimination liée à l'origine des produits (TPICE, 5 août 2003, *P & O European Ferries (Vizcaya), SA et Diputación Foral de Vizcaya c. Commission*, aff. T-116/01 et T-118/01, *Rec*. p. II-02957).

[1375] Les aides à finalité culturelle sont considérées comme compatibles avec les traités. Mais, la Commission interprète strictement ces aides (Décision du 13 février 2002, aide d'Etat N 548/2001, Décision C(2004) 4739 fin du 14 décembre 2004, aide d'Etat N 496/2004).

[1376] *Deuxième Rapport sur la politique de concurrence*, OPOCE, 1972, pt 124.

[1377] KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, *op cit.*, p. 89.

[1378] *Deuxième Rapport sur la politique de concurrence*, OPOCE, 1972, pt 124.

389. L'analyse comparative entre la notion d' « *aide locale* » et la notion d' « *interventionnisme financier local* » montre des similitudes entre les deux notions. Toutefois, elles demeurent distinctes. L' « *interventionnisme financier local* » est une notion plus large que la notion d' « *aide d'Etat* », qui suppose une individualisation du bénéficiaire. En effet, l'interventionnisme financier local n'exige pas d'individualisation du bénéficiaire de l'aide car il appréhende les interventions financières dans le cadre d'une politique publique locale[1379]. Les institutions européennes ont, néanmoins, un droit de regard sur toutes les interventions financières qui s'assimilent aux aides locales.

§2. Le rôle prégnant des institutions européennes, spécifiquement la Commission européenne

390. Nonobstant la jurisprudence européenne qui contribue à affiner la notion d' « *aides d'Etat* » comme les autres notions, la Commission européenne joue un rôle capital pour la qualification des aides versées par les collectivités territoriales comme aide d'Etat. La Commission européenne exerce un pouvoir prédominant (A), et les autres institutions exercent quant à elles un pouvoir complémentaire (B).

A. Le rôle prédominant de la Commission européenne

391. Les pouvoirs de la Commission européenne en matière d'aides locales sont larges. Ainsi, la Commission européenne apprécie la compatibilité des aides d'Etat avec les dispositions des traités (1) et, dans une moindre mesure, la compatibilité des aides n'entrant pas dans le champ d'application des aides d'Etat mais qui s'identifient, tout de même, à des interventions financières (2).

1. L'appréciation de la compatibilité des aides d'Etat par la Commission européenne

392. L'appréciation de la compatibilité des aides d'Etat fait l'objet d'une coopération entre la Commission européenne et les Etats membres[1380]. Néanmoins, la Commission européenne garde un « *large pouvoir d'appréciation* »[1381] lorsqu'elle se prononce sur la compatibilité de ces aides, elle vérifie alors si les conditions d'autorisation sont remplies. Ce faisant, la Commission européenne détient un « *pouvoir discrétionnaire* »[1382] pour rejeter ou approuver partiellement ou totalement une aide d'Etat[1383].

[1379] Le bénéficiaire de l'aide locale doit « *être suffisamment individualisé, sans quoi il s'agit non d'une aide mais d'une mesure de politique générale, par exemple la diminution du taux d'imposition* » (COLSON (Jean-Philippe) et IDOUX (Pascale), *Droit public économique*, 8ème éd., *op. cit.*, p. 325).
[1380] CJCE, 15 octobre 1996, *IJssel-Vliet Combinatie BV c. Minister van Economische Zaken*, aff. C-311/94.
[1381] CJCE, 14 février 1990, *France c. Commission*, aff. C-301/87, *Rec*. p. 1-307, pt n° 49 ; CJCE, 21 mars 1991, *Italie c. Commission*, aff. C-303/88, *Rec*. p. I-1433, pt n° 47.
[1382] CJCE, 19 septembre 2000, *RFA c. Commission*, Réf. préc.
[1383] BLUMANN (Claude) et DUBOUIS (Louis), *Droit matériel de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 694.

393. L'appréciation de la compatibilité des aides d'Etat par la Commission européenne sera différente selon que cette aide soit existante ou nouvelle[1384]. La Commission européenne apprécie les aides existantes[1385] en veillant à ne pas porter atteinte à la validité interne de celles-ci. Ainsi, en cas d'incompatibilité, elle adopte des mesures utiles qui peuvent être une modification soit sur le fond soit sur la procédure, sans pour autant exclure une suppression éventuelle, et prend des mesures d'exécution que l'Etat membre concerné devra appliquer. L'appréciation de la compatibilité des aides nouvelles[1386] par la Commission européenne s'effectue lorsque l'Etat membre notifie à la Commission européenne[1387], en temps utile, tous les projets d'aides ou de régimes d'aides que souhaitent mettre en œuvre les collectivités territoriales[1388], afin que la Commission puisse présenter ses observations[1389]. Pour ce faire, elle dispose de pouvoirs plus étendus. Ainsi, ces projets d'aides ou régimes d'aides doivent, pour être notifiés, être compatibles avec les stratégies de développement de l'État[1390]. La Commission européenne dispose d'un délai de réflexion et d'investigation pour donner son opinion sur la conformité partielle ou totale des projets qui lui ont été notifiés. Si la Commission européenne constate une incompatibilité avec le marché commun ou une application abusive, elle ouvre sans délai une procédure contradictoire qui aboutira à une suppression ou à une modification du projet dans le délai qu'elle détermine, le cas échéant à une procédure de récupération de l'aide en cas d'illégalité ou d'incompatibilité de l'aide.

394. Lorsque la Commission européenne décide de lancer la procédure de récupération des aides d'Etat, elle déclare d'abord l'aide illégale ou incompatible puis en demande sa restitution à l'Etat membre concerné. Celui-ci doit alors prendre « *toutes les*

[1384] L'appréciation de la compatibilité des aides existantes et des aides nouvelles par la Commission européenne s'opère conformément à l'article 108 du TFUE.

[1385] Le juge européen a précisé ce qu'il fallait entendre par « *aides existantes* ». Ainsi, selon la Cour de justice « *doivent être regardées comme des aides existantes au sens de l'article 93, paragraphe 1, les aides qui existaient avant la date d'entrée en vigueur du traité et celles qui ont pu être mises régulièrement à exécution dans les conditions prévues par l'article 93, paragraphe 3* » (CJCE, 9 août 1994, *Namur-Les assurances du crédit*, aff. C-44/93, *Rec*., p. I-3829, pt 13).

[1386] L'aide nouvelle est définie par le règlement (CE) n° 659/1999. Ainsi, l'aide nouvelle correspond à « *toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante* » (Règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, *JOCE* n° L 083 du 27/03/1999 pp. 0001 – 0009). Ainsi, « *lorsqu'une aide existante est modifiée de manière substantielle, c'est soit l'aide entière qui se trouve transformée en nouvelle aide, si la modification affecte l'aide initiale dans sa substance même, soit ce n'est que l'élément nouveau qui est qualifié d'aide nouvelle, lorsqu'il est clairement détachable de l'aide initiale* » (Trib. UE, 20 mars 2013, *Rousse industry AD c/ Commission*, aff. T-489/11, pt 55 confirmé par la Cour de justice en 2014). La Commission précise, dans son article 4-1 du règlement (CE) n° 794/2004 du 21 avril 2004, ce qu'il faut entendre par le passage d'une aide existante à une aide nouvelle. Il s'agit de « *tout changement autre que les modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le Marché commun* ».

[1387] L'article L. 1511-1-1 du CGCT issu de la loi du 13 août 2004 n'exige pas que les aides nouvelles des collectivités territoriales soient notifiées de manière automatique par l'Etat à la Commission européenne. Néanmoins, elles seront systématiquement notifiées « *sous réserve de leur compatibilité avec les stratégies de développement de l'Etat, telles qu'elles sont arrêtées en comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires* ». L'appréciation de la compatibilité de l'aide locale par l'Etat révèle « *une forme originale d'agrément préalable* » contradictoire avec la volonté de décentraliser (COLSON (Jean-Philippe) et IDOUX (Pascale), *Droit public économique*, 8ème éd., *op. cit.*, pp. 336-337).

[1388] L'obligation de notification à la Commission européenne concerne les subventions que la région Île-de-France attribue aux entreprises de transport en commun de voyageurs (CE, 23 juillet 2012, *Région Île-de-France*, n° 343440, *AJDA* 2012.1477 ; *CMP* 2012, n° 289).

[1389] CJCE, 11 décembre 1973, *Lorenz c. Allemagne*, aff. 120-73, *Rec*. p. 1472.

[1390] Décret n° 2005-1270 du 12 octobre 2005 relatif à la création du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires, *JORF* n° 239 du 13 octobre 2005 page 16242, texte n° 5.

mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire »[1391]. De plus, le déclenchement de la procédure peut provenir des Etats ou parties intéressées de la juridiction nationale qui saisissent la Commission aux fins d'obtenir le remboursement de l'aide qui n'a pas encore été notifiée ou a prématurément été appliquée[1392]. Dans les deux cas, la récupération de l'aide est opérée selon les conditions prévues par le droit national[1393], qui doivent respecter l'effectivité et l'équivalence[1394]. En droit interne, il appartient aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de récupérer les aides ayant fait l'objet soit d'une décision de la Commission européenne soit d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, à titre provisoire ou définitif[1395]. La récupération s'effectue sans délai sinon le représentant de l'État territorialement compétent procède d'office, par tout moyen, à celle-ci[1396].

395. La Commission européenne joue ainsi un rôle aussi bien dans l'appréciation des aides locales que dans leur récupération. Le non-respect de la décision de la Commission européenne, par l'Etat membre, permet la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne[1397]. D'autres institutions européennes interviennent encore.

2. Le contrôle de compatibilité des autres aides locales par la Commission européenne

396. Le contrôle de compatibilité de l'ensemble des aides *de minimis* est, eu égard à la multiplication des aides attribuées aux entreprises privées, quelque peu impossible. Toutefois, la Commission européenne a rappelé que l'importance relativement faible de l'aide *de minimis* en faveur d'une entreprise qui remplit les conditions de l'article 107 TFUE (ex-article 88 TCE) ne signifie pas pour autant qu'elle soit compatible avec le marché commun. La Commission européenne détient un pouvoir d'appréciation concernant cette aide[1398]. Pour mener à bien ce contrôle de compatibilité, la Commission se concentre sur les aides les plus importantes[1399]. Le RGEC du 17 juin 2014 précise que la Commission contrôle la nature des sommes devant être prises en compte afin de s'assurer de l'existence du respect du plafond de 200 000 euros, les modalités de calcul de l'équivalent-subvention brut des

---

[1391] CJCE, 2 décembre 2004, *José Martí Peix/Commission*, aff. C-226/03 P, *Rec*. p. I-11421.
[1392] CJCE, 17 mars 1999, *Belgique c. Commission*.
[1393] Dans le cadre des aides d'Etat, deux circulaires prévoient la procédure de récupération à suivre par les collectivités territoriales en collaboration avec le représentant de l'Etat : Circulaire du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises, *JORF* n° 26 du 31 janvier 2006 page 1602, texte n° 1 ; Circulaire du ministre de l'Intérieur du 3 juillet 2006 relative à la Mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en ce qui concerne les interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements, NOR/MCT/B/06/00060/C**.**
[1394] CJCE, 2002, *Commission c/ RFA*.
[1395] Article L. 1511-1-1 al. 2 du CGCT modifié par l'article 7 (V) du Décret n° 2005-1270 du 12 octobre 2005, *JORF* 13 octobre 2005.
[1396] *Ibidem*.
[1397] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §2. B. 2.
[1398] CJCE, 21 mars 1990, *Belgique c. Commission, dit « Tubemeuse »*, aff. C-142/87, *Rec*. p. I-959, pt 43 ; CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c. Commission*, Rec. préc., pts n°s 40 à 42 ; CJCE, 19 septembre 2000, *RFA c. Commission*, Réf. préc.
[1399] Dans une Communication datant de 1996, la Commission a souligné qu'elle excluait du contrôle de compatibilité les aides versées aux PME, dont l'importance est minime (Communication de la Commission relative aux aides *de minimis*, *JO*, C 68 du 6 mars 1996, p. 9).

avantages offerts[1400], le respect des règles de cumul[1401] et les mécanismes de contrôle *ex-post*[1402] que la Commission a elle-même mis en place. Les aides *de minimis* ne font, certes, pas l'objet d'une notification à la Commission européenne mais celle-ci peut apprécier *a posteriori* l'aide en question en collaboration avec les collectivités régionales[1403].

397. La Commission européenne, qui est à l'origine de l'expression « *capitalisme d'Etat* »[1404], apprécie les interventions financières liées au capitalisme d'Etat et vérifie leur compatibilité avec les dispositions des traités[1405] afin qu'elles ne soient pas requalifiées d'aides d'Etat, ces dernières étant prohibées. La Commission va apprécier les conditions et les modalités d'interventions locales dans l'économie. Précisément, elle vérifie le comportement des personnes publiques qui doit être comparable à celui d'un « *investisseur privé en économie de marché* »[1406], ce critère étant qualifié de « *standard juridique* »[1407]. La Commission affine ce critère par le truchement de ses décisions[1408] et communications[1409].

398. Partant, la Commission européenne procède à une requalification de l'aide *de minimis* ou de l'aide liée au capitalisme d'Etat en aide d'Etat incompatible ou illégale, lorsqu'elles ne répondent pas aux conditions posées par l'article 107 du TFUE (ex-article 87 TCE). Les conséquences seront identiques à celles susvisées.

B. Le rôle complémentaire des autres institutions européennes

399. Bien que la Commission européenne joue un rôle privilégié en tant que gardienne du droit de l'Union européenne[1410], d'autres institutions sont compétentes : le Conseil (1) puis la Cour de justice de l'Union européenne, en dernier recours (2).

[1400] Article 4 du RGEC du 17 juin 2014.
[1401] Article 5 du RGEC du 17 juin 2014.
[1402] Article 6 du RGEC du 17 juin 2014.
[1403] Article L. 1511-1 du CGCT modifié par l'article 2 et 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.
[1404] *Deuxième Rapport sur la politique de concurrence*, OPOCE, 1972, pt 124.
[1405] *Deuxième Rapport sur la politique de concurrence*, OPOCE, 1972, pt 124.
[1406] La jurisprudence est constante en la matière comme l'a souligné le Tribunal dans un arrêt du 3 juillet 2013 : « *il est de jurisprudence constante que, dans l'application du critère de l'investisseur privé en économie de marché, la Commission procède à des appréciations économiques complexes qui font l'objet d'un contrôle restreint de la part du juge de l'Union se limitant à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits retenus, de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation de ces faits ou de l'absence de détournement de pouvoir* » (Trib. UE, 3 juillet 2013, *MB System GmbH & Co. KG c. Commission*, aff. T-209/11, ECLI:EU:T:2013:338, pt 37).
[1407] KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, *op. cit.*, p. 90.
[1408] Communication de la Commission aux Etats membres de 1984, *Bull. CE*, 9/84, pp. 98 et s. ; Communication de la Commission aux Etats membres « Application des articles 92 et 93 du traité CEE et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE de la Commission aux entreprises publiques du secteur manufacturier », *JOCE*, C-273 du 18 octobre 1991.
[1409] Décision n° 96/236/CECA du 31 octobre 1995, *JOCE*, L 78 du 28 mars 1996, spéc. p. 42 ; Décision n° 95/466/CE du 9 mai 1995, *JOCE*, L 267 du 9 novembre 1995, spéc. p. 52 ; Décision n° 97/12/CE du 26 juin 1996, *JOCE*, L 5 du 9 janvier 1997, spéc. p. 35.
[1410] BLUMANN (Claude) et DUBOUIS (Louis), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6ème éd., LexisNexis, Litec, 2016, Paris, p. 751.

1. Le rôle exceptionnel du Conseil

400. L'article 108 §2 du TFUE (ex-article 88 §2 du TCE) souligne la compétence exceptionnelle du Conseil dans le cadre des aides d'Etat. En effet, il intervient pour examiner les dérogations individuelles demandées par les Etats membres. Ce faisant, il vérifie la compatibilité d'une aide instituée ou à instituer si des circonstances le justifient et dispose d'un délai de trois mois pour statuer à l'unanimité. Durant ce délai, la Commission européenne suspend sa décision de statuer. Le Conseil peut, grâce à cette procédure, faire valider des aides existantes et également des aides nouvelles. En revanche, le Conseil ne peut remettre en question une décision d'incompatibilité prise par la Commission européenne[1411].

401. La Commission européenne joue un rôle aussi bien en ce qui concerne les aides d'Etat que les catégories d'aides non soumis à l'application des articles 107 et 108 du TFUE. En effet, elle peut sur le fondement de l'article 109 du TFUE[1412] édicter « *tous règlements utiles* » afin que les Etats membres puissent effectuer une bonne application des dispositions du Traité. C'est dans cette optique qu'elle a pris plusieurs règlements, notamment en faveur des aides *de minimis*[1413].

402. Le Conseil a donc également son rôle à jouer dans le cadre de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées. La Cour de justice de l'Union européenne est l'institution européenne qui intervient *in fine*.

2. La Cour de justice de l'Union européenne, un dernier recours

403. La Cour de justice intervient en dernier lieu dans l'ensemble des procédures suivies, aussi bien devant la Commission européenne que devant le Conseil européen.

404. La Cour de justice fait l'objet d'une saisine par la Commission européenne ou par tout autre État intéressé lorsqu'un Etat ne respecte pas la décision de la Commission européenne dans les délais impartis[1414]. Il s'agit d'un recours en constatation de manquement simplifié dont l'objectif est de faire sanctionner la violation d'une norme européenne[1415]. L'Etat ne peut invoquer qu'un moyen de légalité à savoir l'impossibilité absolue d'exécuter correctement la décision ordonnant la récupération de l'aide en question pour justifier l'inexécution de la décision en cause[1416].

[1411] CJCE, 29 juin 2004, *Commission c. Conseil*, aff. C-110/02, *Rec.* p. I-6333.
[1412] L'article 109 du TFUE indique que « *le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 107 et 108 et fixer notamment les conditions d'application de l'article 108, paragraphe 3, et les catégories d'aides qui sont dispensées de cette procédure* ».
[1413] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §1. B. 1.
[1414] Article 258 du TFUE (ex-article 226 du TCE).
[1415] BLUMANN (Claude) et DUBOUIS (Louis), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 750-751.
[1416] CJUE, 20 octobre 2011, *Commission c. France*, aff. C-549/09, *Rec.*, p. I-155.

405. La Cour de justice de l'Union européenne va rendre un arrêt constatant le manquement en sommant l'Etat concerné de prendre certaines mesures. Cet arrêt est nécessairement de nature déclaratoire car la Cour n'est pas en mesure d'annuler un texte national ni d'adopter une injonction.

406. Si l'Etat ne se conforme toujours pas à l'arrêt de la Cour, la Commission constate l'inexécution et saisit une seconde fois la Cour en formulant une recommandation quant au montant de l'amende qui lui sera infligée. La Commission propose à la Cour une somme forfaitaire ou une astreinte à payer par l'Etat concerné. Il appartient à la Cour de justice de l'Union européenne de décider des sanctions financières à l'encontre de l'Etat qui manque une nouvelle fois à l'obligation de récupération des aides.

Conclusion du Chapitre 2.

407. Le juge administratif ne s'oppose pas aux interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées dès lors qu'elles répondent à deux conditions cumulatives. D'une part, il souligne que ces interventions financières doivent poursuivre un intérêt public local, notion qui a d'ailleurs évolué et intégré l'intérêt financier et l'intérêt économique. D'autre part, il exige que les interventions financières ne visent pas à se substituer à l'entreprise privée, le juge exclut donc le socialisme municipal. En témoignent les arrêts du Conseil d'Etat, du 24 décembre 1909, *Affaire Commune de La Bassée* ou du 1er avril 1938, *Société l'Alcool dénaturé de Coubert*, qui démontrent que le juge administratif use de son pouvoir d'interprétation dans sa préhension de l'interventionnisme financier local. Nonobstant cette position, le juge administratif protège les entreprises privées en veillant au respect, par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, de leurs droits et libertés économiques. Ainsi, il use de son pouvoir de création pour révéler des principes généraux du droit tels que la liberté du commerce et de l'industrie ou la liberté d'entreprendre. De fait, cette double position montre que le juge maintient son approche libérale des interventions financières publiques locales.

408. De même, l'analyse des décisions de justice du juge européen démontre que celui-ci ne s'oppose pas non plus aux interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées, du moment que celles-ci ne faussent pas ou ne menacent pas de fausser la concurrence entre les entreprises privées. Ces interventions financières doivent être appréhendées de manière extensive au niveau européen, puisqu'elles concernent aussi bien les aides d'Etat que les aides sélectives, les aides dérogatoires, les aides *de minimis* et les aides liées au capitalisme d'Etat. Toutefois, seules les aides d'Etat sont considérées comme incompatibles avec l'article 107 du TFUE. De fait, leur compatibilité devra résulter d'une décision de la Commission européenne, seule instance compétente. Il appartiendra au juge de vérifier, dans tous les cas, la compatibilité de ces aides avec les dispositions des traités européens, le cas échéant de procéder à leur récupération en cas d'illégalité ou d'incompatibilité.

409. En définitive, le juge administratif et le juge européen conservent une position libérale, puisqu'ils vont rechercher un équilibre entre les exigences de l'interventionnisme financier local et la protection des libertés et des droits économiques.

Conclusion du Sous-titre 2.

410. Les normes qui régissent la compétence financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont issues de sources formelles, la Constitution, les Traités européens, la loi, d'une part, et de sources informelles, la jurisprudence administrative et européenne, d'autre part. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent s'y soumettre.

411. Cet ensemble de normes établit un pouvoir règlementaire financier et un pouvoir règlementaire fiscal aux collectivités territoriales et même aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Néanmoins, ce pouvoir réglementaire n'est pleinement exercé que par la commune au détriment des autres collectivités territoriales, alors même que la région est collectivité chef de file en matière d'aides financières aux entreprises privées.

412. L'imperfection de ces normes rend nécessaire l'intervention du juge tant national qu'européen, qui renforce par l'interprétation qu'il fait des normes juridiques la compétence financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et n'hésite pas à en créer de nouvelles en cas de nécessité impérieuse.

Conclusion du Titre 1.

413. La compétence financière existe en vertu de la répartition des compétences opérée par le législateur. Cette répartition montre, d'abord, que toutes les collectivités territoriales sont compétentes, même si c'est à des degrés différents et, ensuite, que les collectivités territoriales ne sont pas les seules puisque les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre exercent également une compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées. L'exercice de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées est opéré par des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

414. Néanmoins, bien que bénéficiant d'une autonomie financière et, en partie, d'une autonomie fiscale, l'interventionnisme financier local montre que ces personnes publiques locales ne peuvent pas exercer leur liberté de gestion des recettes et des dépenses publiques locales, de même qu'elles ne peuvent pas non plus créer, modifier ou supprimer un impôt local ou une dépense fiscale locale. L'interventionnisme financier local montre les limites de la décentralisation financière et donc du pouvoir réglementaire financier, ainsi que du pouvoir réglementaire fiscal.

415. Par ailleurs, cette compétence financière montre que l'interventionnisme financier local est compatible avec l'exercice des droits et libertés économiques des entreprises privées. Il contribue à sa protection et à son respect en créant un environnement économique favorable. Les juges nationaux et européens qui sont éminemment libéraux n'en disconviennent pas. Ils soutiennent toute intervention financière qui favorise les entreprises privées dès lors qu'elle ne porte pas atteinte à leurs droits et libertés économiques, qu'elle ne fausse pas, ou ne menace pas de fausser la concurrence.

Titre 2.

L'interventionnisme financier local, une compétence financière exercée par l'intermédiaire de techniques juridiques et de techniques financières

416. L'interventionnisme financier local est une compétence financière dont bénéficient les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour intervenir. Or, cette compétence financière n'est envisageable que si elle est exercée par ces derniers. Elle ne peut se réaliser que par le recours à la technique[1417] qui est « *l'étude [ayant] pour objet de reconnaître les voies par lesquelles une règle idéale de conduite obtient les caractères de la positivité et se transforme en règle juridique obligatoire* »[1418]. Par conséquent, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre font appel à divers procédés pour assurer l'application efficace de l'interventionnisme financier local[1419]. Ils recourent, ainsi, à des techniques de deux natures différentes mais complémentaires. Différentes car la première catégorie relève de la technique juridique[1420] et la seconde de la technique financière[1421]. Complémentaires car elles ne sont pas exclusives l'une de l'autre. La première concerne les procédés juridiques[1422] nécessaires à l'interventionnisme financier local et qui a trait aux actes administratifs. La seconde regroupe un ensemble d'opérations financières[1423] qui président à la réalisation de l'interventionnisme financier local. Dans ce domaine, la technique financière peut concerner soit la dépense et la recette publiques soit la perte de recettes fiscales.

[1417] François Gény considère que la « *technique* » est un « *procédé* » (GENY (François), *Science et technique en droit privé positif*, Tome 4, Recueil Sirey, 1914, Paris, p. 15). La définition que donne François Gény n'est pas propre au droit privé elle peut être amplement transposée en droit public (*Ibidem*, p. 15). « *Je soupçonne, dit-il, que la même distinction serait plus fructueuse dans le droit public, lequel, en dépit de ses progrès hautement reconnus, reste encore fort entaché de verbalisme* » (*Ibidem*, p. 156). Cette approche de la « *technique* » est partagée par Gaston Jèze et Louis Trotabas (JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 1. La technique juridique du droit public français*, *op. cit.*, p. 204 ; TROTABAS (Louis), *Précis de science et technique fiscales*, 2ème éd., Dalloz, 1962, Paris, pp. 1-2).

[1418] JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 1. La technique juridique du droit public français*, *op. cit.*, p. 204.

[1419] Gaston Jèze indiquait que la technique a pour but de savoir « *comment le droit, abstraction faite de son contenu, doit-il être organisé et établi pour que son mécanisme simplifie, facilite et assure le plus largement possible l'application des règles du droit aux cas concrets ?* » (JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 1. La technique juridique du droit public français*, *op. cit.*, p. 203).

[1420] La notion de « *technique juridique* » date de la deuxième moitié du XIXème siècle. Elle est, d'abord, employée par Savigny et Jhering avant d'être étudiée par René Demogue et François Gény (SAVIGNY (Friedrich Carl von), *Traité de droit romain*, Tome 1, Firmin Didot frères, trad. de l'allemand par Ch. Guenoux, 1855, Paris, pp. 42-47 ; JHERING (Rudolf von), *L'esprit du droit romain dans les diverses phases de son développement*, Tome 1, trad. sur la 3ème éd., par O. de Meulenaere, 1877, Paris ; DEMOGUE (René), *Les notions fondamentales du droit privé*, 1ère éd., 1911, réédité par La Mémoire du Droit, 2002, Paris, pp. 200 et s. ; GENY (François), *Science et technique en droit privé positif*, 4 volumes, Recueil Sirey, 1913-1924, Paris).

[1421] La « *technique financière* » se compose d' « *un ensemble de procédés permettant d'aboutir à certains résultats financiers. Ainsi peut-on parler : - d'une technique fiscale : ensemble de procédés permettant de recenser la matière imposable, de calculer le montant de l'impôt et d'en assurer le recouvrement ; d'une technique budgétaire, ensemble de mécanismes permettant aux autorités politiques de s'assurer que les recettes et les dépenses sont réalisées conformément à leur volonté ; d'une technique comptable, ensemble de procédés permettant une description chiffrée des opérations de gestion financière pour en assurer le contrôle* » (GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, p. 39 ; ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 560 et s.).

[1422] JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 1. La technique juridique du droit public français*, *op. cit.*, p. 5.

[1423] ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 560 et s.

417. Ces deux techniques impliquent obligatoirement[1424] le recours à des instruments[1425] juridiques et financiers. La technique juridique se fonde par exemple sur l'existence de différents contrats nécessaires à l'application de l'interventionnisme financier local. La technique financière se fonde, quant à elle, sur les instructions budgétaires[1426], sur des documents budgétaires et sur le budget lui-même[1427]. Dans l'un ou l'autre cas, ces instruments sont autant d'outils[1428] employés dans les procédés juridiques ou financiers et servent à la réalisation de l'interventionnisme financier local. L'instrument ne se confond pas avec la technique[1429].

418. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre recourent aux techniques juridiques classiques telles que l'acte unilatéral et le contrat (Sous-titre 1). Les techniques financières font, en revanche, l'objet d'un recours différencié (Sous-titre 2). En effet, la dépense et la recette publiques, ainsi que la perte de recettes fiscales, ne semblent pas retenir la même attention pour ces personnes publiques locales.

[1424] La science financière ne peut pas isoler la théorie de la pratique (ALLIX (Edgar), *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, *op. cit.*, Préface, p. VIII ; GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, p. 40 ; TROTABAS (Louis), *Précis de science et technique fiscales*, *op. cit.*, pp. 1-2).

[1425] JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 1. La technique juridique du droit public français*, *op. cit.*, p. 204.

[1426] ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 561 et s.

[1427] Le budget est « *l'instrument essentiel* » par lequel les techniques financières sont mises en œuvre. Grâce à celui-ci les personnes publiques peuvent agir sur l'ensemble des activités (DI MALTA (Pierre), L'expression budgétaire de l'interventionnisme économique, *in L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Tome II, Mai 1984, CERAM, p. 175).

[1428] DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, p. 23 ; CAUDAL (Sylvie), *La fiscalité de l'environnement*, LGDJ, Lextensoéditions, coll. « Systèmes Fiscalité », 2014, Paris, pp. 21 et s. : Madame le Professeur Sylvie Caudal rappelle, dans son ouvrage consacré à *La fiscalité de l'environnement*, la distinction entre les outils juridiques et les outils économiques à l'aune de la fiscalité de l'environnement. Elle souligne que les premiers sont « *d'essence normative, et reposant sur l'idée de contrainte* ». La fiscalité de l'environnement envisage des outils juridiques qui s'incarnent dans des actes administratifs unilatéraux sans omettre le rôle que jouent les contrats et les conventions. En revanche, les seconds « *reposent sur des mécanismes de financement, d'incitation économique et financière* ». Ils regroupent les outils financiers que sont les recettes et dépenses, publiques et fiscales. Les outils relatifs à l'interventionnisme financier local ne font pas œuvre d'une très grande originalité, à quelques nuances près, face à ceux relevant de la fiscalité de l'environnement. Ceux-ci se composent d'outils juridiques, parmi lesquels les contrats jouent en revanche un rôle aussi important que les actes administratifs unilatéraux. Ces outils sont également économiques, et regroupent les recettes et dépenses, publiques et fiscales.

[1429] GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Les opérations sur deniers publics, budget et trésor*, 7ème éd., pp. 39-40.

Sous-titre 1. Le recours aux techniques juridiques classiques

419. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre manifestent leur volonté d'intervenir financièrement en faveur des entreprises à travers l'acte juridique qui a pour objet de produire un effet de droit[1430]. Cette volonté se manifeste par deux procédés classiques du droit administratif : l'acte administratif unilatéral et le contrat[1431]. Ces deux procédés se distinguent essentiellement par leur contenu. Tandis que le premier régit le comportement de personnes étrangères à son édiction, le second régit les relations réciproques de ses auteurs[1432]. Ces procédés ne sont pas exclusifs l'un de l'autre. Bien au contraire, ils sont complémentaires. La question est de déterminer à quel moment les collectivités territoriales doivent recourir à ces procédés lorsqu'elles exercent leur compétence financière. La réponse à cette question suppose l'analyse de la procédure d'élaboration, de vote et d'exécution du budget[1433]. L'élaboration et le vote du budget sont une étape importante pour les collectivités territoriales[1434], qui consiste à préparer et voter le programme de leur action pour une année[1435]. L'exécution du budget consiste pour l'exécutif à appliquer ce dernier en respectant les autorisations accordées par l'organe délibérant.

420. Cette procédure est jalonnée par deux catégories d'actes juridiques dont l'acte unilatéral est la première étape et conditionne l'élaboration du contrat. Le recours à l'acte unilatéral fait apparaître plusieurs instruments juridiques tout au long de la procédure. Aussi, nous analyserons, dans un premier temps, la manière dont se décline la volonté unilatérale de la collectivité territoriale (Chapitre 1). Dans un deuxième temps, nous analyserons les différents types de contrats que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent utiliser pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées (Chapitre 2).

[1430] JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 1. La technique juridique du droit public français*, *op. cit.*, 443 pages.

[1431] André de Laubadère explique que pour atteindre les objectifs d'interventionnisme économique, « *les pouvoirs publics utilisent les deux procédés juridiques de la mesure unilatérale et de l'accord contractuel* » (DE LAUBADERE (André), *Traité élémentaire de droit administratif, Tome 3. Grands services publics et entreprises nationales*, *op. cit.*, p. 490). L'autorité administrative délaisse « *la voie traditionnelle du règlement de police* » au profit de « *méthodes plus souples d'incitation, qui juridiquement se traduisent par des agissements difficiles à caractériser car ils empruntent autant à la technique du contrat qu'à celle de l'acte unilatéral* » (MASSOT et DEWOST chronique sur CE, 26 janvier 1968, *Société Maison Genestal*, *Rec*. p. 62 ; *AJDA* 1968.102).

[1432] CHAPUS (René), *Droit administratif général*, Tome 1, *op. cit.*, p. 493.

[1433] Cette procédure fait partie de la règle des quatre temps alternés dégagée par le Baron Louis. Elle suppose que l'organe exécutif prépare le budget, l'organe délibérant vote le budget, l'organe exécutif exécute le budget et l'organe délibérant contrôle le budget (Sur les fondements de cette règle voir MOLINIER (Joël), Droit budgétaire (définition et sources) *in* PHILIP (Loïc) (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, pp. 661 et s. ; BOTTIN (Michel), Droit budgétaire (Formation et historique), *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, p. 360).

[1434] Maurice Duverger indique à propos de l'Etat que « *l'établissement du budget constitue l'acte fondamental de la vie de l'Etat* » (DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 259).

[1435] *Ibidem*, p. 259.

Chapitre 1. L'acte unilatéral, une manifestation de la volonté unilatérale

421. La finalité des interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises n'est autre que d'avoir une influence directe ou indirecte sur les entreprises privées afin de favoriser le développement économique. L'acte unilatéral, qui contribue à régir le comportement des entreprises privées[1436], constitue donc un procédé propice pour l'exercice de l'interventionnisme financier local. Il permet aux personnes publiques locales d'exercer leur prérogative de puissance publique[1437]. Ce procédé interroge quant aux instruments juridiques employés par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour intervenir financièrement. Ces instruments sont issus du droit budgétaire local qui a recours à la délibération et à la décision. La délibération locale[1438] consiste en l'examen, par l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'un texte en vue de son adoption par vote après discussion. Elle ne fait que prévoir et autoriser l'exécutif local à intervenir. Elle n'entraîne pas, en principe, l'obligation pour l'organe exécutif d'engager ou de payer la dépense[1439]. C'est la raison pour laquelle les autorités exécutives locales recourent à la décision. Cette dernière est l'action, pour ces autorités, de décider d'intervenir financièrement ou pas. Elle est importante car elle confère des droits aux entreprises privées.

422. La manifestation de la volonté de la collectivité territoriale d'intervenir financièrement se fait donc en deux temps. D'abord, l'assemblée vote une délibération (Section1). L'exécutif local se doit, ensuite, d'édicter des décisions (Section 2).

Section 1. La délibération, un instrument prévoyant et autorisant l'interventionnisme financier local

423. En principe, le vote des dépenses et des recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées s'effectue par l'intermédiaire du budget, qui est l'acte politique par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes annuelles[1440] de la collectivité territoriale, ou de l'établissement

---

[1436] CHAPUS (René), *Droit administratif général*, Tome 1, *op. cit.*, p. 492.

[1437] HECQUARD-THERON (Maryvonne), La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *AJDA* 1993, p. 451.

[1438] La délibération d'un conseil municipal présente le caractère d'un acte administratif. Le juge administratif s'estime donc compétent pour apprécier la légalité d'une délibération même lorsque celle-ci constitue un acte détachable d'un acte ayant le caractère de droit privé (CE, Sect., 17 octobre 1980, *Gaillard*, *Rec*. p. 378, *AJDA* 312, concl. Labetoulle). C'est le cas, de la délibération d'un conseil municipal qui est relative à une promesse de cession d'un bien immobilier à son bénéfice (CAZIN d'HONINCTUN (Arnaud) conclusions sous CE, 10/8 SSR, 10 mai 1985, *Société Boussac Saint-Frères*, n° 31604, *Rec*. p. 145, *AJDA*, 1985.434). Sur la notion de délibération locale voir la thèse : MELLA (Elisabeth), *Essai sur la nature de la délibération locale*, LGDJ, 2003, Paris, 317 pages.

[1439] JEZE (Gaston), *Traité de Science des Finances. Le budget*, Editions Giard et Brière, 1910, Paris, p. 59.

[1440] LEROY-BEAULIEU (Paul), *Traité de la science des finances*, Tome 2, 2ème éd., *op. cit.*, p. 2 ; JEZE (Gaston), *Cours de finances publiques 1922*, professé à la Faculté de l'Université de Paris, Marcel Giard, Paris ; LAUFENBURGER (Henry), *Précis d'économie et de législation financières. Tome III. Budget et Trésor*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 14 ; DELIVRE

public de coopération intercommunale à fiscalité propre[1441]. Ces dépenses et recettes susmentionnées sont soumises à une procédure stricte – celle correspondant à la procédure de préparation et de vote du budget – à laquelle ne peut déroger la collectivité territoriale. Les élus locaux doivent débattre de la politique qui sera mise en œuvre sur leur territoire. Ce débat s'effectue chaque année lors du vote du budget à l'instar de l'Etat. A l'issue de ces débats, ils votent une délibération budgétaire dans laquelle figurent les dépenses et les recettes relatives aux interventions financières que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre comptent effectuer durant l'année (§1). En sus de cette délibération budgétaire, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre emploient d'autres instruments juridiques tout aussi indispensables. En effet, outre la délibération budgétaire, d'autres délibérations financières et fiscales sont adoptées par l'assemblée délibérante. Loin d'être accessoires, ces délibérations sont annexées lors du vote du budget bien qu'elles aient déjà fait l'objet d'un vote, en amont, par les assemblées délibérantes locales (§2).

§1. La préparation et le vote des dépenses et des recettes relatives à l'interventionnisme financier local

424. La délibération budgétaire fait intervenir alternativement et successivement les deux organes, exécutif et délibérant. Ceux-ci doivent se soumettre à la procédure d'élaboration et de vote du budget. Cette procédure est indispensable car c'est elle qui permet de préparer et de voter les dépenses et les recettes liées à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées. Nous verrons donc, dans un premier temps, que l'exécutif local détient une compétence propre pour préparer ces dépenses et ces recettes (A). Puis, dans un second temps, que l'assemblée délibérante possède une compétence exclusive pour les autoriser (B).

A. La préparation, une compétence propre à l'exécutif local

425. La préparation du projet de budget est une phase dont la compétence appartient, en principe, à l'exécutif local[1442]. Toutefois, concernant les communes, la préparation des dépenses et des recettes liées à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées ne s'effectue plus par l'exécutif local de la commune. Cela est dû au transfert de sa compétence au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre (1). L'exécutif local du département

---

(Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, p. 35 ; ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 37.

[1441] Le caractère prévisionnel du budget n'a pas toujours existé. En effet, sous l'Ancien régime, le budget a trait aux dépenses et aux recettes déjà faites. Le budget prévisionnel tel qu'il existe en droit positif n'existe pas (CHEVALLIER (Bernard), *Les bonnes villes de France du XIV*ème *au XVI*ème *siècle*, Editions Aubier Montaigne, 1982, p. 257). Monsieur le Professeur Albert Rigaudière souligne que « *le gouvernement municipal n'est libre que d'adapter ses recettes à des besoins qu'il n'a le plus souvent ni pensés ni voulus. Le budget ne peut jamais être déterminé à l'avance, il se construit au fil de l'exercice* » (RIGAUDIERE (Albert), *Saint-Flour ville d'Auvergne au bas Moyen-Âge*, Tome 2, PUF, 1983, p. 925).

[1442] TAILLEFAIT (Antony), Budgets locaux, *in Jurisclasseur Administratif*, Fascicule 127-10, 2014.

et de la région conserve, quant à lui, cette compétence pour préparer les dépenses et les recettes liées à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées (2).

1. Une préparation désormais intercommunale

426. Les communes ne perdent pas leur compétence pour préparer leur budget. Elles perdent seulement la compétence, entre autres[1443], pour préparer les dépenses et les recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées. En effet, l'intégration communautaire des communes oblige un transfert de compétence lorsque cette compétence est obligatoire[1444]. C'est le cas du développement économique. L'exécutif local de la commune a donc dû transférer sa compétence en la matière au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. L'intégration communautaire des communes, sur l'ensemble du territoire, tendant à être complète[1445], il est possible de dire, aujourd'hui, que la majorité des dépenses et des recettes liées à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées est essentiellement préparée par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. C'est le cas de la ville de Lyon. Elle a transféré, d'abord, une partie de sa compétence, en matière de développement économique, à la Communauté urbaine de la Courly[1446], puis la totalité, à la Métropole du Grand Lyon[1447].

427. La préparation des dépenses et des recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées répond à un formalisme strict et identique à celui des communes, conformément à l'article L. 5211-36 du CGCT[1448]. Le formalisme diffère selon l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre considéré. Lorsque ce dernier détient un nombre d'habitants compris entre 20 000 et 50 000 habitants, le président de la communauté est dans l'obligation de présenter un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes[1449]. Lorsqu'il présente un nombre d'habitants supérieur à 50 000, en sus du rapport susvisé, le président de la communauté fournit un rapport sur la situation en matière de développement durable[1450]. Dans les deux cas cités, et pour tous les établissements publics de coopération

---

[1443] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1.

[1444] C'est une compétence obligatoire relevant des communautés d'agglomération, des communautés urbaines, des communautés de communes et des métropoles (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2, note de bas de page n° 713).

[1445] En 2013, 36 049 communes, soit 98,3 % des communes françaises, et plus de 60 millions de Français, faisaient partie des 2 456 communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles recensées au niveau national. Aussi, eu égard au taux d'intégration des communes qui est à 100 % au 1er janvier 2017 (Direction générale des collectivités locales – DESL, *Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2017*, Février 2017). Il est possible de dire que la préparation de la dépense publique locale relève essentiellement du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

[1446] L'analyse du Projet de budget primitif pour l'exercice de 1969 montre que la Communauté urbaine de la Courly exerce, conformément au décret n° 68-1127 du 16 décembre 1968, dans les domaines suivants : création et équipement de zones d'aménagement concerté ; zones d'habitation, zones industrielles, secteurs de rénovation ou de restructuration (Communauté urbaine de Lyon, Budget primitif pour 1969, Rapport de M. le Président, 1969, Lyon).

[1447] Loi MAPTAM du 27 janvier 2014, Réf. préc.

[1448] Article L. 5211-36 du CGCT modifié par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

[1449] Décret n° 2015-761 du 24 juin 2015 relatif au rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant les collectivités territoriales, *JORF* n° 0148 du 28 juin 2015 page 10947, texte n° 31.

[1450] Décret n° 2011-687 du 17 juin 2011 relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales, *JORF* n° 0141 du 19 juin 2011 page 10486, texte n° 1.

intercommunale à fiscalité propre dont le nombre d'habitants est supérieur à 3 500, un débat d'orientations budgétaires doit être organisé[1451]. Le président de la communauté présente lors de ce débat un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés et la gestion de la dette.

428. Ce débat d'orientations budgétaires est indispensable[1452] et fait désormais l'objet d'une délibération spécifique. L'objectif de ce débat est de discuter des orientations budgétaires de l'exercice de l'année à venir, y compris des engagements pluriannuels envisagés ainsi que de l'évolution et des caractéristiques de l'endettement de la collectivité[1453]. Bien que le contenu du débat ne soit pas précis[1454], il vise à définir l'orientation de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, notamment en matière de dépenses et de recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées. Ainsi, le conseil communautaire connaîtra la position du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en matière d'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées. La Métropole de Lyon a, lors de son débat d'orientations budgétaires, présenté le contexte économique dans lequel se situe la Région Auvergne-Rhône-Alpes en indiquant sa volonté de continuer à dynamiser l'économie de la Métropole[1455].

429. La compétence exclusive de l'exécutif local doit être nuancée, car avant même la présentation du projet de budget pour le vote, l'exécutif local discute du projet de budget avec les membres de l'assemblée délibérante[1456]. Il en est de même pour le département et la région.

[1451] Le débat d'orientations budgétaires s'est étendu aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 3 500 habitants à partir des articles 11 et 12 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (Réf. préc.).

[1452] Le juge administratif souligne, dans un arrêt du 12 juillet 1995, son caractère substantiel. Il considère qu'il peut annuler une délibération du conseil municipal adoptant le budget primitif de la commune en cas d'absence d'organisation d'un débat d'orientations budgétaires (CE, 9/8 SSR, 12 juillet 1995, *Commune de Fontenay-le-Fleury*, n° 157092, *Rec. T*. p. 680 ; CAA Marseille, 22 mars 2012, *Commune de Roquefort-les-Pins*, n° 10MA03053, *AJDA* 2012, p. 1126).

[1453] Ce débat est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants (Article L. 2312-1 du CGCT modifié par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015) ainsi que pour les départements (Article L. 3312-1 du CGCT modifié par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015) et pour les régions (Article L. 4312-1 du CGCT modifié par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015). Un rapport ou une note de synthèse est préalablement communiqué aux membres de l'assemblée délibérante. L'absence de celui-ci entraine d'ailleurs l'annulation de la délibération de l'assemblée délibérante adoptant le budget primitif de la collectivité territoriale pour vice de procédure (TA Lyon, 9 décembre 2004, *Nardone*, n° 0200825).

[1454] ALBERT (Jean-Luc), La préparation et le vote du budget, Chapitre 2 (folio n°7042), *Encyclopédie des collectivités locales*, septembre 2014.

[1455] Métropole de Lyon, Délibération n° 2016-1634, Conseil du 12 décembre 2016 ; Métropole de Lyon, Rapport sur les orientations budgétaires pour 2017, Conseil de la Métropole du 12 décembre 2016.

[1456] L'objectif est d'améliorer l'information financière des élus locaux préalablement à l'organisation du débat d'orientations budgétaires (CE, 9/8 SSR, 12 juillet 1995, *Commune de Simiane-Collongue*, n° 155495, *T*. p. 680 ; CE, 9/8 SSR, 12 juillet 1995, *Commune de Fontenay-le-Fleury*, Réf. préc.).

2. La préparation, une compétence conservée par l'exécutif départemental et régional

430. De même que pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le nombre d'habitants est supérieur à 50 000, l'exécutif du département et de la région doit présenter deux rapports. Le premier est relatif à la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes[1457]. Le second concerne la situation en matière de développement durable[1458]. De plus, l'exécutif du département et de la région est également compétent de manière exclusive pour préparer le rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels[1459] envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette[1460]. Ces rapports doivent être présentés au conseil départemental et régional par le président du conseil départemental et celui du conseil régional respectivement deux mois et dix semaines avant l'examen du budget[1461]. Ce rapport fait l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat dans le département, d'une publication[1462] et d'un débat au conseil départemental et régional, dont il est pris acte par une délibération budgétaire spécifique[1463].

431. Le débat d'orientations budgétaires est essentiel pour les départements et les régions[1464]. En effet, il est une formalité substantielle dont l'omission entacherait d'irrégularité la procédure d'adoption du budget primitif[1465]. Avant 2015, le débat d'orientations budgétaires n'était qu'une « *étape préalable et impérative* »[1466] car il n'était pas soumis à délibération[1467]. Il n'était qu'une mesure préparatoire n'ayant aucun caractère décisoire[1468]. Chaque collectivité locale a la faculté de préciser le format et les délais de

---

[1457] Décret n° 2015-761 du 24 juin 2015 relatif au rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant les collectivités territoriales, Réf. préc.

[1458] Décret n° 2011-687 du 17 juin 2011 relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales, Réf. préc.

[1459] L'intégration dans le rapport des engagements pluriannuels date de l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 (Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés, *JORF* n° 199 du 27 août 2005 page 13908). Elle a été confortée par l'article 93 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, Réf. préc.).

[1460] Les données sur la structure et la gestion de la dette viennent de l'article 93 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, précitée.

[1461] Pour les départements : article L. 3312-1 al. 1 du CGCT modifié par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ; Pour les régions : Article L. 4312-1 al. 1 du CGCT modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

[1462] La Cour des comptes, dans un rapport sur la gestion de la dette publique locale datant du 13 juillet 2011, considérait déjà le caractère indispensable de la publication de ce rapport « *pour […] assurer une diffusion de l'information à l'assemblée délibérante avant et après les prises de décisions* » (Cour des comptes, *La gestion de la dette publique locale*, Rapport public thématique, La documentation française, juillet 2011, 212 pages).

[1463] Pour les départements : article L. 3312-1 al. 2 du CGCT modifié par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ; Pour les régions : Article L. 4312-1 al. 2 du CGCT modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

[1464] Le débat d'orientations budgétaires a été introduit par l'article 50 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales (Réf. préc.). Il a concerné les régions à partir de 1996 (articles 11 et 12 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (Réf. préc.).

[1465] CAA Marseille, 2ème ch., 19 octobre 1999, n° 96MA12282.

[1466] Cette étude préalable et impérative n'est autre qu'une mesure préparatoire (ALBERT (Jean-Luc), La préparation et le vote du budget, *op. cit.*).

[1467] Article L. 3121-19 du CGCT modifié par l'article 1 (V) de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 et Article L. 4132-18 du CGCT modifié par l'article 250 (V) de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

[1468] Le débat d'orientation budgétaire n'a pas de caractère décisoire (TA Nice, 19 janvier 2007, *M. Bruno Lang c. Commune de Mouans-Sartoux*, n° 0201628). La conséquence immédiate est l'absence d'obligation pour l'exécutif des départements et des régions de transmettre un rapport aux membres de l'organe délibérant préalablement à la tenue du débat d'orientations

communication des informations indispensables à la tenue du débat d'orientations budgétaires. En tout état de cause, les informations transmises et le délai de communication de ces informations doivent être suffisants pour permettre aux élus de prendre part au débat en pleine connaissance de cause. A partir de la loi 2015, le débat fait l'objet d'une délibération spécifique[1469].

432. Il s'avère que le débat d'orientations budgétaires conditionne le vote du budget, et donc l'autorisation des dépenses.

B. L'autorisation de la dépense, une compétence exclusive des assemblées délibérantes

433. L'autorisation de la dépense consiste pour l'organe délibérant à permettre à l'organe exécutif d'effectuer les dépenses et de recouvrer les recettes inscrites au budget de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre[1470]. C'est donc durant cette phase que les dépenses et les recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées seront autorisées. Cette autorisation résulte du vote du budget qui demeure une prérogative exclusive de l'organe délibérant[1471]. Elle se déroule, d'abord, autour d'un débat sur le projet de budget primitif (1), puis, par le vote du budget (2).

1. Le débat sur le projet de budget primitif

434. Le projet de budget primitif, élaboré par l'organe exécutif, est communiqué à l'organe délibérant avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen du projet de budget selon des délais fixés par le code général des collectivités territoriales[1472]. Il est obligatoirement accompagné d'une notice explicative de synthèse[1473] pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant plus de 3 500 habitants[1474] et d'un rapport pour les départements[1475] et les régions[1476]. Le projet de budget est ensuite soumis au débat qui concernera notamment les dépenses et les recettes qui auront

---

budgétaires (CAA Marseille, 22 mars 2012, *Commune de Roquefort-les-Pins*, Réf. préc.). La forme et le contenu des informations transmises sont libres (Réponse ministérielle, 14ème législature, *JO* 16 septembre 2014, p. 7818).

[1469] Pour les départements : article L. 3312-1 al. 2 du CGCT modifié par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ; Pour les régions : Article L. 4312-1 al. 2 du CGCT modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

[1470] Sur la notion d' « *autorisation* » voir : DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 215 et s.

[1471] LALUMIERE (Pierre), *Les Finances publiques*, 8ème éd., *op. cit.*, p. 258.

[1472] Le président du conseil départemental et celui du conseil régional disposent d'un délai de douze jours pour la communication du projet de budget primitif à l'organe délibérant (Article L. 3312-1 al. 2 et L. 4312-1 du CGCT modifiés par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015).

[1473] « *La convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse sur chacun des points de l'ordre du jour ; que le défaut d'envoi de cette note entache d'irrégularité les délibérations prises à moins que le maire ne l'ait fait parvenir aux conseillers municipaux, en même temps que la convocation* » (CE, 30 avril 1997, *Commune de Sérignan,* n° 158730, *Dr. adm.* 1997, n° 231, note Laurent Touvet).

[1474] Article L. 5211-1 du CGCT modifié par l'article 37 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 et article L. 2121-12 du CGCT modifié par l'article 142 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015.

[1475] Article L. 3121-19 du CGCT modifié par l'article 1 (V) de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013.

[1476] Article L. 4132-18 du CGCT modifié par l'article 250 (V) de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

pour objet d'intervenir financièrement en faveur des entreprises privées. Cette discussion est essentielle car elle assure un contrôle de l'assemblée délibérante sur l'organe exécutif[1477].

435. Les départements, les régions et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 3500 habitants sont en mesure de choisir le cadre de la discussion du projet de budget. L'organe délibérant crée alors des commissions chargées d'analyser des points spécifiques[1478]. Aussi, il peut créer une commission des finances chargée d'analyser le projet de budget. Une particularité existe, tout de même, pour les régions. En effet, le conseil économique et social régional doit être saisi, avant tout examen, aussi bien par les commissions que par le conseil régional, pour avis des « *différents documents budgétaires de la région, [afin qu'il se prononce] sur leurs orientations générales* »[1479]. Il ne s'agit toutefois que d'un avis consultatif qui ne lie aucunement le conseil régional, comme l'a utilement rappelé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 4 juillet 1997[1480]. Dans tous les cas, le conseil communautaire, départemental et régional délibère *in fine* en séance publique[1481].

436. Les membres des organes délibérants susvisés débattent librement. Ils pourront soit exiger une diminution des dépenses et recettes précitées soit en demander une augmentation.

437. La discussion autour du budget étant effectué, la place doit être laissée au scrutin. Les dépenses et les recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées doivent faire l'objet d'un vote du budget primitif.

2. Le vote du budget primitif

438. Le vote du budget par l'assemblée délibérante[1482] est une étape importante[1483] pour que les dépenses et les recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées soient autorisées par l'organe délibérant. Ainsi, un formalisme doit être respecté pour que la délibération budgétaire soit régulière.

439. Selon les dispositions législatives, l'adoption du budget primitif doit avoir lieu avant le 15 avril de l'année d'exécution du budget et avant le 30 avril de l'année de

---

[1477] DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 259.
[1478] Pour les communes : Article L. 2121-22 al. 1 du CGCT modifié par l'article 29 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 ; Pour les départements : Article L. 3121-22 al. 1 et L. 4132-21 du CGCT modifiés par l'article 118 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.
[1479] Article L. 4241-1 du CGCT modifié par l'article 30 de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016.
[1480] CE, 9/8 SSR, 4 juillet 1997, *Région Rhône-Alpes*, Réf. préc.
[1481] Article L. 3121-11 du CGCT modifié par l'article 1 de la loi n°2013-403 du 17 mai 2013 ; Article L. 4132-10 du CGCT créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, *JORF* 24 février 1996.
[1482] Article L. 5211-10 du CGCT modifié par les articles 43, 45 et 92 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 ; Article L. 3212-1 du CGCT modifié par l'article 1 (V) de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 ; Article L. 4221-2 du CGCT modifié par l'article 5 de l'ordonnance n° 2009-1530 du 10 décembre 2009.
[1483] Maurice Duverger considère que le vote du budget est un « *principe fondamental de la démocratie politique* » (DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 259). Gaston Jèze, quant à lui, soutient que le vote du budget est « *la condition préalable à la mise à exécution des titres juridiques de recettes* » (JEZE (Gaston), *Traité de Science des Finances. Le budget*, *op. cit.*, p. 52).

renouvellement des organes délibérants[1484]. En cas d'absence d'adoption du budget avant ces dates, la chambre régionale des comptes est saisie par le préfet[1485]. Par conséquent, toutes les dépenses et les recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées sont enfermées dans ces délais[1486].

440. Les dépenses et recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées doivent normalement toutes s'intégrer dans la procédure d'adoption du budget primitif. Néanmoins, toutes les dépenses y afférentes n'y figurent pas. L'organe délibérant doit donc adopter d'autres délibérations, relatives à ces dépenses et recettes, en dehors du budget primitif et avant l'adoption de celui-ci.

§2. La préparation et le vote des dépenses et recettes en dehors du budget primitif

441. Certaines dépenses et recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées ne sont pas prévues et autorisées lors de l'adoption du budget primitif de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, du département ou de la région. Elles le sont, en amont, par des délibérations spécifiques votées en dehors du budget primitif. Aussi va-t-on distinguer les délibérations selon la nature de la dépense. Les délibérations financières vont prévoir et autoriser certaines dépenses publiques liées à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées (A). Les délibérations fiscales vont prévoir et autoriser l'ensemble des dépenses et recettes fiscales locales (B).

A. Les délibérations financières hors budget relatives à l'interventionnisme financier local

442. Deux cas vont retenir notre attention, les subventions et les garanties d'emprunt. Les subventions font l'objet de deux délibérations financières distinctes de la délibération budgétaire. En effet, l'exécutif local ne peut conclure aucun de ces deux contrats sans avoir reçu une autorisation de l'organe délibérant (1). De même, la garantie, par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, de l'emprunt d'une entreprise privée fait l'objet d'une délibération financière distincte de la délibération budgétaire (2).

[1484] L'article 37 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 (*JORF* n°0304 du 30 décembre 2012 page 20920 texte n° 2) a modifié les articles L. 1612-1 et L. 1612-2 du CGCT. Ainsi, l'adoption du budget doit avoir lieu avant le 15 avril et non plus le 31 mars de l'année d'exécution du budget. De plus, la date limite d'adoption est fixé au 30 avril et non plus au 15 avril lors de l'année de renouvellement des organes délibérants.
[1485] Article L. 1612-2 al. 1 du CGCT modifié par l'article 5 de la loi n°98-135 du 7 mars 1998.
[1486] Pour plus de précisions sur le formalisme des modalités de vote du budget, voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §1, A. 3.

1. Les délibérations financières donnant droit à une subvention

443. L'intervention financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées peut prendre la forme d'une subvention conformément à la loi[1487]. Pour que les entreprises privées bénéficient de subventions, l'assemblée délibérante des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doit les avoir préalablement prévues et autorisées au sein du budget. Néanmoins, l'inscription budgétaire d'une subvention n'implique pas forcément que l'exécutif local édicte une décision d'attribution de subvention ou conclut le contrat de subvention y afférent[1488]. La délibération financière a pour objet d'ouvrir les crédits nécessaires au budget[1489] qui vont permettre d'attribuer une subvention. Deux situations sont à distinguer.

444. La première concerne le cas de la délibération financière qui adopte un budget de tel sorte que, lors de l'ouverture de crédits, aucun bénéficiaire ne soit nommément déterminé ni aucune situation juridique individuelle créée au profit de quiconque[1490]. Cette délibération ne fait alors qu'autoriser l'organe exécutif à prendre une décision financière. Cette délibération financière n'est, par conséquent, qu'un acte-condition[1491] à l'ouverture du crédit général[1492]. L'assemblée délibérante doit voter, par la suite, une délibération « *spéciale* »[1493] pour chaque projet de subvention envisagé par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cette délibération peut intervenir avant le vote du budget à condition d'être reprise lors du vote de celui-ci[1494].

445. La seconde délibération financière est une délibération dans laquelle figurent le nom du bénéficiaire, l'objet et le montant de la subvention envisagée et, le cas échéant, les conditions préalables au versement de la subvention. L'autorisation d'attribution de la subvention à l'entreprise privée figurera au budget primitif[1495] ou dans une délibération

---

[1487] Article L. 1511-2 du CGCT issu de l'article 1, 4° de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

[1488] JEZE (Gaston), *Les contrats administratifs de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics. Tome II. Formation, exécution des contrats administratifs*, Marcel Giard, 1932, Paris, p. 60.

[1489] JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 2. La notion de service public. Les individus au service public. Le statut des agents publics*, *op. cit.*, p. 48.

[1490] *Ibidem*, p. 48.

[1491] *Ibidem*, pp. 44 et s. ; JEZE (Gaston), *Cours de Science des finances et de législation financière française : théorie générale du Budget*, 6ème éd., Marcel Giard, 1922, Paris, pp. 29 et s.

[1492] JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 2. La notion de service public. Les individus au service public. Le statut des agents publics*, *op. cit.*, p. 48.

[1493] Gaston Jèze mentionnait, dans le cadre de l'étude de subventions de la commune, que « *Le maire n'est pas autorisé à passer des contrats pour la commune par le seul fait de l'inscription d'un crédit général au budget communal. Il faut, en outre, une délibération spéciale* » (JEZE (Gaston), *Les contrats administratifs de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics. Tome II...*, *op. cit.*, pp. 58 et s.).

[1494] BROLLES (Roland), STRAUB (Bernadette), MARECHAL (Thierry), *Budget des communes et des EPCI*, Berger-Levrault, 28ème éd., coll. « Les indispensables », 2018, Paris, p. 850.

[1495] L'article 7 de l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 a posé un tempérament. En effet, les crédits relatifs aux subventions dont l'attribution n'est pas assortie de conditions d'attribution, peuvent être individualisés au budget ou établis dans un état annexé au budget où figure une liste des bénéficiaires avec, pour chacun d'eux, l'objet et le montant de la subvention (Article L. 2311-7 al. 2 du CGCT issu de l'article 7 de l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 en vigueur à compter de l'exercice 2006). L'individualisation des crédits ou la liste des bénéficiaires annexée au budget vaut décision d'attribution des subventions en cause.

spécifique conformément à l'article L. 2311-7 alinéa 1 du Code général des collectivités territoriales[1496]. L'exécutif local a donc une compétence liée. Cette attribution de subvention par une personne publique crée des droits au profit de l'entreprise privée[1497]. La délibération financière est alors un « *acte juridique créateur de situation juridique au profit du bénéficiaire et à la charge du patrimoine administratif* »[1498].

446. La subvention est un instrument[1499] qui manifeste le caractère unilatéral de la volonté locale[1500] d'influencer le comportement des entreprises privées[1501]. En effet, elle est accordée de manière unilatérale et dépend donc du pouvoir discrétionnaire de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui n'a aucune obligation d'attribuer une subvention à telle ou telle entreprise privée[1502]. L'attribution ou le renouvellement de l'attribution d'une subvention est facultatif[1503].

447. La subvention n'est pas le seul instrument faisant l'objet d'une délibération distincte. La garantie d'emprunt accordée aux entreprises privées par les collectivités territoriales en constitue un autre.

2. Les délibérations financières accordant une garantie d'emprunt

448. L'intervention financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées peut prendre la forme d'une garantie d'emprunt. La garantie d'emprunt fait l'objet d'une autorisation formalisée par une délibération financière[1504] qui se distingue de la délibération budgétaire. En effet, il n'existe aucune ligne budgétaire au sein du budget primitif qui prévoit et autorise l'attribution d'une garantie d'emprunt par l'organe délibérant. L'un des moyens d'en avoir connaissance est de consulter le compte 15 de la nomenclature budgétaire qui fait référence aux « *provisions pour risques et charges* » figurant dans la section d'investissement. L'autre moyen consiste simplement à se référer à l'annexe du budget relative aux garanties d'emprunt contractées par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

[1496] Article L. 2311-7 al. 1 du CGCT issu de l'article 7 de l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 en vigueur à compter de l'exercice 2006.
[1497] CE, 3/8 SSR, 5 juillet 2010, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, n° 308615, *AJDA* 2010, p. 1341.
[1498] JEZE (Gaston), *Cours de Science des finances et de législation financière française : théorie générale du Budget*, 6ème éd., Marcel Giard, 1922, Paris, pp. 29 et s. ; JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 1. La technique juridique du droit public français*, *op. cit.*, pp. 44 et s. ; JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 2. La notion de service public. Les individus au service public. Le statut des agents publics*, *op. cit.*, p. 49.
[1499] HERTZOG (Robert), Linéament d'une théorie des subventions, *RFFP*, n° 23, 1988, p. 17.
[1500] *Ibidem*, pp. 16-17 ; EPRON (Quentin), Les contrats de subvention, *RDP*, 20 octobre 2010, n° 1, pp. 63 et s.
[1501] MARKUS (Jean-Paul), La relation juridique d'aide a aidé : acte unilatéral ou contrat ?, *Contrats publics*, n° 80, septembre 2008, p. 33.
[1502] CE, 26 juin 1996, *Département de l'Yonne*, Réf. préc.
[1503] EPRON (Quentin), Les contrats de subvention, *op. cit.*, pp. 63 et s.
[1504] LIGNIERES (Paul), *Les cautionnements et garanties d'emprunt donnés par les collectivités locales*, *op. cit.*, p. 217.

449. L'attribution d'une garantie d'emprunt par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre nécessite le respect d'un certain formalisme[1505]. Il exige, d'abord, une délibération qui autorise l'organe exécutif à signer le contrat de garantie d'emprunt[1506]. Il invite à distinguer trois types de délibérations financières accordant une garantie d'emprunt et entraînant des effets juridiques différents[1507].

450. D'abord, la délibération financière peut ne consister qu'à autoriser l'organe exécutif à engager les finances de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour contracter une garantie d'emprunt[1508]. Dès lors, elle ne fait qu'autoriser l'organe exécutif à prendre les mesures d'exécution qu'implique la délibération[1509]. Cela implique que les contrats de garantie d'emprunt puissent être signés tant par l'exécutif local que par son adjoint[1510]. Cette délibération ne crée aucun droit pour l'entreprise privée. En effet, l'organe exécutif n'est pas lié par l'organe délibérant. Il a encore le pouvoir discrétionnaire de signer ou pas le contrat de garantie[1511].

451. Ensuite, la délibération financière peut s'identifier à une décision de contracter[1512]. Ainsi, l'organe délibérant accorde sa garantie à un emprunt, en même temps qu'il autorise l'exécutif local à signer le contrat de garantie d'emprunt[1513]. Dans ce cas, la délibération indique, en plus de l'autorisation donnée à l'exécutif local de signer le contrat

---

[1505] Ainsi, lorsque l'objet de la garantie d'emprunt méconnaît les normes écrites relatives aux garanties d'emprunt, le juge administratif peut annuler la délibération financière. C'est le cas de la délibération financière qui exclut certains organismes de la faculté de bénéficier de cette forme d'aide (CE, 9/8 SSR, 10 mai 1996, *Commune de Saint-Louis*, n° 161302, *AJDA* 1996, p. 951, note François Chouvel concernant une association sportive). C'est le cas également de la délibération financière qui dépasse (TA Amiens, 23 avril 1990, *Préfet du Département de la Somme c/ Commune de Gamaches*, n° 891099 et 891100 ; TA Dijon, 25 juillet 1995, *Préfet de la Saône-et-Loire*, n° 952392) ou non (CE, 20 octobre 1995, *Commune de Montbrison*, *Rec*. p. 687 ; *Gaz. cnes*, 5 février 1996, p. 84, note A. S. Mescheriakoff) les ratios limitatifs applicables aux garanties d'emprunt. De même, c'est le cas de la délibération financière qui autorise une garantie d'emprunt violant les principes jurisprudentiels en matière de liberté du commerce et de l'industrie (TA Grenoble, 27 janvier 1988, *Ruphy et a. c/ Commune de La Clusaz*, Réf. préc.).

[1506] CE, 15 juin 1994, *Ministère de l'Intérieur c. Commune de Longueau*, n° 137690, *Rec*. p. 318 ; TA Amiens, 4 octobre 1993, *Commune d'Amiens c/ Préfet de la Somme*, *AJDA* 1993. 888, note Triquenaux.

[1507] LIGNIERES (Paul), *Les cautionnements et garanties d'emprunt donnés par les collectivités locales*, *op. cit.*, p. 235.

[1508] *Ibidem*, p. 235.

[1509] CE, 9 décembre 1987, *Barral et a.* ; *Dr. adm.* 1988, comm. 71 ; TA Amiens, 4 octobre 1993, *Commune d'Amiens c. Préfet de la Somme*, *AJDA* 1993. 888, note Triquenaux ; CE, 15 juin 1994, *Ministère de l'Intérieur c. Commune de Longueau*, Réf. préc.

[1510] C'est la position du Conseil d'Etat (CE, 15 juin 1994, *Ministère de l'Intérieur c. Commune de Longueau*, Réf. préc.) et de la Cour de cassation (Cass., Civ. 1ère, 9 janvier 2007, *Commune de Miramas*, *BJCL* 2007. 163, obs. Janicot). Toutefois, si l'adjoint n'a pas reçu la qualité pour engager la collectivité territoriale, l'acte est entaché de nullité car l'autorité qui a signé l'acte est incompétente. C'est le cas lorsqu'un adjoint signe un contrat de garantie d'emprunt au nom de la commune alors que seul le maire bénéficie de la qualité pour engager la collectivité territoriale. Il en résulte que la dette de la commune, née d'un contrat nul comme signé par une autorité incompétente, n'est pas exigible au sens du 2ème alinéa de l'article L. 122-21 du code des communes qui indique que « *sauf disposition contraire dans la délibération du conseil municipal portant délégation, les décisions prises en application de celle-ci doivent être signées personnellement par le maire* » et « *les décisions relatives aux matières ayant fait l'objet de la délégation sont prises, en cas d'empêchement du maire, par le conseil municipal* » (MOREAU (Jacques) observations sous CE, 6 décembre 1989, *SA de crédit à l'industrie française (CALIF)*, n° 75991, *Rec*. T. p. 542 ; *AJDA* 1990. 484).

[1511] « *L'autorisation n'oblige pas l'autorité qualifiée pour conclure le contrat à réaliser cette conclusion ; elle lui ouvre seulement une faculté* » (DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., L.G.D.J., 1983, Paris, p. 478).

[1512] Les contrats des collectivités territoriales appartiennent à la catégorie des décisions de contracter (LIGNIERES (Paul), *Les cautionnements et garanties d'emprunt donnés par les collectivités locales*, *op. cit.*, p. 236 ; DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 478).

[1513] CE, 9/10 SSR, 28 octobre 2002, *Commune de Moisselles*, n° 232060, *Rec.* p. 630 ; *AJDA* 2002.1494 ; *CMP* 2002, comm. n° 258, obs. G. Eckert.

de garantie, un certain nombre de mentions telles que le nom du prêteur, de l'emprunteur, le montant, les taux d'intérêt, la durée et l'objet du financement. La « *délibération-décision* »[1514] crée des droits pour l'entreprise privée car l'exécutif local est lié par cette délibération. Il doit donc l'exécuter[1515].

452. Enfin, la délibération peut correspondre à une « *délibération-contrat* »[1516]. Dans ce cas, aucun contrat de garantie d'emprunt ne sera nécessaire. La délibération matérialise l'engagement[1517]. Elle suffit car elle précise clairement les règles et modalités à suivre par le garant et le preneur. L'absence d'obligation de conclure un contrat entre le garant et le preneur n'exclut pas pour autant qu'un tel contrat soit conclu[1518]. Lorsqu'il est conclu, celui-ci doit être conforme au contenu de la délibération[1519]. La « *délibération-contrat* »[1520] crée des droits à l'égard de l'entreprise privée puisque ce n'est plus l'exécutif qui a exprimé son consentement mais directement l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre[1521].

453. La subvention et la garantie d'emprunt montrent les particularités du vote des dépenses publiques locales. Les particularités ne s'arrêtent pas là puisque les dépenses fiscales locales en témoignent aussi à travers les délibérations fiscales.

B. Les délibérations fiscales hors budget

454. Les délibérations fiscales interviennent avant la discussion budgétaire. Elles font l'objet d'une procédure d'adoption singulière qui diffère non seulement de la procédure d'adoption du budget primitif mais également de la procédure d'adoption des délibérations financières (1). Une fois cette délibération adoptée par l'assemblée de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné, la question de la portée de celle-ci à l'égard des contribuables se pose dès lors (2).

1. La procédure singulière d'adoption de la délibération fiscale

455. La délibération étant le moyen d'expression privilégié des assemblées locales, c'est donc à l'aide de cet acte juridique que la collectivité territoriale prendra des mesures fiscales. Il faut distinguer deux catégories de délibérations fiscales.

[1514] LIGNIERES (Paul), *Les cautionnements et garanties d'emprunt donnés par les collectivités locales*, *op. cit.*, p. 236.
[1515] « *Par décision de contracter, nous entendons des interventions administratives préalables à la conclusion proprement dite du contrat, mais qui ont pour effet d'obliger l'autorité contractante à conclure celui-ci et non point seulement de l'y autoriser* » (DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 482).
[1516] LIGNIERES (Paul), *Les cautionnements et garanties d'emprunt donnés par les collectivités locales*, *op. cit.*, p. 235.
[1517] TA Marseille, 16 mai 1995, *Groupement pour le financement des ouvrages de bâtiment, travaux publics et activités annexes (GOBTP)*, *RFDA* 1996. 364, note Deruy.
[1518] CE, Ass., du 27 octobre 2000, *Société BFG Bank Luxembourg SA*, n° 172350, *Rec*. p. 471.
[1519] *Ibidem*.
[1520] LIGNIERES (Paul), *Les cautionnements et garanties d'emprunt donnés par les collectivités locales*, *op. cit.*, p. 235.
[1521] *Ibidem*, p. 241.

456. La première concerne les délibérations fixant les taux de la fiscalité directe locale. Ces délibérations fiscales doivent être prises avant le 15 avril de chaque année ou avant le 30 avril de l'année de renouvellement des conseils exécutifs[1522]. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent alors notifier les taux adoptés aux services fiscaux avant ces dates. Ces délibérations vont ensuite figurer en annexes du budget primitif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné.

457. La seconde concerne les délibérations établissant des mesures d'exonérations. En effet, le code général des impôts dispose que les collectivités territoriales peuvent prendre des délibérations relatives « *à la fiscalité directe locale, autres que celles fixant soit les taux, soit les produits des impositions, et que celles instituant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères* »[1523]. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent prendre ces délibérations avant le 1er octobre pour être applicables l'année suivante[1524]. Elles sont soumises à la notification au plus tard quinze jours après la date limite prévue pour leur adoption[1525]. La notification a lieu par l'intermédiaire des services préfectoraux pour les collectivités territoriales[1526]. Ainsi, en vue de l'exonération de cotisation foncière pour les entreprises et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les établissements de spectacles cinématographiques et de spectacles vivants, la Communauté urbaine du Grand Lyon a voté une délibération financière[1527].

458. Les délibérations fiscales sont annexées à la délibération budgétaire au moment du vote du projet de budget. Dès lors, la question de la portée de ces délibérations se pose.

2. La portée des délibérations fiscales

459. Les délibérations fiscales interpellent quant au rôle de l'organe délibérant et quant à la force obligatoire de ces délibérations. La délibération fiscale relève de la compétence de l'organe délibérant qui vote les taux et les mesures d'exonération.

460. Une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui souhaite intervenir financièrement en faveur des entreprises privées va procéder à une diminution des taux. La délibération fiscale va fixer ces taux selon la procédure prévue par la loi. L'organe délibérant va donc baisser le taux des taxes foncières et/ou de la cotisation foncière des entreprises. Cette délibération est la

---

[1522] Article 1639 A du CGI modifié par l'article 77 (VT) de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 et l'article 37 (V) de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012.
[1523] Article 1639 A bis CGI modifié par l'article 77 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016.
[1524] *Idem*.
[1525] *Idem*.
[1526] *Idem*.
[1527] Conseil de communauté du Grand Lyon, Délibération n° 2010-1725, Réf. préc.

condition pour que l'exécutif local puisse diminuer les taux[1528]. Elle aura pour conséquence de placer l'entreprise privée dans une situation juridique générale et impersonnelle[1529]. Cet acte-condition unilatéral produit des effets juridiques dont peut se prévaloir l'entreprise privée.

461. De plus, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui souhaite intervenir financièrement en faveur des entreprises privées va prendre des mesures d'exonérations fiscales dans la limite de sa compétence financière. Cette délibération va autoriser, de la même manière, l'exécutif local à ne percevoir qu'une partie des recettes fiscales des collectivités territoriales au profit des entreprises privées. L'entreprise privée bénéficiera d'une situation plus favorable que celle prévue initialement par la loi. En effet, la collectivité territoriale, en prenant une telle délibération, déroge à la règle applicable pendant une certaine durée qu'elle fixera et au profit d'une certaine catégorie de contribuable. Cette délibération fiscale va créer une situation juridique individuelle (mais non individualisée)[1530]. Ainsi, une délibération fiscale qui prévoit une exonération pendant cinq années à l'égard des entreprises privées qui créent un ou plusieurs établissements, produit un droit au profit des bénéficiaires à l'avantage fiscal. D'ailleurs, l'absence d'application de cette délibération fiscale fait grief. Le contribuable lésé peut, en effet, effectuer un recours pour annuler la décision de l'administration qui met à sa charge l'impôt foncier[1531] alors que celui-ci bénéficiait d'une exonération.

462. Les dépenses et recettes liées à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées sont préparées et votées soit en respectant la procédure de préparation et d'adoption du budget primitif soit en respectant la procédure d'adoption des délibérations financières soit en respectant celle des délibérations fiscales. Une fois ces phases accomplies, les dépenses doivent être exécutées. En tout état de cause, une délibération ne suffit pas. Seul un acte normatif distinct peut rendre obligatoire la dépense. L'exécution ne peut se faire que par la décision financière.

Section 2. La décision financière, un instrument juridique conditionnant l'interventionnisme financier local

463. « *Nul ne devient, par le seul fait du vote du budget des dépenses, créancier ni débiteur* »[1532]. Le budget est donc un acte-condition. La délibération budgétaire financière ne peut suffire à la collectivité territoriale pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées[1533]. Seule l'édiction de décisions financières prises par les autorités

---

[1528] JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 1. La technique juridique du droit public français*, *op. cit.*, p. 44.
[1529] *Ibidem*, p. 44.
[1530] *Idem*, p. 44.
[1531] CE, 20 novembre 2013, *Société Perrin et Fils*, n° 360562, *T.* p. 551.
[1532] JEZE (Gaston), *Traité de Science des Finances. Le budget*, *op. cit.*, p. 54.
[1533] Henry Laufenburger souligne que le budget des dépenses n'est pas créateur de dettes pour la collectivité publique (LAUFENBURGER (Henry), *Précis d'économie et de législation financières. Tome III. Budget et Trésor*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 14).

administratives compétentes sur le fondement des délibérations susvisées peut permettre à l'interventionnisme financier local d'avoir une portée effective dans l'ordonnancement juridique[1534]. Dans un premier temps, nous analyserons la décision financière qui est un acte unilatéral d'exécution du budget (§1). Dans un second temps, nous en déterminerons ses effets juridiques (§2).

§1. La décision financière, un acte administratif unilatéral d'exécution du budget

464. La décision financière ouvre droit à la « *faculté ou l'obligation pour l'exécutif de prendre des décisions sur des matières budgétaires* »[1535]. Dès lors, cette décision financière amène à analyser sa nature juridique (A). De plus, elle conduit à identifier son rôle dans l'exécution de la dépense (B).

A. La nature juridique de la décision financière

465. La décision financière étant prise par une autorité administrative, elle oblige à orienter l'analyse de la nature juridique de la décision financière vers la comparaison avec la décision administrative. Est-ce un acte unilatéral au sens administratif ? Aussi doit-on, dans un premier temps, analyser si la décision financière représente un acte unilatéral de l'ordonnateur (1) qui résulte de la manifestation de sa volonté (2).

1. La décision financière, un acte de l'autorité administrative

466. La décision financière émane de l'ordonnateur[1536] qui n'est autre qu'une autorité administrative[1537]. L'autorité administrative est définie comme « *le représentant juridique d'une personne morale ; elle dispose ainsi, et quelle que soit la nature publique ou privée de la personne morale représentée, de la capacité de vouloir dont bénéficie cette personne en tant que sujet de droit* »[1538]. Dès lors, le maire, le président du département, le président de région ainsi que l'agent public sont considérés comme des autorités administratives. Or, l'ordonnateur n'est autre que l'exécutif local. Pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le président joue ce rôle. Pour les départements, c'est le président du département[1539]. Pour les régions, c'est le président de région[1540].

[1534] BONNARD (Roger), L'origine de l'ordonnancement juridique, *op. cit.*, pp. 33-77 ; BERGEL (Jean-Louis), *Théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 210 ; CARBONNIER (Jean), *Droit civil, Introduction, les personnes*, *op. cit.*, n°1.
[1535] COTTERET (Jean-Marie), Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire, *RSLF*, 1963, p. 378.
[1536] Pour un approfondissement de la notion d' « *ordonnateur* », voir : THEBAULT (Stéphane), *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité », 2007, Paris, 387 pages.
[1537] DEFOORT (Benjamin), *La décision administrative*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de Droit public », Thèse pour le doctorat, 2015, Paris, p. 179.
[1538] *Ibidem*, p. 195.
[1539] Article L. 3341-1 du CGCT modifié par l'article 1 (V) de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013.
[1540] Article L. 4341-1 du CGCT créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, Réf. préc.

467. La décision financière est-elle un acte unilatéral ? Pour ce faire, il faut analyser l' « *unilatéralité* »[1541] de la décision financière. L'acte unilatéral concerne les personnes étrangères à son édiction. L'unilatéralité résulte donc du fait que le destinataire est étranger à son élaboration. La décision financière étant élaborée, édictée par l'exécutif local à destination des entreprises privées qui ne prennent pas part à cette édiction, cette condition est donc remplie.

468. L'acte administratif unilatéral contient en principe des clauses exorbitantes du droit commun car l'autorité administrative oblige un autre particulier sans son consentement. Or, ce n'est pas le cas de la décision financière. D'une part, elle n'oblige pas l'entreprise privée. La subvention en est une illustration. L'entreprise privée fait d'abord une demande de subvention. Puis, la collectivité territoriale édicte une décision financière. L'entreprise privée est donc totalement consentante puisqu'elle est à l'initiative de la demande de subvention. D'autre part, elle confère des droits aux destinataires[1542]. En effet, la décision financière est une décision pécuniaire qui crée des droits à l'égard des bénéficiaires[1543]. Cette affirmation est une assertion depuis que le juge administratif l'a reconnue dans un arrêt important du 6 novembre 2002, *Mme Soulier*, qui concernait l'attribution d'un avantage financier par une personne publique à une personne privée[1544]. En effet, avant cet arrêt, le juge administratif considérait qu'une décision d'attribution d'un avantage financier présentant un caractère purement pécuniaire ne pouvait être qualifié de décision créatrice de droits au profit du bénéficiaire de l'avantage[1545].

2. La décision financière, une manifestation de la volonté de l'ordonnateur

469. La décision financière édicte une norme juridique[1546] qui a un objet purement pécuniaire. Cette notion de décision à objet purement pécuniaire est apparue avec l'arrêt du 11 mars 1927, *Dame Lehoux*[1547]. La notion a été étendue en 1961 avec l'arrêt *Cazes*[1548]. En effet, cet arrêt considère qu'une décision attribuant une prime entre dans la catégorie des décisions à objet pécuniaire. *In extenso*, les décisions relatives à l'interventionnisme financier local qui accordent un avantage financier prennent la valeur de décision à objet

---

[1541] DEFOORT (Benjamin), *La décision administrative*, *op. cit.*, p. 208.
[1542] *Ibidem*, p. 227.
[1543] Le régime juridique des actes administratifs a été précisé par le célèbre arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat, *Ternon*, du 26 octobre 2001, n° 197018 (*Rec*. p. 497, *RFDA* 2002.77, concl. Séners, note Pierre Delvolvé ; *AJDA* 2001.1034, chr. Guyomar et Collin, et 2002.738, note Y. Gaudemet ; *DA* 2001, n° 253, note Michallet ; *LPA* 2002, n° 31, p. 7, note Chaltiel ; *RGCT* 2001.1183, note Laquièze).
[1544] CE, Sect., 6 novembre 2002, n° 223041, *Mme Soulier*, Réf. préc.
[1545] CE, Sect., 15 octobre 1976, *Buissière*, *Rec*. p. 419, concl. contraires Labetoulle ; *AJDA* 1976, p. 568, et p. 557, chr. M. Nauwelaers et L. Fabius ; CE, 14 avril 1961, *Cazes*, *Rec*. p. 233 ; CE, 15 octobre 1969, *Forasetto*, *Rec*. p. 437.
[1546] DEFOORT (Benjamin), *La décision administrative*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de Droit public », Thèse pour le doctorat, 2015, Paris, pp. 238 et s.
[1547] CE, 11 mars 1927, *Dame Lehoux*, *Rec*. p. 322.
[1548] CE, 14 avril 1961, *Cazes*, Réf. préc.

pécuniaire. Par conséquent, en tant que norme juridique attribuant un avantage financier[1549], elle doit être créatrice de droits[1550].

470. La décision financière résulte de la volonté de l'ordonnateur. Celui-ci prescrit « *l'exécution des recettes et des dépenses* »[1551]. Il a donc le « *pouvoir de déclencher l'opération d'entrée ou de sortie de fonds dans les caisses publiques* »[1552]. L'analyse de la volonté met en exergue l'opposition entre le pouvoir discrétionnaire[1553] et la compétence liée. La décision financière fait appel au pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative. Elle n'est pas recognitive car il n'existe pas de compétence liée[1554]. Il faut néanmoins apporter une nuance. L'ordonnateur dispose d'un pouvoir discrétionnaire de dépenser sauf en matière de dépenses obligatoires. De plus, son pouvoir est limité en matière de recettes. En effet, l'ordonnateur ne peut ni se soustraire des dettes exigibles, ni décider d'une recette. Cette dernière résulte de délibérations des assemblées locales. Toutefois, les recettes non fiscales de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne sont que facultatives. Par conséquent, l'ordonnateur retrouve son pouvoir discrétionnaire en la matière.

471. Le pouvoir discrétionnaire de l'ordonnateur est donc étendu en ce qui concerne les dépenses et les recettes relatives à l'interventionnisme financier local. Il est limité uniquement en ce que concerne les dépenses obligatoires et les recettes fiscales. Par la manifestation de sa volonté, l'ordonnateur va édicter des décisions.

B. La décision financière, une résultante de l'exécution de la dépense et de la recette

472. L'exécutif local exprime sa volonté en édictant des décisions financières qui vont modifier ou créer des situations juridiques à l'égard des entreprises privées[1555]. Ces décisions financières résultent des autorisations données par les organes délibérants à l'exécutif local dans le cadre des délibérations budgétaires et financières. Ces dépenses devront respecter rigoureusement la phase administrative (1) et la phase comptable (2) d'exécution de la dépense.

[1549] *Ibidem* ; CE, 15 octobre 1969, *Forasetto*, Réf. préc.
[1550] Labetoulle dans ses conclusions contraires sous l'arrêt du Conseil d'Etat, *Buissière*, déplorait cette absence de reconnaissance de décisions créatrices de droits. Le Conseil d'Etat a contrairement aux conclusions du commissaire du gouvernement considéré que non (CE, Sect., 15 octobre 1976, *Buissière*, Réf. préc.).
[1551] Article 10 du Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, Réf. préc.
[1552] SAÏDJ (Luc), Les agents d'exécution du budget communal, Chapitre 1 (folio n° 7113), septembre 2004.
[1553] Sur la notion de pouvoir discrétionnaire, voir EISENMANN (Charles), *Cours de droit administratif*, Tome 2, LGDJ, 1983, Paris, pp. 656-674.
[1554] CE, 24 octobre 1956, *Rivolieur*, *Rec*. p. 302 ; CE, 24 janvier 1962, *Chiisa*.
[1555] DELVOLVE (Pierre), *L'acte administratif*, Sirey, coll. « Droit public », 1983, Paris, pp. 19 et s.

1. La phase administrative, une phase relevant uniquement de l'ordonnateur

473. La phase administrative relève uniquement de l'ordonnateur et se décompose en trois étapes qui sont l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement ou le mandatement[1556], pour les dépenses, et la constatation, la liquidation et l'ordonnancement, pour les recettes.

474. L'engagement juridique « *se définit comme un acte administratif qui crée juridiquement la dépense* »[1557]. L'ordonnateur bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire pour engager les dépenses liées à l'interventionnisme financier local. L'existence de l'inscription budgétaire de ces dépenses ne le lie aucunement[1558] et aucun recours pour non émission d'un ordre de dépenses n'est possible. En revanche, lorsque l'ordonnateur prend la décision d'engager juridiquement une dépense, il ne peut le faire que si cette dépense est inscrite au budget. L'engagement juridique crée alors une obligation d'où il résulte une charge financière. Il peut aussi résulter d'une décision unilatérale, c'est le cas de l'attribution d'une subvention ou d'un contrat, c'est également le cas du bail.

475. A partir du moment où l'ordonnateur a engagé juridiquement la dépense, il se trouve dans l'obligation de procéder à la liquidation[1559]. Contrairement à l'engagement juridique, la liquidation ne crée pas de droits pour l'entreprise privée. Le juge administratif l'a souligné dans un arrêt du 12 octobre 2009[1560]. L'administré ne peut d'ailleurs pas le faire quand bien même la créance fût née d'une décision prise antérieurement.

476. Une fois liquidée, la dépense doit être mandatée par l'ordonnateur. Le mandatement peut être volontaire, d'office ou obligatoire[1561]. L'ordonnateur de la collectivité territoriale édicte un acte administratif qui donne ainsi l'ordre de payer la dette

---

[1556] SAIDJ (Luc), Les opérations d'exécution du budget communal : la dépense, *Répertoire des collectivités locales*, Dalloz, 2005.

[1557] L'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (Réf. préc.) définit l'engagement juridique. Il s'agit de « *l'acte par lequel un organisme public crée ou constate une obligation d'où résulte une charge financière* ». En effet, l'engagement juridique est « *un acte administratif qui crée juridiquement la dépense* » et emporte des effets juridiques (TAILLEFAIT (Antony), Budgets locaux, *op. cit.*).

[1558] Une collectivité territoriale n'est pas obligée d'acquitter une dépense inscrite au budget. Le juge administratif a expressément indiqué que, pour l'administration, l'inscription d'une dépense au budget n'est qu'une simple faculté dont elle peut en user (CE, 15 janvier 1875, *Larralde*, *Rec*. p. 49 ; CE, 4 août 1876, *Ville de Besançon*, *Rec*. p. 743). L'autorité délibérante n'a pas à autoriser l'exécutif à émettre un ordre de dépenses ou de recettes (CAA Nantes, 17 février 2006, *Département de la Vendée*, n° 03NT00745, *AJDA* 2006, p. 1404).

[1559] La liquidation a, conformément à l'article 31 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (Réf. préc.) pour objectif de vérifier la réalité de la dette et de constater le montant de la dépense. La liquidation doit respecter la règle du service fait qui consiste à vérifier que le créancier de la collectivité territoriale a bien accompli le service ou les prestations à l'origine de la dette publique locale. La règle du service fait date du XIXème siècle – de l'ordonnance du 14 septembre 1822 concernant la comptabilité et la justification des dépenses publiques – et consiste « *à garantir l'emploi régulier des deniers publics* » (NEGRIN (Olivier), Le versement de la rémunération. La règle du service fait, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 4, 19 Janvier 2009, p. 2012).

[1560] Le Conseil d'Etat indique qu'une « *décision administrative [explicite] accordant un avantage financier crée des droits au profit de son bénéficiaire alors même que l'administration avait l'obligation de refuser cet avantage ; qu'en revanche, n'ont pas cet effet les mesures qui se bornent à procéder à la liquidation* » (CE, Sect., 6 novembre 2002, n° 223041, *Mme Soulier*, Réf. préc).

[1561] CONAN (Matthieu) et MUZELLEC (Raymond), *Finances locales*, *op. cit.*, pp. 92-93.

de la collectivité territoriale[1562]. Le mandatement de la dépense s'effectue en fonction des crédits disponibles. Ainsi, en cas d'absence de crédits disponibles la collectivité territoriale peut refuser de payer et retirer l'acte administratif engageant la dépense, sauf s'il s'agit d'une dépense obligatoire comme les dettes exigibles issues d'une garantie d'emprunt contractée par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

477. En matière de recettes, la procédure est simple. L'ordonnateur détermine, d'abord, le montant de la dette des redevables puis il liquide le montant intégral des recettes, sans contraction avec les dépenses.

478. L'ordonnateur ayant accompli toutes les formalités liées à la phase administrative, le comptable peut seul procéder au paiement de la dépense.

2. La phase comptable, une phase relevant uniquement du comptable

479. Le comptable est chargé « *seul et sous sa responsabilité d'exécuter les recettes et les dépenses, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui sont dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées* »[1563]. C'est un agent de droit public ayant la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[1564].

480. Le comptable est chargé de payer la dépense. Il a une « *fonction de caissier* »[1565]. Il doit verser des fonds et opérer un transfert du compte de la collectivité territoriale au compte de l'entreprise privée concernée. Mais il doit d'abord opérer un contrôle formel. Il vérifie la qualité de l'ordonnateur, l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits, la disponibilité des crédits, la validité de la dette[1566] et le caractère libératoire du paiement. Le comptable veille ainsi au respect de la régularité de la dépense. C'est seulement à l'issue de ce contrôle que le comptable constate la validité de la dette et accepte de payer la dépense.

481. Le comptable est également chargé de recouvrer les recettes. Pour ce faire, il va vérifier la régularité de l'autorisation de percevoir la recette.

[1562] Le mandatement est, selon l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (Réf. préc.), « *l'acte administratif qui donne conformément aux résultats de la liquidation l'ordre de payer la dette de l'organisme public* ».

[1563] Article L. 2343-1 du CGCT créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, Réf. préc. ; Article L. 3342-1 du CGCT modifié par l'article 1 (V) de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 ; Article L. 4342-1 du CGCT créé par l'article 8 de l'ordonnance n° 2009-1400 du 17 novembre 2009.

[1564] Article 13 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, Réf. préc.

[1565] CONAN (Matthieu) et MUZELLEC (Raymond), *Finances locales*, *op. cit.*, p. 94.

[1566] Le contrôle de la validité de la dette exercé par le comptable concernera la réalité du service fait, l'exactitude de la liquidation, l'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation, l'existence du visa ou de l'avis préalable du contrôleur budgétaire sur les engagements, la production des pièces justificatives et l'application des règles de prescription et de déchéance (Article 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, Réf. préc.).

482. La décision financière édictée, la phase administrative et comptable réalisée, il est intéressant d'analyser la portée de la décision financière.

§2. La portée de la décision financière

483. La décision financière entraîne des conséquences pour le bénéficiaire de l'avantage financier lorsqu'elle est mise en œuvre (A) mais également lorsque cet avantage est remis en cause (B).

A. La mise en œuvre de la décision financière

484. L'exécutif local exprime sa volonté unilatérale en exprimant « *son intention et son droit de passer à exécution* »[1567]. Avant les lois de décentralisation de 1982, les décisions des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne devenaient exécutoires qu'après l'approbation du représentant de l'Etat[1568]. Depuis cette date[1569], la tutelle du représentant de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales a été supprimée et le législateur a conféré, à partir de 1982, aux actes des autorités locales un caractère exécutoire de plein droit (1). Ce caractère entraîne une conséquence majeure puisqu'il crée des situations de droit pouvant être opposées à tous et invoquées par tous[1570]. Les décisions financières des collectivités territoriales font grief (2).

1. La décision financière, un acte exécutoire de plein droit

485. La décision exécutoire permet à l'exécutif local d'affirmer la manière dont il a l'intention d'exécuter un droit[1571]. Maurice Hauriou définit[1572] la notion de « *décision exécutoire* » comme étant « *toute déclaration de volonté en vue de produire un effet de droit, vis-à-vis des administrés, émise par une autorité administrative [...] dans une forme exécutoire* »[1573]. Le caractère exécutoire de la décision financière est une « *règle*

[1567] Maurice Hauriou affirme que par décision exécutoire, l'administration affirme à la fois son intention et son droit de passer à exécution (HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et droit public*, 12ème éd., Sirey, 1933, rééditée par Dalloz, 2002, Paris, p. 370).

[1568] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1, A, 1.

[1569] L'article 45 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales (Réf. préc.) affirme que « *les délibérations, arrêtés et actes des autorités communales ainsi que les conventions qu'elles passent sont exécutoires de plein droit* ». Le Conseil constitutionnel l'a souligné dans la décision en date du 25 février 1982 (Cons. const., Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JORF* du 3 mars 1982, page 759, *Rec*. p. 38, cons. n° 6).

[1570] HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et droit public*, *op. cit.*, p. 370.

[1571] Monsieur le Professeur Pierre Delvolvé déclare que la décision exécutoire « *arrête une position, tranche une question, détermine une solution* » et « *provoque d'elle-même sa mise en œuvre* » (DELVOLVE (Pierre), *L'acte administratif*, *op. cit.*, p. 25).

[1572] D'autres définitions plus précises sont venues appuyer la définition de Maurice Hauriou : « *la décision exécutoire est une manifestation de volonté émise par une autorité administrative en vue de produire des effets de droit sur les administrés* (*Ibidem*, pp. 23-24). Monsieur le Professeur Pierre Delvolvé reprend dans l'ensemble la définition de Maurice Hauriou en supprimant la partie relative à la forme de la décision pour qu'elle soit exécutoire. Néanmoins, il semble que pour les collectivités territoriales la forme soit essentielle car son non-respect empêche la décision de devenir exécutoire. Par conséquent, la définition de Maurice Hauriou convient totalement aux décisions financières des collectivités territoriales.

[1573] La notion a pour la première fois été employée par Maurice Hauriou dans son *Précis de droit administratif* (HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et de droit public, à l'usage des étudiants en licence*, 11ème éd., Sirey, 1927, Paris,

fondamentale du droit public »[1574]. La décision financière met en exergue la volonté unilatérale administrative ainsi que son pouvoir discrétionnaire de créer un effet de droit[1575]. Cet effet de droit peut créer, modifier ou supprimer une situation juridique[1576] qui a pour but la satisfaction de l'intérêt général[1577].

486. La décision financière s'identifie d'abord à une décision exécutoire car elle est prise par une autorité administrative qui n'est autre que l'exécutif local[1578]. Mais cela n'est pas suffisant, elle doit répondre à une forme exécutoire[1579] et respecter un formalisme, prévu par la loi, lui permettant d'acquérir ce caractère exécutoire[1580].

487. La décision financière peut bénéficier du caractère exécutoire dès qu'elle a été publiée ou notifiée et qu'elle a été transmise au représentant de l'Etat. Elle doit avoir été transmise au représentant de l'Etat pour contrôle de légalité[1581]. En effet, les collectivités territoriales doivent transmettre l'ensemble de leurs actes au contrôle de légalité qui est effectué par le préfet, représentant de l'Etat.

488. La décision financière peut également devenir exécutoire après notification ou publication aux intéressés. La preuve de la réception de ces actes par le représentant de l'Etat peut être apportée par tout moyen[1582]. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes. Cette obligation de transmission et de notification ou de publication conditionne le caractère exécutoire de la décision financière.

489. La décision financière devient exécutoire de plein droit[1583] dès qu'il a été procédé à sa publication ou à sa notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au

---

pp. 354 et s.). Le juge administratif a, quant à lui, eu recours au terme, dans un arrêt d'Assemblée de 1970 (CE, Ass., 23 janvier 1970, *Ministère Etat chargé das Affaires sociales c. Amoros et autres*, *Rec*., p. 51, *AJDA* 1970. 174, note X. Delcros, *RDP* 1970.1035, note M. Waline).

[1574] CE, Ass., 2 juillet 1982, *Huglo et autres*, *Rec*. p. 258, *AJDA* 1982.657, concl. J. Biancarelli, note Lukaszewicz, *D*. 1983.

[1575] HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et droit public*, *op. cit.*, p. 378 ; DE LAUBADERE (André), *Traité élémentaire de droit administratif*, Tome 1, 8ème éd., LGDJ, 1980, Paris, p. 321 ; EISENMANN (Charles), *Cours de droit administratif*, *op. cit.*, pp. 656-674.

[1576] HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et droit public*, *op. cit.*, p. 378 ; SFEZ (Lucien), *Essai sur la contribution du Doyen Hauriou au droit administratif français*, Thèse de doctorat, LGDJ, 1966, pp. 406 et s. ; DELVOLVE (Pierre), *L'acte administratif*, *op. cit.*, p. 24.

[1577] HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et droit public*, *op. cit.*, p. 378.

[1578] *Ibidem*, p. 374.

[1579] *Ibidem*, pp. 374-375.

[1580] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales, Réf. préc. ; Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales, Réf. préc.

[1581] Le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution le fait que le législateur ne prévoit pas la transmission, au représentant de l'Etat, des actes des autorités locales : « *Considérant cependant qu'en déclarant ces actes exécutoires de plein droit avant même leur transmission au représentant de l'Etat, c'est-à-dire alors qu'il n'en connaît pas la teneur et n'est donc pas en mesure de saisir la juridiction administrative d'un recours assorti d'une demande éventuelle de sursis à exécution* » (Cons. const., Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Réf. préc., cons. n° 6).

[1582] Article 2 de la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales, Réf. préc.

[1583] ATIAS (Christian), De plein droit, *op. cit.*, p. 2183.

représentant de l'Etat dans le département. La notification ou la publication revêt une importance pour rendre la décision opposable aux tiers et donc faire grief.

2. La décision financière, un acte faisant grief

490. Un acte faisant grief est un acte qui affecte l'ordonnancement juridique[1584] et qui entraîne des effets juridiques[1585]. La question qui se pose dès lors est de savoir si la décision financière fait grief ? La réponse a été donnée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 26 juin 1996, *Département de l'Yonne*. Il indique que « *la décision prise par une collectivité publique d'attribuer une subvention [...] est un acte susceptible de faire grief* »[1586]. La décision qui attribue une subvention est une décision financière susceptible de faire grief. *In extenso*, toutes les décisions financières qui attribuent un avantage financier sont susceptibles de faire grief. Une décision faisant grief entraîne la possibilité pour l'administré lésé d'effectuer un recours pour excès de pouvoir près le juge administratif. Par conséquent, un administré peut effectuer un tel recours contre une décision financière s'il a un intérêt à agir[1587]. Le caractère d'acte décisoire faisant grief dont bénéficie la décision financière édictée par la collectivité territoriale entraîne la possibilité pour l'administré lésé d'effectuer un recours pour excès de pouvoir près le juge administratif[1588].

491. De plus, une décision financière fait grief dès lors qu'elle crée un droit à l'égard de l'entreprise privée qui se traduit par l'attribution d'un avantage financier. La décision financière conrrespond donc à une décision administrative créatrice de droit.

B. La fin de la décision financière

492. La collectivité territoriale est en mesure de remettre en cause une décision financière en cas de non-respect par le bénéficiaire des conditions d'attribution de l'avantage financier (1). Elle peut le faire également tout simplement en se fondant sur le régime juridique de la sortie en vigueur des actes administratifs (2).

1. Le non-respect des conditions d'attribution prévues par la décision financière

493. L'attribution d'un avantage financier à une entreprise privée confère des droits à celle-ci seulement dans le respect des conditions d'attribution prévues préalablement par la décision financière[1589]. En conséquence, quand bien même la décision d'attribution de

---

[1584] BONNARD (Roger), L'origine de l'ordonnancement juridique, *op. cit.*, pp. 33-77 ; CARBONNIER (Jean), *Droit civil, Introduction, les personnes*, *op. cit.*, n°1 ; BERGEL (Jean-Louis), *Théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 210.
[1585] HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et droit public*, *op. cit.*, p. 370.
[1586] CE, 26 juin 1996, *Département de l'Yonne*, Réf. préc.
[1587] *Ibidem*.
[1588] Voir *supra* partie 2, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2.
[1589] Le juge administratif précise « *que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention* » (CE, 3/8 SSR, 5 juillet 2010, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, Réf. préc.)

la subvention serait encadrée par une convention, cette circonstance ne transforme pas la subvention en un contrat qui n'est que l'accessoire de la décision. Les conditions de retrait ou d'abrogation de la décision d'attribution de la subvention obéissent à celles des actes unilatéraux[1590]. La décision financière manifeste la volonté de l'exécutif local et a pour objet juridique de placer une entreprise privée dans une situation juridique générale et impersonnelle. Elle est donc un acte-condition[1591].

494. Le bénéficiaire doit répondre aux conditions relatives à son statut juridique. En effet, la collectivité territoriale va requérir de l'entreprise privée la fourniture d'un certain nombre de documents permettant d'établir sa situation juridique. Ces renseignements justifieront l'obtention de l'aide. En cas de non-respect de ces obligations, la décision d'attribution est insusceptible de conférer des droits et peut dès lors être retirée ou abrogée à tout moment. C'est le cas lorsque le bénéficiaire fournit volontairement des renseignements mensongers ou produit des documents falsifiés. L'aide obtenue par la fraude entraînera le retrait ou l'abrogation de la décision d'attribution[1592].

2. La disparition de la décision financière

495. En matière d'interventionnisme financier local, les actes administratifs unilatéraux peuvent cesser de s'appliquer. La disparition des actes administratifs unilatéraux répond à deux régimes distincts, celui de l'abrogation et celui du retrait. L'abrogation fait disparaître tout ou partie de l'acte pour l'avenir[1593]. Le retrait considère l'acte comme n'ayant jamais existé. Il est donc annulé rétroactivement. Les actes financiers peuvent dans une certaine mesure être abrogés ou retirés.

496. Le principe est d'éviter l'abrogation. Particulièrement, elle crée des droits à l'égard des bénéficiaires. Le juge administratif a donc encadré l'abrogation. En effet, l'abrogation ne peut être effectuée en l'absence de demande en ce sens du titulaire des droits[1594]. De plus, le juge a souligné que la décision financière qui accorde un avantage financier et qui crée des droits au profit de son bénéficiaire peut être abrogée si le bénéficiaire ne respecte plus les conditions d'attribution[1595]. Par ailleurs, l'administration se doit de respecter le délai de quatre mois pour abroger une décision[1596]. Le Code des relations entre le public et l'administration a codifié les conditions d'abrogation qui s'alignent sur celles du retrait puisqu'elles sont régies par le même texte[1597].

[1590] TERNEYRE (Philippe), Interventions économiques, *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, janvier 2012 (actualisation : octobre 2015).
[1591] JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 1. La technique juridique du droit public français*, *op. cit.*, p. 47.
[1592] CE, 10 avril 1974, *Ministre de l'Agriculture c/ Bouysset*, n° 90249, *T*. p. 847.
[1593] L'administration procède soit explicitement soit implicitement (DELVOLVE (Pierre), *L'acte administratif*, *op. cit.*, p. 232).
[1594] CE, 2/7 SSR, 30 juin 2006, *Société Neuf Telecom SA*, n° 289564.
[1595] CE, Sect., 6 novembre 2002, n° 223041, *Mme Soulier*, Réf. préc.
[1596] CE, Sect., 6 mars 2009, *M. Coulibaly*, n° 306084, *RFDA* 2009.255, concl. De Salins, et 439, note Eveillard ; *AJDA* 2009.817, chr. Liéber et Botteghi ; *Dr. adm*. 2009, n° 64, obs. F. Melleray ; *JCP* 2009, n° 26, chr. Plessix, § 3.
[1597] Dans le cadre de la sortie de vigueur des actes administratifs, le Code des relations entre le public et l'administration prévoit un chapitre consacré aux « *décisions créatrices de droits* ». L'abrogation et le retrait d'une décision créatrice de droits à l'initiative de l'administration ou sur demande d'un tiers (Articles L242-1 à L242-2), sur demande du bénéficiaire

497. Le retrait des décisions administratives doit respecter certaines règles de formes, issues essentiellement de l'arrêt *Ternon*[1598], et désormais codifiées. La décision de retrait d'une décision financière ne déroge pas à ces règles. Tout retrait d'une décision financière attributive d'un avantage doit être motivée[1599]. La collectivité territoriale lorsqu'elle retire une décision financière attribuant un avantage financier doit donc motiver la décision[1600]. Elle est ainsi « *nécessairement conduite à porter une appréciation sur le comportement de l'entreprise eu égard aux engagements qu'elle a souscrits et aux conditions d'octroi de l'aide* »[1601]. La collectivité territoriale doit également respecter les droits de la défense lorsqu'elle retire une décision financière attribuant un avantage financier. En effet, elle doit informer l'entreprise concernée par ce retrait afin qu'elle soit en mesure de présenter ses observations.

(Articles L242-3 à L242-4) et dans le cadre d'un recours administratif préalable obligatoire (Article L242-5) sont régis par les mêmes règles.

[1598] CE, Ass., 26 octobre 2001, *Ternon*, n° 197178, *Rec*. p. 497, concl. Séners, *RFDA* 2002.77, concl. Séners, note P. Delvolvé ; *AJDA* 2001.1034, chr. Guyomar et Collin, et 2002.738, note Y. Gaudemet ; *DA* 2001, n° 253, note Michallet ; *LPA* 2002, n° 31, p. 7, note Chaltiel.

[1599] La motivation est « *l'expression formelle des motifs de l'acte* ». La motivation se distingue dès lors des motifs qui sont « *les raisons « de fait et de droit – ayant conduit à une décision* ». (CAUDAL (Sylvie), Rapport introductif, *in La motivation en droit public*, sous la direction de CAUDAL (Sylvie), Dalloz, 2013, p. 3).

[1600] CE, 2/6 SSR, 25 avril 1990, *Mme Figueréo et autres*, n° 93916, *Rec*. p. 546, *AJDA* 1990.641.

[1601] CE, Sect., 25 octobre 1985, *Société des plastiques d'Alsace*, *Rec*. p. 300.

Conclusion du Chapitre 1.

498. La délibération locale prévoit et autorise les dépenses et les recettes publiques locales ainsi que la perte de recettes fiscales locales. Aucun interventionnisme ne peut être envisagé en l'absence d'une délibération. L'assemblée délibérante manifeste, à travers ces délibérations, sa volonté d'intervenir ou pas en faveur des entreprises privées. La délibération est donc un préalable indispensable auquel ne peuvent se soustraire les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il faut distinguer les délibérations financières, d'une part, et les délibérations fiscales, d'autre part. Les premières vont permettre de prévoir et d'autoriser les recettes et les dépenses publiques du budget local, les dépenses liées aux subventions ou encore celles liées aux garanties d'emprunt. Les secondes auront trait à l'autorisation donnée par l'assemblée délibérante de ne pas percevoir une recette fiscale ou de n'en percevoir qu'une partie. Force est de constater que le principe d'unité budgétaire est remis en question, puisque plusieurs délibérations seront votées en sus de la délibération financière approuvant le budget local, alors même que les dépenses et recettes y afférentes devraient y être intégrées.

499. La délibération financière constitue un acte administratif d'autant plus essentiel que, selon que l'entreprise privée soit nommément désignée ou non, la délibération vaudra décision d'attribution ou pas de l'aide financière considérée. C'est le cas notamment pour les subventions ou les garanties d'emprunt. Dès lors, l'autorité exécutive locale ne pourra exercer son pouvoir discrétionnaire qu'en fonction de la nature de la délibération. La décision doit compléter la délibération et lui donner force obligatoire dès que la délibération ne vaut pas décision.

500. L'acte administratif unilatéral joue donc un rôle majeur au sein de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées. Sans l'emploi de cette technique juridique, qui se traduit par la délibération et par la décision, aucun interventionnisme n'est possible.

Chapitre 2. Le contrat en matière d'interventionnisme financier local, un accord de volontés recherchant l'intérêt général

501. Le recours à la technique contractuelle par les autorités administratives est aujourd'hui bien ancré dans la pratique des collectivités territoriales[1602]. L'administration n'hésite plus à contracter avec des agents économiques[1603]. L'interventionnisme financier local ne déroge pas à ce mouvement. Le contrat est une technique juridique qui scelle l'intervention financière de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées. Le contrat, en effet, est un accord bilatéral de volontés en vue de créer une situation juridique individuelle[1604].

[1602] La doctrine reconnaît unanimement l'ancrage du procédé contractuel dans l'action administrative. Dès 1899, Maurice Hauriou faisait déjà remarquer que les administrations recouraient, de plus en plus, au procédé contractuel. Il écrivait, dans une note sur l'arrêt du Conseil d'Etat, 20 janvier 1899, *Administration des pompes funèbres c. Ville de Paris*, que « *Les accords conclus entre administrations […], depuis les mesures de décentralisation se sont multipliés* ». Le recours au procédé contractuel ne se limite pas aux relations entre administrations. Il entre dans le cadre de la gestion administrative qui s'analyse, notamment, en une coopération entre l'administration et les entrepreneurs qui participent à l'exécution d'un service public (HAURIOU (Maurice) note sous CE, 20 janvier 1899, *Administration des pompes funèbres c. Ville de Paris*, *S*. 1899.III.113). André de Laubadère souligne également la multiplication du recours au procédé contractuel. Ainsi, il souligne, dans son *Traité élémentaire de droit administratif*, qu' « *Un trait caractéristique des procédés de réalisation de l'économie dirigée – et plus généralement de l'interventionnisme économique – est l'emploi croissant du procédé contractuel, manifestation du développement de l' « économie contractuelle* » (DE LAUBADERE (André), *Traité élémentaire de droit administratif, Tome 3. Grands services publics et entreprises nationales*, *op. cit.*, p. 491). Quelques années plus tard, il confirme que « *Dans l'activité administrative, le développement récent, particulièrement depuis la seconde guerre mondiale, des méthodes d'action négociée et conventionnelle et la préférence donnée à ces méthodes sur la réglementation et l'action unilatérale constituent des phénomènes bien connus* » (DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, pp. 19-20 ; DE LAUBADERE (André), Intervention économique et contrat, *RFAP*, novembre-décembre 1979, n° 12 p. 791). De même, Madame le Professeur Maryvonne Hecquard-Théron souligne que « *Le contrat occupe désormais en droit public une place remarquable, aux côtés de l'acte unilatéral, prérogative par excellence de la puissance publique* » (HECQUARD-THERON (Maryvonne), La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *op. cit.*). Plus récemment, Monsieur le Professeur Christophe Guettier confirme le fait que « *le procédé contractuel est bien entré dans la pratique administrative. Il s'est largement diffusé et remarquablement diversifié* ». La multiplication du recours au procédé contractuel se constate à travers l'importance du nombre de contrats conclus par l'administration locale avec plus d'une centaine de formules contractuelles employées quotidiennement (GUETTIER (Christophe), *Droit des contrats administratifs*, 3ème éd., PUF, coll. « Thémis Droit », 2011, Paris, p. 24). De même, les professeurs François Lichère et Laurent Richer affirme que « *Le constant développement du contrat dans l'action administrative tient en effet à ses capacités de synthèse […]. Le développement du « procédé contractuel » est incontestable […]* » (LICHERE (François) et RICHER (Laurent), *Droit des contrats administratifs*, 10ème éd., LGDJ, Lextenso éditions, 2016, Paris, p. 14). Le Conseil d'Etat a, aussi, mis en lumière, dans un rapport public de 2008, l' « *ascension du contrat* » en indiquant que la contractualisation de l'action administrative « *correspond à un nouveau style et à un nouveau registre de l'action politique et administrative se fondant sur la négociation et le consensus plutôt que sur l'autorité* » (Conseil d'État, *Rapport public 2008. Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, EDCE, n° 59, p. 15). La *Revue française de droit administratif* démontre l'ampleur du recours à ce procédé contractuel en consacrant, dans son numéro 1, datant de 2018, un dossier dont l'intitulé est « La contractualisation en droit public : bilan et perspectives ». Ce dossier est composé des articles suivants : AMILHAT (Mathias), Contractualisation, négociation, consensualisme : nouvelles approches du droit public, p. 1 ; CHANTEPIE (Gaël), La contractualisation en droit privé, p. 10 ; COSSALTER (Philippe), Les modèles de contractualisation, p. 15 ; UBEDA-SAILLARD (Muriel), Le processus de contractualisation en droit international public, p. 22 ; POTTEAU (Aymeric), Contractualisation en droit de l'Union européenne : un modèle de gouvernance ?, p. 28.

[1603] André de Laubadère montre que la contractualisation s'est développée particulièrement dans le domaine de l'interventionnisme économique. Il précise que « *c'est certainement dans le domaine économique et plus particulièrement dans celui de l'interventionnisme économique que les procédures d'accord de l'administration avec les agents économiques privés (entreprises, professions) se sont le plus développées comme moyen même de l'action économique de l'Etat* » (DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, pp. 19-20).

[1604] Gaston Jèze donne une définition du contrat qui n'est pas très éloignée de la définition civiliste. Selon lui, « *Le contrat est une opération juridique bien déterminée, dont les éléments essentiels sont au nombre de quatre : 1° accord de volontés ;*

502. Deux grandes catégories juridiques classiques de contrats publics[1605] se distinguent : les contrats administratifs et les contrats de droit privé[1606]. Cela nous invite à identifier ce que l'on entend par contrat en matière d'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées. Est-ce un contrat qui s'intègre à l'une ou l'autre catégorie classique de contrats ? Est-ce au contraire un contrat *sui generis* qui se singularise ? L'examen de la nature juridique des contrats passés entre la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et l'entreprise privée amène à une analyse comparative pour déduire l'identité du contrat en matière d'interventionnisme financier local.

503. Dans un premier temps, nous ferons une étude comparative entre les contrats conclus dans le cadre de l'interventionnisme financier local et les contrats classiques (Section 1). Dans un second temps, nous verrons l'étendue de la contractualisation dans le cadre de l'interventionnisme financier local (Section 2).

Section 1. La comparaison entre les contrats conclus dans le cadre de l'interventionnisme financier local et les contrats classiques

504. Les contrats passés entre les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les entreprises privées dans le cadre de l'interventionnisme financier local s'identifient à des contrats conclus entre une personne publique et une personne privée. Or, la présomption d'administrativité[1607] ne

---

2° accord bilatéral de volontés ; 3° en vue de créer une situation juridique ; 4° la situation juridique créée est individuelle et non pas générale » (JEZE (Gaston), *Cours de droit public, Licence, professé à la Faculté de l'Université de Paris pendant le 1er semestre 1932-1933*, Marcel Giard, 1933, Paris, p. 1).

[1605] La notion de « *contrats publics* » englobe aussi bien les contrats administratifs et que les contrats de droit privé et « *n'a pas de réel contenu en droit positif* » (HOEPFFNER (Hélène), *Droit des contrats administratifs*, Dalloz, 2016, Paris, p. 1). Elle n'a pas d'existence juridique. L'expression est généralement attribuée à Michel Guibal (CLAMOUR (Guylain), Esquisse d'une théorie générale des contrats publics, *in Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal*, Tome 2, PUM, 2006, pp. 637 et s.). Monsieur le Professeur Michel Guibal distingue, à juste titre, le « *contrat public* » du « *contrat administratif* ». Il considère que le contrat public est celui passé « *par une personne publique* » tandis que le contrat administratif « *désigne la nature juridique du contrat pris comme un tout et non par rapport au seul critère organique* ». Il ajoute que « *cette absence de synonymie correspond bien au droit positif et à la théorie juridique, et il est regrettable que trop de juristes utilisent indifféremment l'un ou l'autre terme, sans trop de scrupules* » (GUIBAL (Michel), A propos d'une incertitude : la notion de personne publique contractante, *in Mélanges en l'honneur du professeur Jean-Philippe Colson*, PUG, 2004, Grenoble, p. 230).

[1606] Les contrats administratifs s'opposent aux contrats de droit privé en raison de l'existence d'un principe de dualité des juridictions (GUETTIER (Christophe), *Droit des contrats administratifs*, 3ème éd., *op. cit.*, p. 1). Partant, les contrats administratifs relèvent de la compétence du juge administratif tandis que les contrats de droit privé relèvent de la compétence du juge judiciaire. Le juge administratif doit donc déterminer la nature du contrat, dans le cadre l'interventionnisme financier local, faisant l'objet du litige pour savoir s'il peut le connaître.

[1607] L'arrêt du Tribunal des conflits, datant du 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autre c. Secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, pose une nouvelle règle selon laquelle « *un contrat conclu entre deux personnes publiques revêt en principe un caractère administratif, impliquant la compétence des juridictions administratives pour connaître des litiges portant sur les manquements aux obligations en découlant, sauf dans les cas où, eu égard à son objet, il ne fait naître entre les parties que des rapports de droit privé* ». Le juge des conflits n'applique pas les critères classiques du contrat administratif pour les cas de contrats conclus entre personnes publiques. Cette décision dégage la présomption d'administrativité. En effet, le commissaire du Gouvernement Daniel Labetoulle souligne qu' « *un contrat entre personnes publiques doit être présumé administratif, car il est normalement à la rencontre de deux gestions publiques* ». Toutefois, il souligne que la présomption d'administrativité n'est pas irréfragable. Dès lors, il en va autrement dans les cas où « *les rapports qu'il fait naître entre*

s'applique pas naturellement[1608]. La qualification de ces contrats en contrat administratif ou en contrat de droit privé nécessite de déterminer, dans un premier temps, la nature administrative des contrats relatifs à l'interventionnisme financier local (§1) et, dans un second temps, de rechercher leur nature de droit privé (§2).

§1. La détermination de l'administrativité des contrats relatifs à l'interventionnisme financier local

505. Les collectivités territoriales sont en mesure de conclure des contrats administratifs depuis l'arrêt *Terrier*[1609]. Un contrat est qualifié de contrat administratif dans la mesure où celui-ci répond aux critères d'identification d'un tel contrat. La jurisprudence[1610] a dégagé deux critères cumulatifs permettant d'identifier un contrat comme étant administratif. Le premier critère d'ordre organique signifie que le contrat administratif est un contrat dont, en principe, l'une des parties est une personne publique ou qui agit au

---

les contractants sont des rapports de droit privé » (LABETOULLE (Daniel) conclusions sous TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autre c. Secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, n° 2256, *AJDA*, 1983, p. 356).

[1608] Le commissaire du gouvernement Daniel Labetoulle souligne qu' « *un contrat passé entre une personne publique et une personne privée doit faire la preuve de sa spécificité : il faut que, soit par son objet, soit par ses clauses, il justifie d'un lien suffisamment étroit avec la gestion publique. Il serait sans doute excessif de parler d'une présomption de droit privé. Mais il demeure vrai que la présence d'une personne de droit public ne suffit pas à caractériser un contrat administratif et qu'il y faut quelque chose d'autre* » (TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autre c. Secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, n° 2256, *Rec*. p. 537 ; *AJDA* 1983.356, concl. Labetoulle, *Rev. adm*. 1983.368, note Pacteau ; *D*. 1984.33, note Hubrecht et J.-B. Auby).

[1609] L'arrêt du Conseil d'Etat datant du 6 février 1903, *Terrier c. Département de Saône-et-Loire* joue un rôle clé puisque, depuis celui-ci, les contrats conclus pas les collectivités territoriales relèvent, par nature, de la compétence de la juridiction administrative. L'ensemble du contentieux contractuel des collectivités territoriales a, ainsi, été intégré au contentieux administratif (CE, 6 février 1903, *Terrier c. Département de Saône-et-Loire*, *Rec*. p. 94, *S*. 1903.3.25, *D*. 1904.3.25, concl. Jean Romieu ; note Maurice Hauriou ; *GAJA*, 21ème éd., 2017, p. 66). Ainsi, l'inscription, par le conseil général, d'un crédit au budget de primes à attribuer, en vue de la destruction des vipères, constitue un « *véritable service public, une opération d'intérêt général […] qui, dès lors, a, au plus haut degré, le caractère administratif* » (ROMIEU (Jean) conclusions sous CE, 6 février 1903, *Terrier c. Département de Saône-et-Loire*, *Rec*. p. 94, *S*. 1903.3.25, *D*. 1904.3.25). En effet, Jean Romieu souligne que « *Tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services publics proprement dits, généraux ou locaux – soit que l'administration agisse par voie de contrat, soit qu'elle procède par voie d'autorité, - constitue une opération administrative, qui est par sa nature du domaine de la juridiction administrative, au point de vue des litiges de toutes sortes auxquels elle peut donner lieu* » (ROMIEU (Jean) conclusions sous CE, 6 février 1903, *Terrier c. Département de Saône-et-Loire*, Réf. préc.).

[1610] L'analyse des critères jurisprudentiels n'est pas la seule méthode d'identification du contrat administratif car une autre possibilité existe pour identifier le contrat comme ayant un caractère administratif. En effet, un contrat peut être qualifié d'administratif par détermination de la loi (TC, 2 mars 1970, *Société Duvoir c. SNCF*, p. 885, concl. G. Braibant). Partant, le législateur soumet, ces contrats ainsi qualifiés d'administratif, au contrôle du juge administratif. Le législateur peut qualifier explicitement le contrat d'administratif ou de droit privé. C'est le cas des marchés publics que l'article 3 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, ratifiée par l'article 39 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, qualifie de contrats administratifs (« *les marchés publics relevant de la présente ordonnance passée par des personnes morales de droit public sont des contrats administratifs* »). C'est le cas du contrat d'accompagnement dans l'emploi. L'article L. 5134-24 du Code du travail modifié par l'article 7 de la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 dispose que « *le contrat de travail, associé à une aide à l'insertion professionnelle attribuée au titre d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi, est un contrat de travail de droit privé […]* ». Le législateur peut également qualifier implicitement le contrat d'administratif ou de droit privé en indiquant que le contentieux du contrat relève du juge administratif. Une telle attribution de compétence implique que le contrat soit administratif. Ainsi, l'article L. 2331-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (modifié par l'article 11 de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010) souligne que « *Sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs : […] 2° Au principe ou au montant des redevances d'occupation ou d'utilisation du domaine public, quelles que soient les modalités de leur fixation ; […] 5° Aux baux emphytéotiques passés par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, conformément au 4° de l'article L. 1311-3 du code général des collectivités territoriales […]* ». Certains contrats sont qualifiés de contrats administratifs par le législateur parce qu'il présente toutes les qualités du contrat administratif. Mais d'autres contrats de l'administration, alors qu'ils présentent toutes les caractéristiques objectives d'un contrat de droit privé, sont qualifiés de contrats administratifs afin que leur contentieux relève du juge administratif. Cette recherche ne s'intéressera qu'à l'étude des critères dégagés par la jurisprudence du juge administratif.

nom et pour le compte de la personne publique[1611]. Ce critère organique est rempli eu égard à la nature même de l'interventionnisme financier local[1612]. Ce critère doit être cumulé avec

---

[1611] Le Tribunal des conflits a rappelé que la présence d'au moins une personne publique dans le contrat est une condition nécessaire pour qualifier un contrat d'administratif (TC, 3 mars 1969, *Société interprofessionnelle du lait et de ses dérivés « Interlait »*, *Rec*., p. 682, *AJDA* 1969.307, concl. Kahn, obs. André de Laubadère ; *CJEG* 1969.J.31, note A.C. ; *RDP* 1969.695, note Waline). C'est l'une des premières conditions essentielles d'identification du caractère administratif du contrat. Elle fut, d'ailleurs, qualifiée de « *règle de valeur législative* » (TC, 26 juin 1989, *Société Compagnie générale d'entreprise de chauffage c/ CAF de la région parisienne*, *D*. 1990. 191, obs. X. Prétot ; *Marchés publics* 1989, n° 246, p. 19). Toutefois, la jurisprudence ayant évolué, trois possibilités atténuent ce critère organique sans pour autant l'altérer. Ainsi, le contrat administratif peut être conclu soit entre une personne publique et une personne privée, soit entre deux personnes publiques, soit entre deux personnes privées. Dans le premier cas, le contrat conclu entre deux personnes publiques est présumé être un contrat administratif. Le tribunal des conflits a été ainsi amené à poser une présomption d'administrativité dans sa décision (TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autre c. Secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, Réf. préc.). Néanmoins, bien qu'il institue une présomption d'administrativité, celle-ci n'est pas irréfragable. Dans le second cas relatif au contrat passé entre une personne publique et une personne privée, le juge administratif admet qu'il puisse imprimer un caractère administratif dans les conditions qui font l'objet d'un développement dans le corps de notre étude. Dans le troisième cas, le juge des conflits reconnait pour la première fois, en 1963, qu'un contrat conclu entre deux personnes privées peut revêtir le caractère d'un contrat administratif (TC, 8 juillet 1963, *Société entreprise Peyrot c/ Société de l'autoroute Estérel Côte-d'Azur*, n° 1804, *Rec*. p. 780). Le contrat est qualifié comme tel lorsqu'il est conclu entre deux personnes privées dont l'une agit au nom et pour le compte d'une personne publique (TC, 10 mai 1993, *Société Wanner Isofi Isolation et Société Nersa*, n° 2840, *Rec*. p. 399 ; TC, 11 décembre 2017, *Commune de Capbreton*, n° 4103, *AJDA*, 2017, 2445, note Jean-Marc Pastor ; CE, 25 octobre 2017, *Société Les compagnons paveurs*, n° 404481, *AJDA* 2018, p. 255). Le mandataire privé représente le mandataire public, il le rend présent au contrat (DUTHEILLET DE LAMOTHE (Louis) et LESSI (Jean), Fin d'un splendide isolement : l'abandon de la jurisprudence Entreprise Peyrot, *AJDA*, 2015, p. 1204 ; TC, 9 mars 2015, *Mme Rispal c/ Société des Autoroutes du Sud de la France*, n° 3984, *AJDA* 2015, p. 481). Le mandat peut être explicite, le contrat conclu est alors un contrat de droit public (CE, Sect., 18 décembre 1936, *Sieur Prade, Rec*. p. 1124 ; *D*. 1938.370, note P.L.J. ; *S*. 1938.3.57, note Alibert ; CE, 2 juin 1961, *Leduc*, *Rec*. p. 365 ; *ADJA* 1961, p. 345, concl. Braibant ; CE, 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, Réf. préc.). Le mandat peut être implicite (CE 30 mai 1975, *Société d'équipement de la Région Montpelliéraine* ; TC, 5 juillet 1975, *Commune d'Adge*). C'est le cas notamment des sociétés d'économie mixte locales (TC, 12 novembre 1984, *SEM du Tunnel Sainte-Marie-aux-Mines*, n° 02356, *T*. p. 532). Il faut « *qu'il tienne de la loi, d'un règlement ou d'une convention compétence pour accepter des droits et assumer des obligations qui entreront dans le patrimoine de la personne pour le compte de laquelle il agit* » (GILBERT (Guillaume) conclusions sous CE, Sect., 18 juin 1976, *Dame Culard*). La détermination de l'existence d'un « *mandat administratif* » par le juge suppose que celui-ci emploie la méthode du faisceau d'indices. Ainsi, il va rechercher le degré de contrôle que la collectivité publique exerce sur la personne privée, l'existence de subventions directement accordées par cette collectivité, l'existence d'une clause obligeant la remise des ouvrages dès leur achèvement, et vérifier si la collectivité s'était substitué à la société pour l'action en garantie décennale. La jurisprudence *Société Entreprise Peyrot* a été abandonnée depuis le revirement opéré récemment par le juge des conflits, dans la décision du TC, 9 mars 2015, *Mme Rispal c/ Société des Autoroutes du Sud de la France*. Dans cette décision, le juge des conflits a suivi les conclusions de la rapporteure publique Nathalie Escaut qui juge que « *une société concessionnaire d'autoroute qui conclut avec une autre personne privée un contrat ayant pour objet la construction, l'exploitation ou l'entretien de l'autoroute ne peut, en l'absence de conditions particulières, être regardée comme ayant agi pour le compte de l'Etat* » et qu'un tel contrat est de droit privé (TC, 9 mars 2015, *Mme Rispal c/ Société des Autoroutes du Sud de la France*, Réf. préc.). Partant, la qualification de mandataire privé agissant au nom et pour le compte d'une personne publique a été restreinte. Le juge va rechercher le degré de contrôle que la personne publique exerce sur la personne privée. Cette recherche consiste en la détermination de l'existence d'un lien de subordination. Ainsi, dans un arrêt du Conseil d'Etat datant du 3 juin 2009, le rapporteur public souligne que *« la circonstance qu'une personne privée soit placée sous un contrôle strict de l'Etat pour l'exercice de certaines activités ne peut suffire à la faire regarder comme agissant pour son compte, même avec l'acception souple que vous avez développée de cette notion. Mais les textes vont plus loin : être placé sous l'autorité ou sous la responsabilité du représentant de l'Etat, ce n'est pas simplement être placé sous son contrôle. Le terme implique une subordination* » (CE, 3 juin 2009, *Société Aéroports de Paris*, n° 323594, *Rec*. p. 216, concl. B. Dacosta ; *AJDA* 2009. 1127 ; *RJEP* décembre 2010.19, concl. B. Dacosta ; *CMP* août-septembre 2009. 268, note Zimmer ; CE, 1er juillet 2010, *Société Bioenerg*, n° 333275 ; *AJDA* 2010.1341 ; TC, 9 mars 2015, *Mme Rispal c/ Société des Autoroutes du Sud de la France*, Réf. préc. ; TC, 9 mars 2015, *Société des Autoroutes du Sud de la France c/ Société Garage des Pins et autres*, n° 3992 ; *AJDA* 2015. 481 ; *RFDA* 2015. 270, concl. N. Escaut, et 2015. 273, note M. Canedo-Paris). En conséquence, ce critère organique est certes nécessaire, sauf disposition législative contraire, comme l'a rappelé le Tribunal des conflits, dans sa décision du 3 mars 1969, *Société Interlait*, mais il n'est pas suffisant pour imprimer au contrat le caractère administratif (TC, 3 mars 1969, *Société interprofessionnelle du lait et de ses dérivés « Interlait »*, Réf. préc.).

[1612] En effet, l'interventionnisme financier local met en présence une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ou une personne agissant au nom et pour leur compte, avec une personne privée. D'ailleurs, les critères classiques relatifs à la théorie générale des contrats administratifs se sont forgés sur la relation entre personnes publiques et personnes privées. Dès lors, les critères d'identification du contrat administratif paraissaient inadaptés (AUBY (Jean-Bernard) et HUBRECHT (Hubert-Gérald) note sous TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autre c. Secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, n° 2256, *Recueil Dalloz Sirey*, 1984, p. 36).

le critère matériel[1613], lequel se subdivise en deux critères alternatifs[1614]. Le premier de ces critères a trait à l'objet de service public (A), le second concerne les clauses exorbitantes du droit commun[1615] (B).

A. La nature administrative tirée de l'objet de service public

506. Le critère matériel de l'objet de service public, critère objectif[1616], met en évidence la relation entre les contrats conclus dans le cadre de l'interventionnisme financier local et le service public. L'intensité du lien va déterminer l'administrativité du contrat[1617]. Aussi va-t-on examiner le contrat selon qu'il concerne « *l'exécution même du service public* »[1618] (1), qu'il participe à l'exécution du service public (2) ou qu'il constitue une modalité d'exécution du service public (3).

[1613] L'absence de traitement du critère organique résulte d'un avis du Conseil d'Etat, du 16 mai 2002, dans lequel celui-ci a relativisé le critère organique afin de « *privilégier les critères matériels et fonctionnels* ». Dans le cadre des contrats conclus entre une personne publique et une personne privée, il faut prendre en compte les critères matériels (GUETTIER (Christophe), *Droit des contrats administratifs*, 3ème éd., *op. cit.*, p. 99).

[1614] André de Laubadère, dans la 12ème édition de son *Manuel de droit administratif*, mettait l'accent sur le caractère non cumulatif mais alternatif de ces deux critères (DE LAUBADERE (André), *Manuel de droit administratif*, 12ème éd., L.G.D.J., 1982, Paris, p. 188).

[1615] La doctrine s'oppose sur le critère à retenir pour qualifier un contrat d'administratif. Une partie estime que le critère de principe est celui du service public qui joue encore un rôle clé (DE LAUBADERE (André) note sous CE, 20 avril 1956, *Epoux Bertin* et CE, 11 mai 1956, *Société française de transports Gondrand Frères*, *Recueil Dalloz*, 1956, p. 435 ; LAMARQUE (Jean), Le déclin de la clause exorbitante, *in Mélanges offert à Marcel Waline, Le juge et le droit public, Tome 2*, LGDJ, 1974, Paris, p. 497). Un autre pan de la doctrine considère que c'est celui de l'exorbitance. C'est le cas de Rivéro qui estime que l'activité de service public est « *hors de saison* » (RIVERO note sous TC, 28 mars 1955, *Confédération générale des petites et moyennes entreprises*, *JCP* 1955.II.8971). Il considère que seul le critère de la clause exorbitante de droit commun doit être pris en considération pour imprimer au contrat le caractère administratif (DE LAUBADERE (André) note sous CE, 20 avril 1956, *Epoux Bertin* et CE, 11 mai 1956, *Société française de transports Gondrand Frères*, Réf. préc.). Charles Eisenmann estime qu'en l'absence de clause exorbitante de droit commun dans un contrat conclu entre l'Etat et les parents des enfants envoyés en colonie de vacances, « *la compétence demeure judiciaire comme pour n'importe quel contrat conclu avec un service public sur la base du droit privé (théorie de la gestion privée)* » (EISENMANN (Charles) note sous TC, 22 janvier 1955, *Naliato*, *RDP* 1955, p. 716). Charles Eisenmann, à l'instar du commissaire du gouvernement Chardeau et du juge des conflits, ne considère pas le service public comme un critère imprimant au contrat un caractère administratif. Il énoncera que l'organisme (la colonie de vacances) est « *un service public, mais un service public non administratif* ». René Chapus estime, également, que « *la présence de clauses exorbitantes suffit à donner au contrat de l'administration le caractère de contrat administratif* ». Il ajoute que « *la réalisation d'aucune autre condition n'est nécessaire* » (CHAPUS (René), *Responsabilité publique, responsabilité privée*, 1954, réédition 2010, La Mémoire du droit, 2010, Paris, n° 103, p. 120) car la participation du cocontractant à l'exécution du service ne servirait « *à rien d'autre qu'à renforcer, verbalement, l'argument essentiel tiré des clauses du contrat* » (*Ibidem*, n° 105, p. 124). D'autres, enfin, estiment qu'il existe une hiérarchie entre ces deux critères. Ainsi, Raymond Odent considère que : « *Le critère formel tiré de l'existence de clauses exorbitantes ... ne joue plus qu'un rôle subsidiaire* » (ODENT (Raymond), *Cours de contentieux administratif*, Tome II, 1970-1971, pp. 430 et s.). De même, dans l'édition de 1983 du *Traité des contrats administratifs*, André de Laubadère souligne que « *le critère de la clause exorbitante passe du premier au second rang, n'étant appelé à intervenir que lorsque le contrat n'a pas de lien ou n'a qu'un lien insuffisant avec le service public* » (DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 361).

[1616] AUBY (Jean-Bernard) et HUBRECHT (Hubert-Gérald) note sous TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autre c. Secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, Réf. préc.

[1617] « *Le lien d'un contrat de l'administration avec l'exécution d'un service public ne suffit pas à lui imprimer un caractère administratif* » (CE, 4 mars 1910, *Thérond*, *D.P.* 1912.3.57 ; *S.* 1912.3.17).

[1618] L'expression provient de l'arrêt du Conseil d'Etat, 20 avril 1956, *Epoux Bertin* (*Rec*. p. 167, *AJDA*, 1956, p. 272 et 221, concl. Long et chronique Fournier et Braibant ; *RDP* 1956, p. 869 concl. Long et note Waline ; *D*. 1956.433, note André de Laubadère).

1. Un contrat relatif à l'exécution même du service public

507. Tout contrat conclu qui a pour objet l'exécution d'un service public est un contrat administratif[1619]. Il en résulte que le contrat confiant à une personne privée « *l'exécution même du service public* » présente un caractère administratif, comme l'a clairement affirmé le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Epoux Bertin*[1620]. Cette relation s'avère la plus achevée entre l'acte contractuel et le service public[1621]. En effet, la personne publique accepte que la personne privée cocontractante gère véritablement le service public[1622]. Dès lors, le contrat est administratif « *par sa nature même* »[1623]. « *L'exécution même du service public* » suppose que « *le cocontractant apparaît comme un entrepreneur, au sens général du terme, qui met en œuvre sous sa direction un ensemble de moyens juridiques, humains et matériels pour réaliser à titre exclusif ou non l'activité du service public que lui confie le contrat* »[1624]. Partant, le cocontractant, « *entrepreneur* »[1625], est entendu au sens

---

[1619] Le Conseil d'Etat l'a reconnu dans l'arrêt du 4 mars 1910, *Thérond* (Réf. préc.). Le juge administratif s'est estimé compétent pour connaître d'une affaire dans laquelle une commune a conclu un contrat avec un particulier, en l'espèce, le Sieur Thérond, afin que celui-ci capture et mette en fourrière les chiens errants. Le juge administratif a considéré que le contrat avait un caractère administratif car « *la Ville [de Montpellier] a agi en vue de l'hygiène et de la sécurité de la population et a eu dès lors pour but d'assurer un service public* ». Aussi, le commissaire du gouvernement Marceau Long expliqua que « *l'exécution de certaines missions de service public est incompatible par sa nature même, avec la conception du contrat de droit privé, quelles que puissent être les clauses du contrat* » (LONG (Marceau) conclusions sous CE, 20 avril 1956, *Epoux Bertin*, *AJDA*, 1956.II.274).

[1620] L'arrêt du Conseil d'Etat, 20 avril 1956, *Epoux Bertin* (*D*. 1956, p. 435 note De Laubadère) réactualise la question des critères d'identification d'un contrat conclu entre une personne publique et une personne privée près d'une quarantaine d'année plus tard. Le juge administratif résout l'opposition entre l'arrêt du 4 mars 1910, *Thérond*, et l'arrêt du 31 juillet 1912, *Société des granits porphyroïdes des Vosges.* Il va plus loin en réaffirmant l'existence de la notion de service public. D'ailleurs, André de Laubadère soulignait, dans sa note sur l'arrêt *Epoux Bertin*, que « *le service public, dans lequel beaucoup ne voit plus aujourd'hui qu'un cadavre, dont un de nos collègues écrivait naguère avec humour que les études auxquelles ils donnent lieu prennent de plus en plus des allures d'autopsie, n'est pas très éloigné de ressembler à ces canards qui continuent de marcher après qu'on leur a coupé la tête ; on dira peut-être qu'ils marchent plus dès lors très longtemps, il faut en conclure que le service public a la vie encore plus dure ; en tout cas, ni le Conseil d'Etat, ni du reste le Tribunal des conflits […] ne paraissent disposés à enregistrer son décès* ». Le critère de « *l'exécution même du service public* » affirmé par l'arrêt *Epoux Bertin* a fait l'objet de précisions dans un arrêt rendu quelques mois plus tard, celui du Conseil d'Etat du 11 mai 1956, *Société française de transports Gondrand Frères* (*D*. 1956, p. 433). Le commissaire du gouvernement Marceau Long dans ses conclusions sous cet arrêt souligne que le contrat conclu entre l'Etat et une entreprise de transport « *répond à un intérêt public, mais ne confie nullement à la société l'exécution directe et immédiate du service public ; la société assure une fois pour toutes le déchargement, le dédouanement et le transport aux gares d'une certaine quantité de marchandises, mais son rôle s'arrête là* ». L'exécution même du service public est une exécution directe et immédiate. L'expression « *exécution même du service public* » n'est pas toujours employée. En effet, certains arrêts retiennent, par exemple, la formule « *exécution directe du service public* » (TC, 6 novembre 1967, *Compagnie Fabre et Société Générale de transports maritimes*, *Rec*., p. 657 ; *JCP* 1968.II.15495 bis, concl. Gégout).

[1621] L'exécution même du service public s'identifie à une « *exécution directe et immédiate de l'objet même du service* » (LONG (Marceau) conclusions sous CE, 20 avril 1956, *Epoux Bertin*, Réf. préc.).

[1622] « *Le contrat emporte dévolution de la gestion d'une mission de service public* » (HOEPFFNER (Hélène), *Droit des contrats administratifs*, *op. cit.*, p. 89).

[1623] Le contrat est administratif « *par sa nature même* » car, par celui-ci, l'administration fait du cocontractant « *l'exécutant du service public* » (DE LAUBADERE (André) note sous CE, 20 avril 1956, *Epoux Bertin* et CE, 11 mai 1956, *Société française de transports Gondrand Frères*, Réf. préc.). L'expression est employée, pour la première fois, dans l'arrêt Conseil d'Etat, 7 janvier 1927, *Triller*, *Rec*. p. 25 (*D.P*. 1927.3.51 ; *S.* 1927.3.22) : « *dans les conditions où [la convention] a été passée et* ***par sa nature même****, elle avait le caractère d'un contrat administratif dont la juridiction administrative peut seule être appelée à connaître par application de la loi du 24 mai 1872* ». La portée de cette expression est restrictive car elle ne prend pas en considération les missions d'interventionnisme économique de l'Etat (TC, 3 mars 1969, *Société interprofessionnelle du lait et de ses dérivés « Interlait »*, Réf. préc.) *a fortiori* les missions d'interventionnisme financier des collectivités territoriales.

[1624] CE, 26 juin 1974, *Société « La Maison des Isolants-France »*, Réf. préc.

[1625] Monsieur le Professeur Jean-Marie Auby explique que l'entrepreneur est celui « *qui met en œuvre sous sa direction un ensemble de moyens juridiques, humains et matériels pour réaliser à titre exclusif ou non l'activité du service public que lui confie le contrat* » (AUBY (Jean-Marie) note CE, 26 juin 1974, *Société « La Maison des Isolants-France »*, *Rec*. p. 365, *RDP* 1974.1490).

d' « *entreprise de service public* »[1626].

508. Une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui conclut un contrat avec une entreprise privée, dans le cadre de l'interventionnisme financier local, peut aussi conférer « *l'exécution même d'une mission de service public* ». La mission de service public dépasse l'activité économique de l'entreprise privée pour poursuivre l'intérêt général pris dans toutes ses composantes, notamment celles relatives à l'intérêt économique[1627] et à l'intérêt financier[1628]. Toutefois, l'exécution même d'un service public ne doit pas se confondre avec la satisfaction de l'intérêt public local. En effet, un contrat peut avoir pour but un intérêt public local et ne pas exécuter une mission de service public. Dans ce cas, il ne revêt pas de nature administrative. Il ne pourra l'être que s'il contient des clauses exorbitantes du droit commun[1629].

509. Des contrats ayant pour but l'exécution même d'un service public sont passés entre les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les entreprises privées. Une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut confier, à une ou plusieurs entreprises privées, la mission de créer des emplois en s'implantant sur le territoire des personnes publiques locales susvisées, en contrepartie d'avantages financiers[1630]. En revanche, le simple fait de louer temporairement des locaux à une entreprise afin de faciliter son installation ne peut être regardé comme ayant assuré l'exécution d'une mission de service public[1631], quand bien même le but serait de lutter contre la désertification du monde rural[1632].

[1626] *Ibidem*.

[1627] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §2. B. 2.

[1628] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §2. B. 1.

[1629] André de Laubadère souligne que « *lorsqu'un contrat est conclu par l'Administration en vue de la satisfaction des besoins d'un service public, mais sans faire du cocontractant l'exécutant même du service, il n'est administratif que s'il contient des clauses exorbitantes* » (DE LAUBADERE (André) note sous CE, 20 avril 1956, *Epoux Bertin* et CE, 11 mai 1956, *Société française de transports Gondrand Frères*, Réf. préc.).

[1630] Dans l'arrêt du Conseil d'Etat, Sect., du 23 juin 1972, *Société La Plage de la Forêt*, n° 81486, (Rec. p. 477, *AJDA*, 1972, p. 435), le juge administratif considère que « *la défense de l'emploi constitue, en elle-même, une mission de service public administratif à l'encontre de laquelle le principe de liberté du commerce et de l'industrie ne peut être utilement invoqué* ». De plus, le commissaire du gouvernement Arnaud Cazin d'Honinctun, suivi par le juge administratif (CE, 10/8 SSR, 10 mai 1985, *Société Boussac Saint-Frères*, Réf. préc.), a considéré qu' « *en recherchant un successeur à Boussac Frères, la commune de Neuf-Brisach a participé à une mission d'intérêt communal dont la réussite nécessitait la reprise, à son bénéfice, des bâtiments, et ne s'est pas comportée comme un agent d'affaires* » (CAZIN d'HONINCTUN (Arnaud) conclusions sous CE, 10/8 SSR, 10 mai 1985, *Société Boussac Saint-Frères*, Réf. préc.).

[1631] La ville de Saint-Denis (Réunion) a construit des ateliers-relais destinés « *à favoriser la création et l'implantation définitive d'entreprises artisanales sur le territoire de la commune* ». Le juge administratif a considéré que « *cette intervention a ainsi pour objet de "favoriser le développement économique de la commune" conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes* ». Dès lors, « *ces ateliers-relais sont donc affectés à un service public* » et le litige né entre la commune et la société relève de la juridiction administrative (CAA Paris, 7 novembre 1989, *SARL Pardon Création*, Réf. préc.). Le juge administratif a, dans une autre affaire, considéré que le contrat autorisant la SARL Endless International à occuper provisoirement les locaux de la commune doit être soumis à la juridiction judiciaire, car « *la commune ne peut, en l'espèce, être regardée comme ayant assuré l'exécution d'une mission de service public* » (CE, 9 octobre 1991, *SARL Endless International*, Réf. préc.).

[1632] Un contrat entre une commune et une SEM qui prévoit que celle-ci devra procéder à une opération immobilière afin de permettre l'implantation d'entreprises privées et ce, en vue de lutter contre la désertification rurale n'est qu'une « *modalité d'exécution du service public* » et non l'exécution même d'une mission de service public (DEVES (Claude) note sous TA Clermont-Ferrand, 18 juin 1987, *Commune d'Olliergues c/ Sonival et autres*, *JCP* 1988, II, 21032).

2. Le contrat faisant participer l'entreprise privée à l'exécution d'un service public

510. Les contrats faisant participer un tiers à l'exécution d'un service public lui font effectuer des « *actes de service public* »[1633], c'est-à-dire des « *actes constituant des éléments d'exécution d'un service public relevant de la personne administrative contractante* »[1634]. Le tiers ne prend pas en charge le service public et sa participation, à elle seule, n'imprime pas au contrat le caractère administratif[1635]. Le contrat « *conclu pour la satisfaction des besoins d'un service public* »[1636] n'est pas qualifié par le juge d'administratif. En ce cas, le cocontractant contribue au service public sans l'exécuter[1637].

511. *A priori*, la dépense publique locale dans le cadre de l'interventionnisme financier local n'a pas pour but de participer à l'exécution d'un service public. En effet, la somme allouée par la collectivité territoriale à l'entreprise privée est destinée aux besoins propres de celle-ci, soit en investissement soit en fonctionnement. Par conséquent, l'entreprise n'a aucune obligation de participer à l'exécution d'un service public ni d'utiliser une ressource financière publique dans le but d'exécuter une mission de service public. Aucun besoin n'est exprimé par la collectivité territoriale en amont[1638]. Ainsi, une société coopérative agricole de déshydratation, dont l'activité est de fabriquer et de commercialiser des produits déshydratés à base de fourrages verts, pulpes de betteraves et autres plantes ou dérivés agricoles utilisés pour la confection d'aliments pour animaux, qui reçoit une subvention d'équipement des collectivités territoriales, n'a aucune obligation d'exécuter une mission de service public. Cette société utilise ces subventions pour acquérir des immobilisations[1639]. Il en résulte que l'interventionnisme financier local peut ne pas

---

[1633] Monsieur le Professeur Jean-Marie Auby précise que cette participation d'un tiers à l'exécution d'un service public a pour but d'effectuer des « « *actes de service public » qui peuvent être isolés ou répétés mais qui ne suffisent pas à faire considérer que le tiers a "pris en charge" le service ou même une partie de celui-ci* » (AUBY (Jean-Marie) note CE, 26 juin 1974, *Société « La Maison des Isolants-France »*, Réf. préc.).
[1634] *Ibidem*, p. 1486.
[1635] *Ibidem*, p. 1486.
[1636] CE, 11 mai 1956, *Société française de transports Gondrand Frères*, Réf. préc.
[1637] C'est l'arrêt du Conseil d'Etat datant du 11 mai 1956, *Société française de transports Gondrand Frères*, qui l'affirme (DE LAUBADERE (André) note sous CE, 20 avril 1956, *Epoux Bertin* et CE, 11 mai 1956, *Société française de transports Gondrand Frères*, Réf. préc.). Le contrat conclu entre le ministère des prisonniers et une société qui se chargeait d'effectuer pour le compte du ministère les opérations de dédouanement, de transit, de transport et de transbordement de vêtements destinés aux prisonniers et victimes de la guerre n'est pas administratif. En effet, bien que ce contrat soit conclu en vue de la satisfaction des besoins du service public, il ne confie nullement au cocontractant l'exécution même du service public. Dès lors, en l'absence de clauses exorbitantes du droit commun, le contrat ne peut être qualifié de contrat administratif (*Ibidem*).
[1638] Le principe de la distinction de ce type de contrat et des marchés publics a été clairement énoncé par la circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics : « *C'est le fait de répondre à un besoin exprimé par l'administration qui permet de différencier les marchés publics des conventions qui accompagnent, par exemple, certaines décisions d'octroi de subventions* ». Le marché public, contrairement à la convention de subvention, répond à un besoin. L'appréciation de l'existence de ce besoin de l'administration passe par le critère de l'initiative du projet. « *Il s'agira d'une subvention si l'initiative du projet vient de l'organisme bénéficiaire et si aucune contrepartie directe n'est attendue par la personne publique du versement de la contribution financière. Dans le cas contraire, il s'agira d'un marché public. La notion d'initiative implique non seulement l'impulsion du projet mais aussi sa conception et sa définition* » (Circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics, *JORF* nº 179, 4 août 2006, p. 11665).
[1639] Ainsi, une société peut utiliser des subventions d'équipement reçues de l'Etat ou des collectivités territoriales aux fins d'acquérir des immobilisations utiles pour ces opérations (CE, 9/8 SSR, 10 janvier 1992, *Société coopérative agricole de déshydratation d'Arcis-sur-Aube*, n° 83769).

participer à l'exécution d'un service public. Dès lors, le contrat lui-même n'imprime pas de caractère administratif[1640].

3. Le contrat limité à une modalité d'exécution du service public

512. Un contrat qui constitue une modalité d'exécution du service public signifie que la personne publique locale va elle-même gérer le service public[1641]. Dans le cadre de l'exercice de cette mission, elle va contracter avec l'entreprise privée sans aller jusqu'à déléguer sa mission de service public[1642]. Cela signifie que le contrat conclu entre une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une entreprise privée, qui a pour but de faire effectuer à l'entreprise privée des actes de service public, ne constitue qu'une modalité d'exécution du service public. La personne publique demeure complètement gestionnaire du service public[1643]. Le contrat n'est alors qu'un acte d'administration[1644].

513. Le contrat est la modalité choisie pour exécuter le service public mais la personne publique aurait pu opter pour la voie unilatérale[1645]. En réalité, ce contrat est le « *moyen privilégié* »[1646] par la personne publique pour exécuter le service public. L'interventionnisme financier local peut consister à rendre attractif le territoire d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour des industriels. Ainsi, ces personnes publiques locales qui souhaitent accomplir une opération de décentralisation industrielle peuvent conclure un contrat avec l'industriel afin que celui-ci s'implante sur le territoire en contrepartie d'avantages financiers[1647]. La personne publique locale ne confère pas « *l'exécution même du service public* » à l'entreprise privée[1648]. Effectivement, ce n'est pas cette dernière qui assure l'exécution du service public mais la personne publique[1649]. C'est le cas lorsqu'une commune utilise les « *procédés de droit public* »[1650] pour assurer l'exécution même d'une

---

[1640] D'ailleurs, Monsieur le Professeur Jean-Marie Auby souligne les difficultés posées par le critère de « *la participation d'un tiers à l'exécution d'un service public* » qui « *ne suffit aucunement à donner au contrat le caractère administratif* » (AUBY (Jean-Marie) note CE, 26 juin 1974, *Société « La Maison des Isolants-France »*, Réf. préc.).

[1641] Les « *contrats constituant une modalité d'exécution du service public géré par la personne publique contractante* » sont une formule ancienne qui date des années 1920 (CE, 29 mai 1925, *Décatoire*, *Rec*. p. 534 ; CE, 6 novembre 1925, *Lefèvre Utile*, *Rec*. p. 868).

[1642] TC, 18 décembre 2000, *Préfet de l'Essonne*, *Rec*. p. 779.

[1643] GUETTIER (Christophe), *Droit des contrats administratifs*, 3ème éd., *op. cit.*, p. 101.

[1644] *Ibidem*, p. 101.

[1645] *Ibidem*, p. 101.

[1646] La formule provient de M. Chevallier (CHEVALLIER note sous TC, 24 juin 1968, *Société Distilleries Bretonnes et Société d'approvisionnement alimentaire*, *Rec*. p. 801 ; *D*. 1969, p. 116).

[1647] Dès les années 1950, la Cour des comptes met en exergue la décentralisation industrielle opérée par les collectivités territoriales par le biais de contrats de vente, de location, de prêt ou de bonification d'intérêts (Décentralisation industrielle, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1959, pp. 91-93 ; Zones industrielles, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1967, p. 72).

[1648] Monsieur le Professeur Jean-Marie Auby souligne que « *l'accent est ainsi mis d'une manière très heureuse sur le fait que l'exécution du service public est assurée au regard du contrat par l'administration et non par le tiers* » (AUBY (Jean-Marie) note CE, 26 juin 1974, *Société « La Maison des Isolants-France »*, Réf. préc.).

[1649] *Ibidem*.

[1650] Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt du 26 juin 1974, *Société « La Maison des Isolants-France »*, souligne que les collectivités territoriales font appel à des « *procédés de droit public* » qui peuvent prendre la forme d'exonérations fiscales (*Ibidem*).

mission de service public et contracte dans le même temps avec une entreprise privée. Ce contrat n'est alors qu'une modalité de l'exécution de la mission de service public[1651].

514. Au sortir de l'analyse du lien entre interventionnisme financier local et service public[1652], il résulte que les dépenses et les recettes locales ne présentent pas toujours un objet de service public. Ce critère rempli ne suffit pas à conférer au contrat une nature administrative. Il doit lui être associé le critère des clauses exorbitantes de droit commun.

B. Les éléments exorbitants des contrats administratifs

515. Le caractère administratif du contrat s'analyse au regard de l'exorbitance. Elle peut résulter d'une insertion libre par les parties au contrat de clauses exorbitantes de droit commun ou un texte peut obliger l'insertion de ces clauses créant un régime exorbitant de droit commun[1653]. Ce deuxième critère du régime exorbitant de droit commun est un critère objectif car il est extérieur aux parties[1654]. Il exprime « *un environnement juridique sur lequel les parties n'ont pas de prises* »[1655]. Etant donné que ce critère n'a pas prospéré[1656], il n'est pas nécessaire de s'y attarder.

516. Le critère de la clause exorbitante de droit commun[1657] exprime l'idée de puissance publique[1658]. C'est un critère subjectif qui met en exergue l'intention des parties

---

[1651] *Ibidem*.

[1652] L'interventionnisme financier local enrichit la notion de service public qui est l'activité ou mission assurée, en toute évidence, par une personne publique, et celle, également assumée par une personne publique en raison de l'existence d'un rattachement à une entreprise privée (CHAPUS (René), *Droit administratif général*, Tome 1, *op. cit.*, pp. 580-581).

[1653] Le régime exorbitant du droit commun suppose que le contrat « *baigne dans un climat de droit public* » (CE, 19 janvier 1973, *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant*, *CJEG* 1973.239, concl. Rougevin-Baville, note Carron ; *AJDA* 1973.358, chronique). Ce n'est pas une clause en particulier qui conduit à qualifier le contrat d'administratif, mais l'ensemble des dispositions du contrat, d'où l'expression de « *régime exorbitant* ». Le critère du régime exorbitant de droit commun a été consacré par l'arrêt du Conseil d'Etat datant du 19 janvier 1973, *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant*. Dans cette affaire, il s'agissait de la vente d'électricité à EDF par un producteur autonome (la loi de nationalisation de 1946 ayant laissé subsister certains producteurs dont, d'ailleurs, des collectivités locales qui avaient des régies de gaz et d'électricité). Le contrat ne comprenait aucune clause exorbitante, ni aucun lien avec le service public, parce que les producteurs autonomes n'avaient aucune responsabilité dans la gestion du réseau de distribution, ni même aucune soumission des contractants à des obligations telles qu'il est possible d'affirmer l'existence de « *l'exécution même du service public* ». Cependant le commissaire du gouvernement relevait que le contrat était régi par des règles originales et, en particulier, EDF était tenu, en vertu d'un décret du 20 mai 1955, d'acheter l'électricité produite par ces entreprises à un prix fixé par arrêté et donnait compétence au ministre chargé de l'électricité pour le règlement des difficultés soulevées par l'exécution de ces contrats avant tout recours juridictionnel. Suivant son commissaire du gouvernement, le juge a considéré que le contrat était administratif. La notion de « *régime exorbitant* » a fait l'objet de vifs débats par la doctrine (AMSELEK (Paul), CE, 19 janvier 1973, *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant*, *RA*, 1973, p. 633 ; AMSELEK (Paul), La qualification des contrats de l'administration par la jurisprudence, *AJDA*, 1983, p. 3 ; DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, pp. 229 et s.).

[1654] Il est objectif car il renvoie à des règles qui ne sont pas déterminées par les parties alors que le critère de la clause exorbitante fait référence à l'intention des parties au contrat (GUETTIER (Christophe), *Droit des contrats administratifs*, 3ème éd., *op. cit.*, p. 119).

[1655] WEIL (Prosper), La crise du contrat administratif, *in Mélanges Marcel Waline*, Tome II, LGDJ, 1974, p. 846.

[1656] HOEPFFNER (Hélène), *Droit des contrats administratifs*, *op. cit.*, Paris, 614 pages.

[1657] La clause exorbitante de droit commun est une notion « *passablement floue* » (AUBY (Jean-Bernard) et HUBRECHT (Hubert-Gérald) note sous TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autre c. Secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, Réf. préc.).

[1658] En ce sens, les clauses exorbitantes de droit commun sont des clauses inégalitaires d'après la formule de René Chapus (CHAPUS (René), *Droit du contentieux administratif*, Paris 1983, p. 716) car elles procurent à l'administration des prérogatives à l'égard de son cocontractant et attribuent à son cocontractant des privilèges (AUBY (Jean-Bernard) et HUBRECHT (Hubert-Gérald) note sous TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autre c. Secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, Réf. préc.).

de conclure un contrat administratif[1659]. Il est la « *manifestation contractuelle de la volonté des parties* »[1660]. Ce critère a été implicitement dégagé dans l'arrêt du Conseil d'Etat, *Société des Granits porphyroïdes des Vosges*[1661] datant du 31 juillet 1912[1662]. Le commissaire du gouvernement Léon Blum indique que « *pour que le juge administratif soit compétent, […] il faut que ce contrat par lui-même, et de par sa nature propre, soit de ceux qu'une personne publique peut seule passer, qu'il soit, par sa forme et sa contexture, un contrat administratif* »[1663]. Il s'agit d'insérer dans le contrat des droits et des obligations étrangers par leur nature aux règles de droit commun[1664].

517. La notion de clause exorbitante de droit commun a fait l'objet d'une nouvelle définition par le Tribunal des conflits dans une décision récente datant du 13 octobre 2014, *SA AXA France IARD*[1665]. Le juge des conflits souligne que la clause exorbitante du droit commun est « *une clause qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l'exécution du contrat, implique, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs* »[1666]. Il rattache le critère de la clause exorbitante de droit commun à l'intérêt général[1667] et suppose l'existence d'une clause qui entraîne le caractère administratif du contrat. La clause est exorbitante car elle « *porte la*

[1659] GUETTIER (Christophe), *Droit des contrats administratifs*, 3ème éd., *op. cit.*, p. 119.
[1660] WEIL (Prosper), La crise du contrat administratif, *op. cit.*, p. 846.
[1661] CE, 31 juillet 1912, *Société des Granits porphyroïdes des Vosges*, *D.P.* 1916.3.35, *S.* 1917.3.15.
[1662] Cet arrêt montre la limite du critère de l'objet du service public dégagé deux ans plus tôt dans l'arrêt 4 mars 1910, *Thérond*. En effet, l'exécution d'une mission de service public ne suffit pas à imprimer au contrat le caractère administratif. Seule la présence de clauses exorbitantes de droit commun suffit. Le Commissaire du gouvernement déclare que « *ce qu'il faut examiner c'est la nature du contrat, indépendamment de l'objet en vue duquel il a été conçu* » (BLUM (Léon) conclusions sous CE, 31 juillet 1912, *Société des Granits porphyroïdes des Vosges*, *D.P.* 1916.3.35, *S.* 1917.3.15). Le principe des clauses était posé. Toutefois, la jurisprudence a infirmé cet arrêt en rendant autonome le critère tiré de la notion de service public. Désormais, l'arrêt du Conseil d'Etat datant du 20 avril 1956, *Epoux Bertin* souligne que le critère de « *l'existence même d'un service public* » est suffisant à lui seul pour qualifier le contrat d'administratif (CE, 20 avril 1956, *Epoux Bertin,* Réf. préc.).
[1663] La notion de clause exorbitante du droit commun a été dégagée par le Conseil d'État dans l'arrêt Société des granits porphyroïdes des Vosges du 31 juillet 1912 (BLUM (Léon) conclusions sous CE, 31 juillet 1912, *Société des Granits porphyroïdes des Vosges*, Réf. préc.). Le commissaire du gouvernement considérait que le critère du contrat administratif était donc la présence de clauses exorbitantes du droit commun, c'est-à-dire de clauses qui ne se trouveraient pas dans un contrat de droit privé. Toutefois, il convient de rappeler que si la doctrine fait remonter l'expression de clause exorbitante du droit commun à cet arrêt de 1912, elle apparaît pour la première fois dans la décision du Tribunal des conflits, *Sieur Iossifoglu* du 7 mars 1923 dans laquelle le juge des conflits souligne que « *les affrètements étaient conclus dans les conditions habituelles offertes à tout affréteur, et aucune des deux chartes-parties ne contenait de clause exorbitante du droit commun* ». La notion de clauses exorbitantes de droit commun a reçu une définition, bien qu'incomplète, dans l'arrêt Conseil d'Etat, 15 février 1935, *Société française de constructions mécaniques*. Elles sont vues comme des « *obligations étrangères par leur nature à celles qui sont susceptibles d'être librement consenties par quiconque dans le cadre des lois civiles et commerciales* ». Une définition plus précise a été donnée par le juge administratif dans un arrêt de section datant du 20 octobre 1950, *Stein*. Selon cet arrêt, constituait une clause exorbitante de droit commun, toute « *clause ayant pour objet de conférer aux parties des droits ou de mettre à leur charge des obligations étrangers par leur nature à ceux qui sont susceptibles d'être librement consentis par quiconque dans le cadre des lois civiles et commerciales* » (CE, 20 octobre 1950, *Stein*, *Rec*. p. 505). Cette définition a, par la suite, été reprise par le juge judiciaire (Cass., Civ. 1re, 20 septembre 2006) et par le juge des conflits (TC, 15 novembre 1999, *Commune de Bourisp*). Elle a été abandonnée par la décision du Tribunal des conflits du 13 octobre 2014, *SA AXA France IARD*.
[1664] L'existence des clauses exorbitantes de droit commun met en exergue l'introduction dans le contrat « *d'un élément de droit public dans une relation supposée a priori en être exempte* » (AUBY (Jean-Bernard) et HUBRECHT (Hubert-Gérald) note sous TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autre c. Secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, Réf. préc.).
[1665] TC, 13 octobre 2014, *Sté AXA France IARD*, n° 3963.
[1666] *Ibidem*.
[1667] BASSET (Antoine), De la clause exorbitante au régime exorbitant du droit commun (à propos de l'arrêt du TC, 13 octobre 2014, Sté AXA France IARD, n° 3963, *RDP* 2015, p. 869.

marque administrative »[1668]. Une clause est exorbitante si elle pose une question de droit public.

518. En quoi l'interventionnisme financier local justifie-t-il la conclusion de contrats par les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ont un caractère administratif ? Ces derniers peuvent insérer dans leur contrat des clauses exorbitantes de droit commun. Ainsi, une commune peut prévoir dans un contrat des exonérations fiscales[1669].

519. Si un contrat conclu dans le cadre de l'interventionnisme financier local répond à l'un des critères susvisés, il sera qualifié d'administratif. Dès lors, les conventions accessoires vont revêtir le caractère administratif[1670]. Les rapports qui naissent entre les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les entreprises privées dans le cadre de l'interventionnisme financier local peuvent visiblement être de droit public. Toutefois, lorsque les critères de l'objet ou des clauses ne sont pas remplis d'autres rapports se créent et ils concernent le droit privé.

§2. La recherche de la nature de droit privé des contrats relatifs à l'interventionnisme financier local

520. L'identification de la nature de droit privé d'un contrat conclu entre une autorité administrative locale et une entreprise privée doit répondre à deux exigences. D'une part, le contrat ne doit pas avoir pour objet une mission de service public. D'autre part, il ne doit pas contenir de clauses exorbitantes. L'identification du contrat de droit privé est donc négative. Une fois la nature du contrat identifiée, il faut se placer sur le plan du droit privé, et particulièrement du droit civil, pour caractériser les contrats relatifs à l'interventionnisme financier local. Il s'avère que celui-ci s'exerce par l'intermédiaire de « *contrats spéciaux* » qui sont régis par l'article 1107 du Code civil. Contrairement à leur dénomination, ils ne dérogent pas à la théorie générale des contrats[1671]. Bien au contraire, ils s'appuient sur elle, l'appliquent et l'adaptent en raison de leurs particularités[1672]. Il sera donc intéressant de savoir ce que revêt la notion de « *contrats spéciaux* » (A) pour, ensuite, déterminer ceux que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre appliquent dans le cadre de l'interventionnisme financier (B).

[1668] La clause est exorbitante du droit commun si elle porte « *la marque du droit public* » (LONG (Marceau) conclusions sous CE, 20 avril 1956, *Epoux Bertin*, Réf. préc.).
[1669] TC, 2 juillet 1962, *cons. Cazautets*, p. 823, *RDP* 1962, p. 1203. P. Lagarde.
[1670] C'est le cas des contrats de cautionnement (CE, Sect., 13 octobre 1972, *Société anonyme de banque « Le Crédit du Nord » c. Office public d'H.L.M. du Calvados*, *Rec*. p. 630, *AJDA* 1973, II, n° 47, p. 213 ; CE, 22 mars 1974, *Banque Alexandre de Saint-Phalle*, *Rec*. p. 211 ; TC, 16 mai 1983, *Société Crédit immobilier de la Lozère c/ Commune de Montrodat*, *Rec*. p. 650 ; *Gazette du Palais* 1985.I.218, note G. Liet-Veaux ; *Marchés publics*, 1984, n° 201, p. 39, note Bazex et M. Raynaud-Contamine ; CE, 13 juin 1986, *Département de la Réunion*, *Rec.* p. 162, *AJDA* 1986, p. 652, obs. Moreau, *RA* 1986, p. 359, note P. Terneyre, *RDP* 1986, p. 1723 ; TC, 12 janvier 1987, *Ville d'Eaubonne c. G.O.B.T.P.*, *Rec*. p. 640 ; *D*. 1987, p. 205, concl. J. Massot ; *Revue droit bancaire*, juillet-octobre 1987, p. 95, note M. Raynaud-Contamine ; TA Clermont-Ferrand, 18 juin 1987, *Commune d'Olliergues c/ Sonival et autres*, *JCP* 1988, II, 21032, note Claude Devès ; TC, 9 décembre 1996, *Préfet du Gard*, n° 3051, *AJDA* 1997, p. 477, obs. François Chouvel).
[1671] BENABENT (Alain), *Droit des contrats spéciaux civils et commerciaux*, 12ème éd., LGDJ, Lextensoéditions, coll. « Domat droit privé », 2017, Paris, p. 19.
[1672] *Ibidem*, p. 19.

A. La notion inappropriée de « *contrats spéciaux* »

521. Les « *contrats spéciaux* » appliquent la théorie générale des contrats. Ils sont donc plutôt des contrats qui en raison de leurs spécificités appliquent, en sus de la théorie générale des contrats, des règles spécifiques conformément à l'article 1107 du Code civil[1673]. Ces contrats sont « *nommés* »[1674] car clairement identifiés (1), et ils ont leur propre statut juridique (2).

1. Les contrats spéciaux, des contrats « *nommés* »

522. Les contrats spéciaux sont « *nommés* » c'est-à-dire qu'ils « *correspondent à un moule connu et font à ce titre l'objet d'un corps de règles propres* »[1675]. Ils s'opposent aux contrats « *innommés* »[1676] qui eux n'ont pas de « *dénomination propre* »[1677] et ne sont soumis à aucun corps de règles[1678]. Ce corps de règles correspond généralement à « *la loi qui « nomme » un type de contrat* »[1679]. Ainsi, la loi donne un nom à chacun des contrats spéciaux. C'est le cas de la vente, du bail. Le législateur ne qualifie pas *ex nihilo* le contrat de « *spécial* ». En réalité, il se fonde sur la pratique instaurée, et qui s'est répétée dans le temps, pour l'officialiser[1680]. Les contrats spéciaux sont donc soumis à des règles qui précisent leur fonctionnement et leurs effets et qui sont encadrées par le législateur[1681].

[1673] L'article 1107 du Code civil modifié par l'article 2 de l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 souligne que « *Le contrat est à titre onéreux lorsque chacune des parties reçoit de l'autre un avantage en contrepartie de celui qu'elle procure. Il est à titre gratuit lorsque l'une des parties procure à l'autre un avantage sans attendre ni recevoir de contrepartie* ».

[1674] AYNES (Laurent), GAUTIER (Pierre-Yves), MALAURIE (Philippe), *Les contrats spéciaux*, 9ème éd., LGDJ, coll. « Droit civil », 2017, Paris, p. 19.

[1675] BENABENT (Alain), *Droit des contrats spéciaux civils et commerciaux*, *op. cit.*, p. 20.

[1676] La dichotomie entre les contrats nommés et innomés est un sujet fort important dans le cadre de l'analyse des principaux contrats en droit civil (HUET (Jérôme), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, LGDJ, 1996, Paris, p. 14 ; HUET (Jérôme), DECOCQ (Georges), GRIMALDI (Cyril), LECUYER (Hervé), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, LGDJ, Paris, 2012, p. 17 ; AYNES (Laurent), GAUTIER (Pierre-Yves), MALAURIE (Philippe), *Les contrats spéciaux*, 9ème éd., LGDJ, coll. « Droit civil », 2017, Paris, p. 19).

[1677] Article 1107 Code Civil modifié par l'article 2 de l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016.

[1678] AYNES (Laurent), GAUTIER (Pierre-Yves), MALAURIE (Philippe), *Les contrats spéciaux*, 9ème éd., LGDJ, coll. « Droit civil », 2017, Paris, p. 19.

[1679] BENABENT (Alain), *Droit des contrats spéciaux civils et commerciaux*, *op. cit.*, p. 20.

[1680] *Ibidem*, p. 20.

[1681] Le droit des contrats administratifs connaît la dichotomie entre les contrats de droit commun et les contrats spéciaux. D'ailleurs, ces derniers constituaient le droit des contrats administratifs. Monsieur le Professeur Yves Gaudemet le soulignait dans une étude, parue en 2004, dans laquelle il indique que « *Tout le mouvement actuel de la matière consiste en effet à multiplier les réglementations particulières propres à tel ou tel contrat sans vraiment prendre conscience qu'ils appartiennent tous et chacun à la catégorie générale du contrat ; le genre précède l'espèce ; on réglemente les marchés, les délégations de service public, différents contrats d'occupation du domaine public, le contrat de gérance, etc., sans s'intéresser au droit du contrat administratif en général, si bien que la première question que l'on se pose est celle de l'appartenance du contrat en cause à telle ou telle catégorie et que celle-ci, par le régime spécifique qu'elle implique, devient une forme de contrainte* » (GAUDEMET (Yves), Les contrats de partenariat public-privé : étude historique et critique, *BJCP*, n° 36, 2004, p. 331). Ces derniers étaient étudiés séparément et faisaient l'objet d'un régime juridique spécifique. Loin d'avoir disparus, ils imprègnent largement le droit des contrats administratifs. Ainsi, sont assimilés à des contrats spéciaux, des contrats nommés forts usités tels que les marchés publics ou les contrats de partenariat par exemple (HOEPFFNER (Hélène), *Droit des contrats administratifs*, *op. cit.*, pp. 8-9). D'autres contrats tels que la concession et l'affermage sont également des contrats « *nommés* » et ont le caractère administratif (AUBY (Jean-Marie) note CE, 26 juin 1974, *Société « La Maison des Isolants-France »*, Réf. préc.).

2. Les contrats spéciaux de l'administration, des contrats de droit privé *a priori*

523. Les contrats spéciaux sont soumis à la théorie générale du contrat. Ils répondent au principe de l'autonomie de la volonté des parties. Celles-ci doivent être libres de conclure des contrats. La liberté contractuelle des personnes publiques et plus particulièrement des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre a été reconnue dans l'arrêt *Société Borg Wagner*[1682]. Cette liberté leur confère la possibilité de choisir le contrat pour intervenir en faveur des entreprises privées.

524. Certains contrats passés entre la collectivité territoriale et l'entreprise privée sont des contrats administratifs, mais d'autres sont de droit privé. Les contrats spéciaux mettent en exergue des rapports de droits privés[1683] qui existent entre les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les entreprises privées. Ces rapports de droit privés concernent la gestion du domaine privé. Ils sont relatifs à des contrats commerciaux[1684]. C'est le cas de la vente ou de la location par exemple. Dans tous les cas, ces rapports expriment la gestion privée de ces personnes publiques qui accomplissent des « *[opérations] dans les mêmes conditions qu'un simple particulier, en se soumettant aux règles du droit privé et en faisant abstraction des droits et prérogatives spéciaux, exorbitants du droit commun, qu' [elles tiennent] de la puissance publique* »[1685].

B. Les contrats spéciaux appliqués dans le cadre de l'interventionnisme financier local

525. Les contrats spéciaux sont prolixes[1686]. Plusieurs classifications existent[1687] mais nous allons retenir celle de Monsieur le Professeur Jérôme Huet. Celui-ci classe les contrats selon leur objet. Il distingue les contrats ayant pour objet le transfert de propriété d'une chose (1), ceux qui ont pour objet de transférer la jouissance d'une chose (2) et ceux qui portent sur un ouvrage ou un service. Nous ne retiendrons que les deux premières catégories de contrats.

[1682] CE, Sect., 28 janvier 1998, *Société Borg Wagner*, n° 138650.
[1683] LABETOULLE (Daniel) conclusions sous TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autre c. Secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, Réf. préc, p. 356.
[1684] Le juge administratif considère que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont en mesure d'entreprendre des « *activités de caractère commercial* », pourvu que ces activités répondent à l'intérêt général. Lorsque le maire de la commune de Neuf-Brisach recherche une entreprise pour reprendre le personnel et les installations de la société Boussac, et conclut un contrat en ce sens, celui-ci se livre à une activité de caractère commercial qui concourt à l'exécution d'une mission de service public (CAZIN d'HONINCTUN (Arnaud) conclusions sous CE, 10/8 SSR, 10 mai 1985, *Société Boussac Saint-Frères*, Réf. préc.).
[1685] HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et droit public*, *op. cit.*, 1150 pages.
[1686] HUET (Jérôme), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 20 ; HUET (Jérôme), DECOCQ (Georges), GRIMALDI (Cyril), LECUYER (Hervé), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 24.
[1687] HUET (Jérôme), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 24 ; HUET (Jérôme), DECOCQ (Georges), GRIMALDI (Cyril), LECUYER (Hervé), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 27.

1. Les contrats ayant pour objet le transfert de propriété d'une chose

526. Une commune, la métropole de Lyon ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre[1688] peut vendre un bien mobilier ou immobilier conformément au code général des collectivités territoriales[1689]. Lorsqu'ils interviennent financièrement en faveur des entreprises privées, ils transfèrent alors la propriété de leurs biens à une entreprise privée. Ils opèrent donc un transfert de propriété d'une chose. Ce transfert nécessite que soit conclu un contrat entre les parties qui se dénomme « *contrat de vente* », qui est un contrat de droit privé[1690]. L'intervention financière de la collectivité territoriale ne va pas consister en la vente elle-même. Elle se situera sur la possibilité qu'aura cette personne publique de procurer un avantage financier à l'entreprise privée dans le cadre d'une vente. L'article L. 1511-3 du CGCT prévoit d'ailleurs que le transfert de propriété s'opère dans des conditions plus favorables que celles du marché[1691].

527. La vente est définie par l'article 1582 du Code civil qui dispose que c'est « *une convention par laquelle l'un s'oblige à livrer une chose, et l'autre à la payer* »[1692]. La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, vendeur, a donc une obligation de donner[1693] et l'entreprise privée, acquéreur ou acheteur, une obligation de payer la chose. La vente à des conditions plus favorables que celles du marché favorise la circulation des biens. Elle participe donc à l'interventionnisme financier local.

528. La vente, dans le cadre de l'interventionnisme financier local, fait référence à deux types de vente, la vente immobilière, d'une part, et la cession d'un fonds de commerce[1694], d'autre part. La vente d'immeuble doit se faire comme nous l'avons indiqué

[1688] La région peut participer à condition de conclure une convention avec ces collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Article L. 1511-3 du CGCT modifié par l'article 3, I, 2° de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015).

[1689] Article L. 2241-1 du CGCT modifié par l'article 121 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009.

[1690] Le Conseil d'Etat a conclu que les « *travaux qui n'ont été effectués ni par une personne publique, ni pour le compte d'une personne publique ne constituent pas des travaux publics* » (CE, Sect., 20 mars 1981, *Société Entreprise Auclair*, *Rec*. p. 153, *AJDA* 1981, p. 547, note Weber). Dès lors, la vente, par une personne privée n'agissant pas au nom et pour le compte d'une personne publique, de constructions à usage commercial constitue un contrat de droit privé. Le contrat de vente est un contrat de droit privé qui relève du juge judiciaire. De même, une société d'économie mixte dénommée « société d'équipement de Toulouse Midi-Pyrénées » (SETOMIP), investie de la mission de service public par la ville de Toulouse, vend un terrain à une société civile immobilière en vue de la construction d'un immeuble à usage commercial et d'habitation. Or, le contrat n'a pas été passé par la SEML en sa qualité de mandataire de la ville de Toulouse mais en tant que personne morale de droit privé. Le juge administratif considère « *qu'ainsi ce contrat, qui est conclu entre deux personnes privées n'est pas, bien qu'il se réfère aux stipulations du cahier des charges adopté par la " SETOMIP " pour l'exécution de sa mission de rénovation et approuvé par un arrêté préfectoral en date du 16 juillet 1965, et à supposer même qu'il contienne des clauses exorbitantes du droit commun, un contrat de droit public* ». Dès lors, le litige qui survient entre les deux sociétés relèvent du juge judiciaire (TC, 8 novembre 1982, *Commissaire de la République de la région Midi-Pyrénées*, *T*. p. 665).

[1691] Article L. 1511-3 du CGCT modifié par l'article 3, I, 2° de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *JORF* n° 0182 du 8 août 2015 page 13705.

[1692] Article 1582 du Code civil créé par la loi du 6 mars 1804 promulguée le 16 mars 1804.

[1693] HUET (Jérôme), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 33 ; HUET (Jérôme), DECOCQ (Georges), GRIMALDI (Cyril), LECUYER (Hervé), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 30.

[1694] Le fonds de commerce a été reconnu par la loi Cordelet du 17 mars 1909 comme un bien qui constitue un élément du patrimoine (HUET (Jérôme), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 431 ; HUET (Jérôme), DECOCQ (Georges), GRIMALDI (Cyril), LECUYER (Hervé), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 480).

aux conditions du marché[1695]. Le juge administratif a spécifié qu'une commune ne peut céder des bâtiments dont elle est propriétaire au prix du franc symbolique[1696], sauf en cas de motifs d'intérêt général et de contreparties suffisantes[1697], à peine de nullité de la

---

[1695] L'ancien article L. 311-8 du Code des communes, créé par le décret n° 77-240 datant du 7 mars 1977 (*JORF* et *JONC* 18 mars 1977) prévoyait que la vente des immeubles ou droits immobiliers appartenant aux communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre devait s'opérer par la voie de l'adjudication. L'article 51 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 assouplit la procédure en permettant aux collectivités territoriales, aux établissements publics, aux concessionnaires ou aux sociétés d'économie mixte locales de procéder à la vente à des personnes privées de terrains constructibles ou de droits de construire par simple publicité de la mise en vente. Par la suite, l'article L. 311-8 Code des communes précité est modifié par l'article 11 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public (*JORF* n° 34 du 9 février 1995 page 2186) qui souligne que les cessions d'immeubles ou de droits réels immobiliers donnent lieu à une délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles après avis du service des domaines. Cette procédure, encore en vigueur, est désormais codifiée à l'article L. 2241-1 du CGCT (modifié par l'article 121 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009). L'article L. 1511-3 du CGCT (modifié par l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015) pose le principe que la vente des bâtiments des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se fait aux conditions du marché, tout en prévoyant la possibilité d'accorder des rabais à l'occasion d'une telle transaction. Lorsqu'une commune n'entend pas vendre l'un de ses bâtiments sur le fondement de ces dispositions, la vente intervenue à un prix très inférieur à la valeur vénale du bâtiment constitue un avantage injustifié attribué à l'acquéreur.

[1696] L'interdiction, faite aux collectivités territoriales, de vendre, à des entreprises privées, des biens appartenant au patrimoine public, a fait l'objet d'une décision du Conseil constitutionnel en date du 26 juin 1986 (Cons. const., Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, *JORF* du 27 juin 1986, page 7978, *Rec*. p. 61, cons. n° 58 : « *Considérant que la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur ; que cette règle découle du principe d'égalité invoqué par les députés auteurs de la saisine ; qu'elle ne trouve pas moins un fondement dans les dispositions de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ; que cette protection ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques* »). Le juge administratif a repris dans ces motifs le considérant n° 58 de la décision du Conseil constitutionnel précitée. Ainsi, dans le jugement du Tribunal administratif de Besançon, datant du 6 avril 1995, *Commune de Fougerolles*, n° 941219, (*AJDA* 1995, p. 749, note Bernard Lamorlette), le juge administratif reprend ce considérant et dégage la règle selon laquelle « *est interdite la cession d'un bien faisant partie du patrimoine d'une personne publique à un prix inférieur à sa valeur* » (*Ibidem*). Il ajoute que cette interdiction concerne « *les aliénations de dépendances du domaine des collectivités territoriales* » (*Ibidem*). Nonobstant la décision du juge constitutionnel précitée, suivie par celle du juge administratif, dans un jugement du 6 avril 1995, la pratique qui consiste à vendre, pour le prix du franc symbolique, des terrains ou des bâtiments appartenant au domaine privé de la collectivité territoriale à des entreprises privées, en vue de la poursuite d'un but d'intérêt général, est largement répandue. Le juge administratif s'estime, d'ailleurs, compétent pour connaître des délibérations et décisions relatives à l'aliénation du domaine privé d'une collectivité territoriale (CE, Sect., 17 octobre 1980, *Gaillard*, Rec. préc. ; CE, Sect., 10 mars 1995, *Ville de Digne*, *Rec*. p. 123, *RFDA* 1996.429, concl. Savoie).

[1697] Ces deux conditions ont été posées par l'arrêt du CE, 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles* (Réf. préc.). En premier lieu, l'exigence d'un motif d'intérêt général signifie que lorsqu'une collectivité territoriale envisage de céder un de ses biens pour un prix inférieur à sa valeur, elle doit satisfaire un intérêt public local, c'est-à-dire avoir pour objet direct de répondre aux besoins de la population locale et être neutre sur un plan politique, syndical ou religieux (CE, 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, n° 129838, *Rec*. p. 324 ; *AJDA* 1995. 834, concl. R. Schwartz). Le juge administratif considère que constitue un motif d'intérêt général le développement économique de la collectivité territoriale ou la création d'emplois sur son territoire (CE, 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, Réf. préc.). L'existence d'une contrepartie suffisante à la vente au franc symbolique de terrains ou de bâtiments appartenant au domaine privé d'une collectivité territoriale est obligatoire. Ainsi, est considérée comme une contrepartie suffisante, l'obligation faite à l'entreprise de créer des emplois avant un certain délai (*Ibidem*). De même, s'identifie à une contrepartie suffisante l'obligation faite à une entreprise de prendre à sa charge la rénovation, la dépollution et la mise aux normes d'un site et d'un bâtiment (CAA Nantes, 6 juin 2006, *Société Parmentier Sens et Commune de Courtenay*, Réf. préc., confirmé par CE, 25 septembre 2009, *Commune de Courtenay*, Réf. préc.). La contrepartie suffisante est une « *formule suffisamment élastique pour laisser au juge toute latitude dans les contentieux à venir* » (YOLKA (Philippe), Sur un Lazare contentieux : l'arrêt Commune de Fougerolles note sur CE, 3 novembre 1997, Commune de Fougerolles, n° 169473, *Rec*. p. 391 ; *RFDA* 1998. 12). Le juge administratif, dans un arrêt du Conseil d'Etat, datant du 14 octobre 2015, indique sa méthode d'évaluation des contreparties que doit obtenir la personne publique cédant un bien immobilier à une personne privée à un prix inférieur à sa valeur (PASTOR (Jean-Marc), Cession d'un bien public au rabais : comment évaluer les contreparties ? observations sous Conseil d'Etat 14 octobre 2015, *AJDA* 2015. 1951). Les juges du fond doivent d'abord vérifier si une cession est justifiée par des motifs d'intérêt général, « *il lui appartient ensuite d'identifier, au vu des éléments qui lui sont fournis, les contreparties que comporte la cession, c'est-à-dire les avantages que, eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont la collectivité cédante a la charge, elle est susceptible de lui procurer, et de s'assurer, en tenant compte de la nature des contreparties et, le cas échéant, des obligations mises à la charge des cessionnaires, de leur effectivité ; [...] il doit, enfin, par une appréciation souveraine, estimer si ces contreparties sont suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente et la valeur du*

vente[1698]. De même, une commune ne peut vendre un bâtiment à un prix 30 pour cent inférieur à celui estimé par le service des domaines, alors même que l'acheteur avait fait une offre supérieure à celle du service des domaines[1699]. Les personnes publiques locales ne peuvent en principe pas céder un fonds de commerce ou une activité économique qui était une ancienne activité de service public[1700]. Le juge administratif procède toutefois à l'analyse de l'estimation des biens qui y sont affectés, de sa situation financière, de la valeur des travaux nécessaires pour la pérenniser comme l'engagement du maintien des emplois souscrits par l'acheteur[1701].

529. La conclusion du contrat de vente ne peut s'effectuer que si l'assemblée délibérante a pris une délibération spécifique en ce sens. D'ailleurs, la vente ne peut porter que sur le domaine privé de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. En effet, l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques souligne le caractère inaliénable des biens relevant du domaine public[1702]. Dès lors, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doit édicter un acte administratif pour déclasser le bien concerné[1703]. Pour que de tels biens soient aliénés, il importe que ces biens perdent leur label de dépendance du domaine public, constitué par l'affectation à l'utilité publique[1704], et qu'un acte administratif constate leur déclassement dans le domaine privé. De plus, le budget doit avoir inscrit cette recette préalablement.

530. Les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre font appel à ces contrats. Les personnes publiques locales appliquent alors les règles civiles et commerciales correspondant aux contrats de droit privé, sauf s'ils contiennent des clauses exorbitantes de droit commun ou qu'ils ont pour but de faire participer l'entreprise privée à l'exécution d'une mission de service public.

---

bien cédé » (CE, 14 octobre 2015*, Commune de Châtillon-sur-Seine*, n° 375577, *AJDA* 2015.1951 ; *JCP Adm*. 2015. *Actu*. 871 ; *AJCT* 2016. 116 ; *AJDA* 2016. 1125).

[1698] CE, 27 février 1995, *Commune de Châlons-sur-Marne*, Réf. préc.

[1699] CAA Nantes, 6 juin 2006, *Société Parmentier Sens et Commune de Courtenay*, Réf. préc., confirmé par CE, 25 septembre 2009, *Commune de Courtenay*, Réf. préc.

[1700] TA Limoges, 24 novembre 2011, *Syndicat CGT du personnel de l'abattoir de Bessines c/ Commune de Bessines-sur-Gartempe et Société Somafer*, Réf. préc.

[1701] *Idem*.

[1702] En revanche, le juge administratif autorise les entreprises privées à occuper le domaine public des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ainsi, une commune peut, sans porter atteinte à la liberté d'entreprendre, louer ses locaux pour l'exploitation d'une brasserie, dans le cadre d'une convention d'occupation du domaine public (CE, 22 décembre 2014, n° 386541). De plus, le juge administratif accepte que les personnes publiques locales gestionnaires du domaine public puissent modifier de manière unilatérale les dispositions financières de la convention par laquelle elles autorisent une personne privée à occuper une parcelle de ce domaine. Elles sont « *fondée[s] à faire usage du pouvoir qu'elle[s] [tiennent] en tant que gestionnaire du domaine public de modifier les conditions pécuniaires auxquelles l'occupation du domaine était subordonnée et, par conséquent, à répercuter sur les amodiataires une partie de la cotisation de taxe foncière mise à sa charge par l'administration fiscale* » (CE, 8/3 SSR, 5 mai 2010, *M. Bernard*, n° 301420, *DF*, n° 29-34, 22 Juillet 2010, comm. 427, note M. Collet).

[1703] Article L. 2141-1 du CGCT modifié par l'article 122 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, *JORF* 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005.

[1704] Le juge a rappelé récemment que le domaine public est constitué de biens devant être affectés à l'usage direct du public ou à un service public (CAA Bordeaux, 22 décembre 2017, n° 16BX00533 et 16BX00546, *Jurisports 2018*, n° 185, p. 8, note Franck Lagarde).

2. Les contrats ayant pour objet de transférer la jouissance d'une chose

531. Une commune, la métropole de Lyon ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre[1705] peut transférer la jouissance d'un bien mobilier ou immobilier conformément au code général des collectivités territoriales[1706]. Dans ce cas, il n'y a plus une obligation de donner mais plutôt une « *obligation de faire pour celui qui met sa chose à la disposition d'autrui* »[1707]. Les interventions financières des collectivités territoriales peuvent signifier pour les entreprises privées, au regard du Code civil, un louage de choses[1708], un prêt[1709] ou un crédit-bail[1710].

532. D'abord, la commune, la métropole de Lyon ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont en mesure de louer leurs locaux à des entreprises privées. Ces personnes publiques locales sont liées par un contrat de bail[1711] commercial qui est un contrat faisant l'objet d'une réglementation stricte. Pour ce faire, elles concluent avec les entreprises privées un bail conformément aux lois civiles et commerciales. Le juge administratif considère, généralement, que ces contrats sont des contrats de droit privé car l'entreprise privée contractante n'est aucunement chargée de l'exécution même d'une mission de service public[1712]. Néanmoins, le contrat de location peut contenir des clauses exorbitantes de droit commun d'ordre financier[1713] telles qu'un montant de loyer à des conditions plus favorables que celles du marché[1714].

533. Ensuite, ces mêmes collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent consentir un prêt à une entreprise privée[1715]. Celui-ci peut être à titre onéreux ou à titre gratuit[1716]. Ils peuvent aussi consentir

---

[1705] La région peut participer à condition de conclure une convention avec ces collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Article L. 1511-3 du CGCT modifié par l'article 3, I, 2° de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *JORF* n°0182 du 8 août 2015 page 13705).
[1706] Article L. 1511-3 du CGCT, Réf. préc.
[1707] HUET (Jérôme), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 587 ; HUET (Jérôme), DECOCQ (Georges), GRIMALDI (Cyril), LECUYER (Hervé), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 599.
[1708] L'expression « *louage de choses* » vient du droit romain (HUET (Jérôme), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 587 ; HUET (Jérôme), DECOCQ (Georges), GRIMALDI (Cyril), LECUYER (Hervé), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 601).
[1709] HUET (Jérôme), DECOCQ (Georges), GRIMALDI (Cyril), LECUYER (Hervé), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 874.
[1710] HUET (Jérôme), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 587 ; HUET (Jérôme), DECOCQ (Georges), GRIMALDI (Cyril), LECUYER (Hervé), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 977.
[1711] Le terme « *bail* » est retenu lorsqu'une opération concerne un immeuble (HUET (Jérôme), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 589 ; HUET (Jérôme), DECOCQ (Georges), GRIMALDI (Cyril), LECUYER (Hervé), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 602).
[1712] TA Clermont-Ferrand, 18 juin 1987, *Commune d'Olliergues c/ Sonival et autres*, Réf. préc.
[1713] DEVES (Claude) note sous TA Clermont-Ferrand, 18 juin 1987, *Commune d'Olliergues c/ Sonival et autres*, Réf. préc.
[1714] De ce fait, l'entreprise privée qui bénéficie des locations prévues par l'article L. 1511-3 CGCT est donc soumise au droit des interventions financières des collectivités territoriales.
[1715] Un contrat de prêt constitue rarement « *par lui-même un contrat administratif* » (MASSOT (J.) conclusions sous TC, 12 janvier 1987, *Ville d'Eaubonne*, *Rec*. p. 640 ; *D*. 1987, p. 205).
[1716] HUET (Jérôme), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 864 ; HUET (Jérôme), DECOCQ (Georges), GRIMALDI (Cyril), LECUYER (Hervé), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 913.

à des garanties d'emprunt[1717], des avances ou des bonifications d'intérêts. Dans tous les cas, ils doivent se lier avec l'entreprise privée par l'intermédiaire d'un contrat qui a un caractère de droit privé, à partir du moment où ce contrat n'a pas pour objet l'exécution d'une mission de service public et qu'il ne présente aucune clause exorbitante du droit commun[1718].

534. Enfin, ces collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont la possibilité d'accorder un crédit-bail immobilier à une entreprise privée[1719]. Ce contrat intéresse les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre car il assure une garantie efficace[1720] en cas de défaillance de l'entreprise privée et génère un coût fiscal réduit[1721].

Section 2. La contractualisation de la dépense locale dans le cadre de l'interventionnisme financier local

535. En premier lieu, les contrats conclus dans le cadre de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées doivent avoir pour objet premier les finances de la collectivité territoriale. Ils doivent mettre en jeu les finances de la collectivité territoriale que cela soit en recettes ou en dépenses, ou qu'il s'agisse de contrats administratifs ou de contrats de droit privé. En second lieu, ils doivent concerner une entreprise privée. Dès lors, la question qui se pose est de savoir quels sont les contrats qui respectent ces deux critères. Une fois ces contrats identifiés, il faut les classer même si, comme l'indique André de Laubadère dans son essai de classification des contrats de

---

[1717] Le juge administratif considère que la garantie d'emprunt, en tant qu'engagement de garantie pris par une collectivité territoriale qui n'a pas pour objet l'exécution d'une mission de service public et qui ne présente aucune clause exorbitante du droit commun, est un contrat de droit privé qui relève de la compétence du juge judiciaire (CE, 6 décembre 1989, *SA de crédit à l'industrie française (CALIF)*, n° 75991, *Rec*. T. p. 542 ; *AJDA* 1990. 484, obs. Jacques Moreau ; TC, 9 décembre 1996, *Préfet du Gard*, Réf. préc.). De même, le juge des conflits considère, dans le cadre d'une jurisprudence constante, que le contrat de cautionnement souscrit par une collectivité territoriale pour garantir le remboursement d'un prêt consenti par une société de crédit à une personne privée, « *qui n'a pas pour objet l'exécution d'une mission de service public et ne comporte aucune clause exorbitante du droit commun, est un contrat de droit privé dont les difficultés d'exécution relèvent de la compétence des juridictions de l'Ordre judiciaire* (TC, 16 mai 1983, *Société Crédit immobilier de la Lozère c/ Commune de Montrodat*, Réf. préc. ; TC, 12 janvier 1987, *Ville d'Eaubonne c. G.O.B.T.P.*, Réf. préc. ; TC, 9 décembre 1996, *Préfet du Gard*, Réf. préc.). *A contrario*, un contrat de prêt ayant pour objet l'exécution d'une mission de service public qui consiste en l'aide à l'installation d'agriculteurs réunionnais à Madagascar, présente un caractère administratif. Partant, la convention souscrite par la collectivité départementale afin d'apporter sa garantie pour le remboursement de ces emprunts détient un caractère administratif (CE, 13 juin 1986, *Département de la Réunion*, Rec. préc.). Cette attribution de compétence, fait dire à Monsieur François Chouvel, dans ses observations sous TC, 9 décembre 1996, *Préfet du Gard*, que le « *juge judiciaire est le juge de la garantie par principe* » et le « *juge administratif le juge du contrat par exception* » (CHOUVEL (François) observations sur TC, 9 décembre 1996, *Préfet du Gard*, n° 3051, *AJDA* 1997, p. 477).

[1718] Le Conseil d'Etat a estimé que la clause qui engageait la commune « *à créer et à mettre en recouvrement, pendant toute la durée de l'emprunt, en cas de besoin, les impositions directes nécessaires pour assurer le remboursement des annuités en cas de défaillance de l'emprunteur, n'a pas le caractère d'une clause exorbitante du droit commun* » (TC, 12 janvier 1987, *Ville d'Eaubonne c. G.O.B.T.P.*, Réf. préc. ; CE, 6 décembre 1989, *SA de crédit à l'industrie française (CALIF)*, Réf. préc.).

[1719] Article R. 1511-4-1 du CGCT créé par l'article 1 du Décret n°2007-1282 du 28 août 2007, *JORF* 30 août 2007.

[1720] Voir *infra* partie 2, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1, A, 1.

[1721] DEVES (Claude) note sous TA Clermont-Ferrand, 18 juin 1987, *Commune d'Olliergues c/ Sonival et autres*, Réf. préc. ; LAGARDE (C.), Communes et crédit-bail… prudence !, *Bulletin Cridon*, 1er mai 1986, n° 09, IX-49.

l'administration, il est difficile de classer des contrats dont l'objet diffère[1722]. Dans la plupart des ouvrages relatifs aux contrats conclus par l'administration, les auteurs réduisent le classement des contrats aux marchés publics, concessions ou encore conventions domaniales[1723]. Ce classement nous semble réducteur. Aussi va-t-on s'inspirer de la classification mise en évidence par André de Laubadère dans son *Traité des contrats administratifs*[1724]. L'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées fait appel à des contrats indispensables à sa réalisation (§1) et à des contrats qui l'encadrent (§2).

§1. Les contrats indispensables à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées

536. Les contrats indispensables à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées se distinguent selon leur nature (A) ou selon leur objet (B).

A. Les contrats relatifs à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées en fonction de leur nature

537. La question est de savoir si, dans le cadre de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées, il est possible de trouver un dénominateur commun, de telle sorte que l'on puisse classer les contrats y afférents selon leur nature. Il semble que la nature des contrats relatifs à l'interventionnisme financier local soit duelle : financière et fiscale. Toutefois, si les contrats financiers s'identifient à de véritables contrats (1), les contrats fiscaux demeurent en réalité des actes unilatéraux (2).

[1722] DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 336.

[1723] C'est le cas des auteurs suivants : Gaston Jèze (JEZE (Gaston), *Cours de droit public, op. cit.*, 385 pages : les marchés publics, les concessions ou encore les conventions domaniales. Les marchés de partenariat n'existaient pas encore. JEZE (Gaston), *Les contrats administratifs de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics, Tome I, Etude des principaux contrats administratifs*, Marcel Giard, 1927, Paris, 257 pages) ; de Monsieur le Professeur Philippe Yolka (YOLKA (Philippe), *Droit des contrats administratifs,* LGDJ, Lextensoéditions, coll. « Systèmes Droit », 2013, Paris, 176 pages) ; Madame le Professeur Hélène Hoepffner (HOEPFFNER (Hélène), *Droit des contrats administratifs*, *op. cit.*, 614 pages : elle classe les contrats administratifs ainsi : les contrats de la commande publique, les contrats à la charge de la commande publique (contrats de vente, conventions domaniales…), les contrats exclus de la commande publique (contrats de subventions etc.)) ; Monsieur le Professeur Christophe Guettier (GUETTIER (Christophe), *Droit des contrats administratifs*, 3ème éd., *op. cit.*, p. 101 : Il fait référence au contrat de décentralisation industrielle). Bien évidemment, ils font référence à certains contrats mais pas tous. Ils n'opèrent pas un classement général comme l'a fait André de Laubadère. Ce dernier distingue deux catégories de contrats permettant l'interventionnisme. Il distingue « *ceux par lesquels l'administration confie à un cocontractant une tâche de dirigisme et ceux dont l'objet est la réalisation même de l'objectif d'intervention* ». La deuxième catégorie est qualifiée de « *contrats d'incitation* ». Ils visent à accorder des prêts, des garanties d'emprunt etc. (DE LAUBADERE (André), *Traité élémentaire de droit administratif, Tome 3. Grands services publics et entreprises nationales*, *op. cit.*, p. 492).

[1724] DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*.

1. Les contrats financiers, de véritables contrats

538. Les contrats financiers ont fait l'objet d'une définition, par André de Laubadère, dans son *Traité* précité[1725]. Selon lui, les contrats financiers sont des contrats « *par lesquels les pouvoirs publics accordent des avantages financiers à des entreprises privées* »[1726]. Le contrat de prêt ou le contrat de cautionnement appartient à cette catégorie. Ceux-ci semblent donc *a priori* tout à fait en adéquation avec l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées.

539. Le contrat financier est qualifié de « *contrat véritable* »[1727] par André de Laubadère. Celui-ci considère que ce contrat résulte d'un authentique accord de volontés et détermine des droits et des obligations qui lient les parties[1728]. Ce contrat ne peut être qu'un contrat de droit privé[1729]. Il est avant tout un contrat dans lequel les parties au contrat expriment leurs volontés. La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et l'entreprise privée échangent leurs consentements avant de conclure le contrat. Ensuite, ce contrat produit des effets juridiques[1730]. Les parties au contrat s'engagent juridiquement à respecter les clauses contractuelles à peine de nullité.

540. Le contrat financier est qualifié de « *contrat économique* » par André de Laubadère. Il estime que ce contrat, tout en demeurant un contrat classique, constitue une modalité de l'intervention des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en matière économique. Le contrat financier a donc la même finalité que les contrats économiques, c'est-à-dire intervenir financièrement dans le domaine économique. Or, il nous semble opportun d'apporter, ici, une nuance. En effet, lorsque l'on s'intéresse à l'origine du mot « *financier* » comme nous l'avons fait dans l'introduction de la thèse, nous constatons qu'elle se réfère uniquement à tout ce qui a trait à l'argent[1731]. Par conséquent, il semble réducteur d'affirmer que le contrat financier est un « *contrat économique* ».

541. A l'aune de l'interventionnisme financier local, le contrat financier est un contrat par lequel les pouvoirs publics accordent des avantages financiers. Les destinataires

---

[1725] DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, pp. 417-418.
[1726] *Ibidem,* p. 417.
[1727] *Ibidem*, p. 410.
[1728] CE, 20 mars 1996, *Commune de Saint-Céré*, *Rec*. p. 87, *Dr. adm*., 1996, n° 307.
[1729] Le contrat de prêt est un contrat purement financier. En ce sens, il n'a pour but que le prêt d'une somme d'argent. Il revêt donc le caractère d'un contrat de droit privé (Cass. Civ. 1ère, 6 décembre 1954, *Gaz. Pal*. 1955.1.86 ; Paris, 8 mars 1949, *Gaz. Pal*. 1949.1.184) et relève de la compétence du juge judiciaire car il est dépourvu de toute exécution de mission de service public ou de clauses exorbitantes de droit commun. Dès lors, le contrat de cautionnement imprime aussi le caractère de contrat de droit privé. Les juges de la Cour de cassation comme celui du Conseil d'Etat appliquent la théorie de l'accessoire qui veut que l'accessoire suive le principal (CE, Sect., 13 octobre 1972, *Société anonyme de banque « Le Crédit du Nord » c. Office public d'H.L.M. du Calvados*, Réf. préc. ; CE, 22 mars 1974, *Banque Alexandre de Saint-Phalle*, Réf. préc. ; TC, 16 mai 1983, *Société Crédit immobilier de la Lozère c/ Commune de Montrodat*, Réf. préc. ; TC, 12 janvier 1987, *Ville d'Eaubonne c. G.O.B.T.P*., Réf. préc. ; TC, 9 décembre 1996, *Préfet du Gard*, Réf. préc.).
[1730] Les civilistes tels que Ghestin, Planiol ou Carbonnier définissent le contrat de droit privé de la même manière. Cette définition s'applique au contrat administratif (DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 35).
[1731] JEZE (Gaston), *Cours de finances publiques 1936-1937, op. cit.*, p. 2.

sont diverses et la finalité est multiple. Ainsi, un contrat financier peut consister tout aussi bien à accorder un avantage financier à une entreprise privée qu'à accorder un avantage financier à une association. Le contrat financier est un instrument pour l'interventionnisme financier local lorsqu'il est en faveur des entreprises privées. La finalité peut être économique, sociale, culturelle et même environnementale.

2. Les contrats fiscaux, des actes unilatéraux

542. L'expression « *contrat fiscal* » a, pour la première fois[1732], été employée par le IVème Plan de développement économique et social[1733]. Ce plan définit le contrat fiscal comme un contrat par lequel un avantage fiscal est accordé à une entreprise par l'Administration en contrepartie du respect, par l'entreprise, des engagements qu'elle a pris auprès de l'Administration afin de favoriser par ses investissements et sa politique la poursuite des objectifs du Plan.

543. Le contrat fiscal suppose, en tant que contrat[1734], l'existence de deux parties : l'administration et les entreprises privées qui bénéficient des mesures fiscales prévues par le contrat[1735]. Les entreprises privées concernées sont celles qui appartiennent à une unité économique, à un secteur d'activité économique[1736]. Les entreprises privées doivent remplir les conditions définies par la législation ou la réglementation pour bénéficier de ces exonérations fiscales. L'Administration concernée est celle du ministère des finances[1737]. En effet, il lui appartient de délivrer l'agrément[1738] aux entreprises privées – de manière individuelle – pour que celles-ci bénéficient des exonérations[1739]. L'arrêté d'agrément – acte

---

[1732] TIMSIT (Gérard), Les contrats fiscaux, *D.*1964, chronique 11, p. 115.

[1733] Loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du Plan de développement économique et social (IVe Plan), *JORF* 07 août 1962 p. 7810.

[1734] La nature contractuelle de ces contrats est remise en question par certains auteurs. Gérard Timsit interroge ces contrats en soulignant qu'ils apparaissent comme des actes d'autorités, discrétionnaires et conditionnels (TIMSIT (Gérard), Les contrats fiscaux, *op. cit.*, p. 120). André de Laubadère considère purement et simplement le contrat fiscal comme un « *faux contrat* » (DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 432). Le commissaire du gouvernement Jacques Delmas-Marsalet a, d'abord, défendu le caractère unilatéral du contrat fiscal avant de s'interroger sur son caractère contractuel. Ainsi, dans l'arrêt du Conseil d'Etat, du 16 février 1972, il indique que « *sans avoir réellement trouvé le moyen de combattre la thèse dont nous nous étions, un moment, fait le défenseur, nous nous demandons aujourd'hui s'il n'y aurait pas intérêt, tant du point de vue des besoins de l'action administrative que de celui de la garantie des administrés, à analyser les agréments comme de véritables contrats administratifs, dans le cas où les conditions posées à leur octroi, et notamment les engagements requis en contrepartie des entreprises ne sont pas directement définis par la loi elle-même, mais par l'administration, dans le cadre du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré. Cela n'est peut-être pas impossible. Car, si l'administration ne peut évidemment négocier l'exercice de ses pouvoirs lorsqu'elle a, de par la loi, compétence liée, ne peut-on concevoir qu'elle les dépouille de leur part d'arbitraire en fixant par la voie contractuelle et le cas échéant par voie de contrats types les conditions générales et particulières auxquelles elle subordonne l'octroi de l'agrément lorsque la loi lui confie un pouvoir discrétionnaire pour l'accorder ou le refuser ?* » (DELMAS-MARSELET (Jacques) conclusions sous CE, 16 février 1972, *Compagnie X…*, n° 81.676, *AJDA* 1973.257).

[1735] TIMSIT (Gérard), Les contrats fiscaux, *op. cit.*, p. 117.

[1736] Le contrat fiscal opère une discrimination des avantages fiscaux par unité économique ou secteur d'activité économique (*Ibidem*, p. 117).

[1737] Le ministère intervient sous différentes formes, de manière déconcentrée, à travers les agents de l'administration des finances publiques ayant au moins le grade d'administrateur des finances publiques conformément à l'article 1649 nonies I du Code général des impôts.

[1738] L'agrément fiscal est un « *acte administratif destiné à encourager la réalisation de certaines activités d'intérêt général* » (DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, p. 670).

[1739] TIMSIT (Gérard), Les contrats fiscaux, *op. cit.*, p. 118.

unilatéral[1740] – relève du pouvoir discrétionnaire de l'Administration qui vérifie que les entreprises privées remplissent les conditions définies par la loi ou le règlement et qu'elles respectent l'exécution du programme d'investissement. Sans cet agrément préalable, elles ne peuvent prétendre à un régime fiscal plus favorable que la norme de référence. Le contrat fiscal est donc un acte conditionné[1741], un acte-condition[1742] et un acte conditionnel[1743]. Pourtant, il n'appartient aucunement aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de délivrer un tel acte administratif. Ils sont exclus de la procédure d'agrément car l'administration fiscale n'est pas décentralisée.

544. Les exonérations fiscales locales accordées par les collectivités territoriales aux entreprises privées ne peuvent s'identifier au contrat fiscal pour deux raisons. La première est que si ces exonérations fiscales locales impliquent deux parties, l'une d'entre elles est complètement étrangère à l'élaboration de la mesure. La partie étrangère n'est autre que l'entreprise privée. La seconde est que les mesures d'exonérations édictées ne sont pas une source d'obligations réciproques pour les entreprises privées. Cet acte demeure un acte-condition unilatéral[1744] car les exonérations fiscales locales édictées de manière unilatérale à destination d'une catégorie d'entreprises privées exigent que des conditions, définies par délibérations, soient remplies. Ces conditions sont des engagements demandés aux entreprises privées et « *mises par la loi à l'attribution ou au maintien de l'avantage prévu* »[1745]. C'est le cas de la délibération fiscale votée par la Communauté urbaine du Grand Lyon à propos d'exonération de cotisation foncière des entreprises et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les établissements de spectacles cinématographiques et de spectacles vivants[1746]. Etant une délibération, elle n'a pas donné lieu à un échange de consentements entre la Communauté urbaine du Grand Lyon et les entreprises du secteur d'activité concerné. De plus, la délibération prévoit les conditions à remplir pour bénéficier de l'exonération.

B. Les contrats relatifs à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées selon leur objet

545. Au-delà de leur nature, les contrats peuvent être répertoriés en fonction de leur objet. Ainsi, les contrats peuvent couvrir des interventions uniquement financières (1)

[1740] « *L'agrément auquel est subordonné un avantage fiscal ne peut, en l'état actuel de la jurisprudence, être regardé comme une convention conclue par l'autorité publique, même si la loi subordonne le bénéfice de cet avantage à l'engagement pris par le bénéficiaire de réaliser un programme d'investissements agréés* » (DELMAS-MARSALET (Jacques) conclusions sous CE, 16 février 1972, *Compagnie X…*, n° 81.676, *AJDA* 1973.257).

[1741] DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 436.

[1742] DELMAS-MARSALET (Jacques) conclusions sous CE, 16 février 1972, *Compagnie X…*, Réf. préc.

[1743] DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 436.

[1744] Le contrat fiscal n'est pas « *un engagement contractuel pris par l'administration, mais cette catégorie particulière d'acte unilatéral que la doctrine a qualifié d' « acte condition »* » (DELMAS-MARSALET (Jacques) conclusions sous CE, 16 février 1972, *Compagnie X…*, Réf. préc.).

[1745] DELMAS-MARSALET (Jacques), Le contrôle juridictionnel des interventions économiques de l'État, *EDCE*, 1969, p. 137.

[1746] Conseil de communauté du Grand Lyon, Délibération n° 2010-1725, Réf. préc.

mais également des interventions qui adjoignent à l'aspect financier des domaines ayant trait à l'économie (2) ou à l'immobilier d'entreprise (3).

1. Les contrats à objet financier

546. André de Laubadère définit les contrats à objet financier comme étant des contrats qui comportent des prestations financières[1747]. Il classe parmi ceux-ci les contrats de garantie d'emprunt[1748], les contrats de cautionnement[1749], les contrats de prêt. Ces contrats revêtent, en principe, un caractère de droit privé, comme le souligne le juge administratif et le juge judiciaire[1750], dès lors qu'ils sont dépourvus de tout objet de service public et de toute clause exorbitante du droit commun[1751].

547. Appartiennent également à la catégorie de contrats à objet financier, les conventions de financement qui ont pour but de « *favoriser ou de faciliter le financement d'opérations d'intérêt général* »[1752]. Ces conventions regroupent les contrats accordant des avances remboursables. Ces contrats ont un caractère de droit privé comme l'a indiqué le Conseil d'Etat dans un arrêt du 29 juin 1951[1753]. Ces conventions regroupent aussi les conventions accordant des subventions[1754]. Ceux-ci ne sont conclus que lorsqu'un certain seuil est atteint[1755]. Quel que soit leur nature, les conventions de financement ont un objet

---

[1747] DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, pp. 375-386.

[1748] Ces contrats de garantie d'emprunt relèvent donc du juge judiciaire. La collectivité territoriale exerce une gestion privée. Ainsi, lorsqu'une commune accorde une garantie d'emprunt à un prêt consenti par un personne privée, le contentieux relève du juge judiciaire (CE, 9 juillet 1975, *Félix-Faure*, *Rec*. p. 810).

[1749] Les contrats de cautionnement supposent que la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre se rende caution d'une obligation contractée par le débiteur. La caution s'engage alors à satisfaire cette obligation en cas de défaillance du débiteur comme le souligne l'article 2288 du Code civil modifié par l'article 2, 4, 5 de l'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006 (*JORF* 24 mars 2006). Cet article souligne que « *Celui qui se rend caution d'une obligation se soumet envers le créancier à satisfaire à cette obligation, si le débiteur n'y satisfait pas lui-même* ». Ces contrats de cautionnement sont, généralement, des contrats accessoires (TA Clermont-Ferrand, 18 juin 1987, *Commune d'Olliergues c/ Sonival et autres*, Réf. préc. ; CE, 13 juin 1986, *Département de la Réunion*, Réf. préc. ; TC, 9 décembre 1996, *Préfet du Gard*, Réf. préc.). Dès lors, leur nature dépend de celle du contrat principal. Ainsi, lorsque le contrat principal est administratif, le contrat de cautionnement va également revêtir une nature administrative (CE, Sect., 20 novembre 1836, *Société d'Etudes et de Crédit Koechlin et Cie*, *Rec*. p. 1010 ; CE, Sect., 13 octobre 1972, *Société anonyme de banque « Le Crédit du Nord » c. Office public d'H.L.M. du Calvados*, Réf. préc. ; CE, 22 mars 1974, *Banque Alexandre de Saint-Phalle*, Réf. préc. ; TC, 15 juin 1970, *Commune de Comblanchien c. Société de gestion d'intérêts français*, *Rec*. p. 889). Le juge administratif a reconnu la compétence du juge judiciaire pour le cautionnement par une commune d'un prêt qu'avait consenti la Caisse des dépôts et consignations à une société d'H.B.M. en se fondant sur l'absence de clauses exorbitantes dans le contrat de caution (CE, 14 mai 1943, *Commune de Joinville-le-Pont*, *Rec*. p. 123, *DA* 1943.74). Le juge ne se limite pas à la théorie de l'accessoire, il va également relever l'absence de mission de service public et de clauses exorbitantes aussi bien dans le contrat de prêt (contrat principal), que dans le contrat de cautionnement (contrat accessoire) (TC, 16 mai 1983, *Société Crédit immobilier de la Lozère c/ Commune de Montrodat*, Réf. préc. ; TC, 12 janvier 1987, *Ville d'Eaubonne c. G.O.B.T.P.*, Réf. préc. ; TC, 9 décembre 1996, *Préfet du Gard*, Réf. préc.).

[1750] Cass. Civ. 1ère, 6 décembre 1954, *Gaz. Pal*. 1955.1.86 ; Paris, 8 mars 1949, *Gaz. Pal*. 1949.1.184.

[1751] CE, Sect., 18 juin 1976, *Dame Culard*, concl. Guillaume Gilbert ; TC, 16 mai 1983, *Société Crédit immobilier de la Lozère c/ Commune de Montrodat*, Réf. préc. ; TC, 12 janvier 1987, *Ville d'Eaubonne c. G.O.B.T.P.*, Réf. préc. ; TC, 9 décembre 1996, *Préfet du Gard*, Réf. préc.

[1752] DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 382.

[1753] CE, Sect., 29 juin 1951, *Société minière du Cap Corse*, p. 383 ; *S*. 1951.3.11 ; *D*. 1951, p. 73.

[1754] DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 383.

[1755] Le seuil pour que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concluent une convention de subvention a été fixé à 23 000 € (Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques *JORF* n°133 du 10 juin 2001 page 9248, texte n° 131). C'est une obligation émanant de l'article

financier et consistent à intervenir financièrement, notamment auprès des entreprises privées.

548. Dans tous les cas présentés, les contrats s'identifient à des contrats financiers car ils accordent un avantage financier à l'entreprise privée cocontractante.

2. Les contrats économiques

549. Les contrats économiques sont des contrats à travers lesquels les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre interviennent dans le domaine économique. Ces contrats sont de nature différente. Ils n'accordent pas forcément un avantage financier. Ils ne peuvent pas être considérés systématiquement comme des contrats financiers. Par conséquent, les seuls contrats économiques qui seront envisagés sont ceux qui accordent un avantage financier dans le domaine économique.

550. Certains contrats économiques contiennent des clauses incitatives à l'égard du cocontractant[1756]. Ces contrats accordent des avantages financiers à des entreprises privées afin de permettre le financement d'investissements. C'est le cas des contrats de prêts. D'autres destinent les avantages financiers au maintien ou à l'installation et l'implantation d'entreprises privées sur le territoire d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. C'est le cas des contrats de location[1757], location-vente[1758], des contrats de cessions[1759].

551. Certains contrats économiques émanent de la planification. Ces contrats qui n'en sont pas vraiment sont qualifiés par le IVème Plan de « *quasi-contrats du plan* »[1760]. Rappelons que l'interventionnisme financier local ne peut s'identifier à la planification qui

---

10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (*JORF* n° 0088 du 13 avril 2000 page 5646 texte n° 1) qui indique que « *L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée* ». Depuis le 1er août 2017, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont l'obligation de communiquer sur les subventions qu'ils attribuent et dont le montant est supérieur à 23 000 €. Aucune convention de subvention n'est nécessaire lorsque la subvention est accordée pour l'amélioration, la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs sociaux (Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention, *JORF* n° 0108 du 7 mai 2017, texte n° 1 ; Arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention, *JORF* n° 0270 du 19 novembre 2017 texte n° 1). La nature contractuelle des contrats de subvention interroge car il a été démontré que la convention de subvention ne répond pas à tous les critères d'un contrat (BOULOUIS (Jean-Louis), *Essai sur la politique des subventions administratives*, *op. cit.*, p. 96) si bien qu'il est assimilé à un acte unilatéral (DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 384). Le juge administratif considère d'ailleurs qu'il s'agit plutôt de décisions créatrices de droit (CE, Sect., 16 octobre 1981, *Ville de Levallois-Perret*, p. 372).

[1756] DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 405.

[1757] CE, Sect., 13 mai 1938, *Société des carboniques liquides*, Réf. préc. ; CE, 9 octobre 1991, *SARL Endless International*, Réf. préc.

[1758] CE, 10/8 SSR, 10 mai 1985, *Société Boussac Saint-Frères*, Réf. préc.

[1759] CE, 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, Réf. préc.

[1760] DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 405.

relève du dirigisme comme nous l'avons vu en introduction. Toutefois, certains contrats employés peuvent avoir pour but d'attribuer des avantages financiers. C'est le cas des contrats fiscaux que nous avons d'ailleurs analysés précédemment et qui ne s'appliquent pas aux exonérations fiscales locales[1761].

3. Les contrats d'immobilier d'entreprise

552. Les contrats d'immobilier d'entreprise sont des contrats par lesquels les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre accordent des avantages financiers par l'intermédiaire de subventions, de rabais sur le prix de vente, de locations ou de locations-ventes de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédits-bails[1762]. Ainsi, dans ce cadre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent conclure des contrats y afférents.

553. Les contrats de vente sont, en principe, des contrats de droit privé[1763]. Toutefois, le caractère de droit privé peut être remis en question si le contrat détient des clauses exorbitantes du droit commun ou si le contrat fait participer le cocontractant à l'exécution d'un service public[1764].

554. Les contrats de location sont des contrats permettant aux entreprises privées d'occuper le domaine privé des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ils s'identifient à des baux à usage professionnel ou à des baux commerciaux. Ces contrats sont, en principe, des contrats de droit privé[1765]. Toutefois, la nature administrative se révèle à partir du moment où ces

---

[1761] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §1, A. 2.

[1762] C'est l'article L. 1511-3 du CGCT (modifié par l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015) qui fixe les possibilités d'aides à l'immobiliers d'entreprises.

[1763] CE, 9/8 SSR, 27 février 1995, *Commune de Châlons-sur-Marne*, Réf. préc. ; CE, 6 janvier 1988, *Communauté urbaine de Lyon*, n° 151752.

[1764] Le juge administratif vérifie, en effet, que le contrat de vente « *ne comporte ni prérogatives conférées à l'autorité administrative, ni obligations particulières imposées au [cocontractant] dans un intérêt public* ». Auquel cas, le contrat imprime le caractère de contrat de droit privé (CE, Sect., 17 décembre 1954, *Grosy c. Département de la Martinique*, *Rec.* p. 674 ; *D.* 1956.J.527, note M. Rougevin-Baville ; *Revue juridique et politique d'Outre-Mer*, 1955, p. 623, concl. J. Chardeau).

[1765] Edouard Laferrière indiquait la nature de droit privé des locations du domaine privé des personnes publiques dans son *Traité de la juridiction administrative* (LAFERRIERE (Edouard), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome II, 2ème éd., Berger-Levrault et Cie, 1896, réédition LGDJ, 1989, Paris, p. 57). Selon lui, ces locations « *ne diffèrent pas, quant à leur nature juridique, de celles que peut faire un simple citoyen ; elles sont l'exercice des mêmes droits et relèvent des mêmes juges* ». Jean Romieu dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat, 6 février 1903, *Terrier* (CE, 6 février 1903, *Terrier c. Département de Saône-et-Loire*, Réf. préc.) considérait que lorsque l'administration agit « *dans les mêmes conditions qu'un simple particulier et se trouve soumise aux mêmes règles comme aux mêmes juridictions* », ces actes constituent des actes de gestion privée car elle concerne la gestion de son domaine privé (ROMIEU (Jean) conclusions sous CE, 6 février 1903, *Terrier c. Département de Saône-et-Loire*, Réf. préc.). Ainsi, les locations du domaine privé des personnes publiques étant des actes de gestion de son domaine privé sont alors soumis à des rapports contractuels de droit commun devant être portées devant l'autorité judiciaire. Marcel Waline, dans une note sous la décision du Conseil d'Etat datant du 23 novembre 1938 (*D.P.* 1939.1.101), énonçait le caractère de droit privé de ces contrats de location. Le juge des conflits a considéré comme étant de droit privé, la location, par une commune, d'un terrain communal à une société pour que celle-ci puisse exploiter un hôtel-restaurant (TC, 30 mars 1992, *Sté Joli Bois*, n° 2604 ; *Quotidien juridique*, 1er décembre 1992, p. 8, note M. Deguergue). De même, il a reconnu comme un contrat de droit privé, la location, par une commune, d'un terrain communal à usage commercial et industriel à une société d'intérêt collectif agricole (TC, 11 mai 1992, *Société Office maraîcher fruitier*, n° 2696). Le juge administratif aussi a rendu des décisions en ce sens. C'est

contrats de location font participer le locataire à l'exécution d'un service public ou lorsqu'ils contiennent des clauses exorbitantes du droit commun[1766]. Ainsi, une commune peut louer un immeuble à une entreprise privée de fabrication de rasoirs jetables[1767]. Toutefois, le contrat de location peut concerner une dépendance du domaine public[1768]. Par ailleurs, les contrats de crédit-bail, de location-vente doivent faire l'objet d'une procédure de marchés publics[1769].

§2. Un encadrement contractuel à l'interventionnisme financier local

555. Le déclin de l'approche libérale de l'Etat, au milieu du XXème siècle, a entrainé une généralisation de la contractualisation entre l'Etat et les personnes publiques locales[1770] et entre les personnes publiques locales elles-mêmes (A). En revanche, l'approche

---

le cas encore lorsqu'une commune loue ces locaux pour qu'une société y exploite une discothèque night-club, un restaurant et une salle de jeux avec buvette sans alcool (CAA Lyon, 10 juillet 1992, *SA Black Jack*, n° 91LY00156 ; voir aussi TC, 5 mars 2012, *R. X.*, n° C 3833).

[1766] CE, 30 juillet 1949, *Compagnie des Entrepôts et Magasins Généraux de Paris*, p. 40 ; CE, Sect., 17 décembre 1954, *Grosy c. Département de la Martinique*, Réf. préc.

[1767] TA Clermont-Ferrand, 18 juin 1987, *Commune d'Olliergues c/ Sonival et autres*, Réf. préc.

[1768] CE, 19 mai 1993, *Champel*, n° 72993, *Droit administratif* 1993, comm. n° 339.

[1769] Article 37 issu du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, *JORF* n° 0074 du 27 mars 2016, texte n° 28.

[1770] La contractualisation concerne même la dépense publique locale (PASTOR (Jean-Marc), L'Etat impose sa méthode de contractualisation sur la dépense locale, *Dalloz actualité*, 23 mars 2018 ; *AJDA* 2018. 598) et met en exergue une approche novatrice des finances locales (HOUSER (Matthieu), Les lois de finances de fin 2017 : les bases du nouveau pacte financier « État-collectivités », *op. cit.*) validée par le Conseil constitutionnel dans une décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018 relative à la Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (Réf. préc.). En effet, la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, (Réf. préc.) prévoit désormais qu'un contrat soit conclu entre l'Etat et les collectivités territoriales, pour une durée de trois années, à propos de la dépense publique locale. Ainsi, comme tout contrat, il prévoit des parties au contrat et des obligations assorties d'un mécanisme de sanction. D'abord, les parties au contrat sont prévues par l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018, précitée. L'une des parties au contrat est le représentant de l'Etat, l'autre partie peut être les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Martinique et de Guyane, les départements et la métropole de Lyon ainsi que toute collectivité territoriale ou établissements publics dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 millions d'euros. Partant, toutes les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne sont pas concernés. Toutefois, « *les autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent demander au représentant de l'Etat la conclusion d'un contrat* ». Ensuite, ce contrat prévoit un engagement des collectivités territoriales, dont la liste est fixée par l'Instruction interministérielle relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, sur la base de deux objectifs en matière d'évolution de leurs finances. Le premier concerne « *l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement* » (Article 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, Réf. préc.). Le second est relatif à « *l'amélioration du besoin de financement annuel* ». L'article 29 de la loi susvisée ajoute que « *la trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement* » est fixée « *pour les collectivités et les établissements dont la capacité de désendettement dépasse en 2016 le plafond national de référence* ». Enfin, l'article 29 de cette même loi instaure un mécanisme de sanction fondé sur un bonus-malus résultant du constat, à partir de 2018, de la différence entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécutées par la collectivité territoriale ou l'établissement et l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat. Cette différence est appréciée sur la base des derniers comptes de gestion disponibles. Ainsi, l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (Réf. préc.) souligne que les collectivités territoriales et établissements publics dont le résultat de la différence est supérieur à 0 se voient appliquer une reprise financière dont le montant est égal à 75 % de l'écart constaté. Le montant de cette reprise ne peut excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée. De plus, le législateur prévoit, pour les communes et les établissements publics, que le représentant de l'Etat puisse leur accorder une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local. En revanche, les collectivités territoriales et établissements publics dont le résultat de la différence est inférieur à 0 se voient appliquer une reprise financière égal à 100 % du dépassement constaté mais ne pouvant excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal. La Cour des comptes marque son inquiétude quant à la mise en œuvre de la contractualisation entre l'Etat et les principales collectivités territoriales malgré le mécanisme de sanction instauré, car « *compte tenu du caractère nouveau de la démarche de contractualisation et de l'ampleur du ralentissement des dépenses de fonctionnement inscrites*

libérale perdure à travers le maintien de la contractualisation entre les personnes publiques locales et les personnes morales de droit privé (B).

A. Les contrats conclus entre les personnes publiques

556. Les contrats conclus entre les personnes publiques servent de cadre aux interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre car ils fixent une orientation générale. De tels contrats sont conclus, à l'échelle nationale, entre l'Etat et les collectivités territoriales (1) et, à l'échelle locale, entre personnes publiques locales (2).

1. Les contrats de plan, des contrats prédominants

557. Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales s'inscrivent dans le cadre de la contractualisation avec l'emploi des contrats de plan entre l'Etat et les régions[1771]. Ces contrats doivent résulter d'un accord de volontés entre les parties[1772] et prévoir des engagements réciproques basés sur un programme d'action fixé à plus ou moins long terme[1773]. La question de la nature juridique des contrats de plan s'est posée[1774]. Le caractère contractuel des contrats de plan[1775] a été remis en question car le contenu de ces contrats faisait figurer qu'ils comportaient surtout des déclarations d'intention[1776], la réalisation d'objectifs[1777] et peu d'engagements précis[1778]. Le juge administratif a répondu à cette interrogation dans un arrêt du Conseil d'Etat datant du 8 janvier 1988 dans lequel il atteste,

---

dans le programme de stabilité, sa réalisation est incertaine » (Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, Rapport juin 2018, p. 111).

[1771] Les contrats de Plan ont été consacrés par le législateur. Cette consécration législative s'opère par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification (Réf. préc.) dont le chapitre III du titre II est intitulé « L'exécution du plan de la nation et les contrats de plan ». Les contrats de plan étaient, jusqu'à la disparition des plans de la nation, un instrument d'exécution du plan (DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 424 ; PONTIER (Jean-Marie), Des CPER aux CPER : les contrats de projet 2007-2013, *AJDA*, 2008 p. 1653).

[1772] L'accord de volontés est relatif car le dialogue est inégalitaire (CHAPUS (René), *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 716).

[1773] DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 425.

[1774] CE, Ass., 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c. Communauté urbaine de Strasbourg et autres*, *Rec*. p. 3 ; *AJDA* 1988, p. 159, chron. Azibert et de Boisdeffre ; *RFDA* 1988, p. 25, concl. S. Daël ; *JCP* 1988, II, 21 084, note R. Drago ; CE, 25 octobre 1996, *Association Estuaire-Ecologie*, n° 169557, *Rec*. p. 415 ; *AJDA* 1996, p. 1048 ; *Dt. adm*. 1997, n° 121 ; *LQJ* 1997, n° 10, p. 4 ; *RFDA* 1997, p. 339, concl. J.-H. Stahl, note Y. Madiot.

[1775] Il faut noter que le « *contrat de plan* » change de nom uniquement pour la période de 2007 à 2013 et se dénomme « *contrat de projet* ». Le changement, éphémère, de la dénomination du contrat de plan entérine l'incertitude autour de la nature juridique de ces contrats. En effet, les contrats de projet accentuent la dimension technique au détriment de la dimension juridique. Dès lors, les contrats de projets – comme leurs ancêtres – rejoignent la catégorie des « *faux contrats* » (DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*, 1983) ; des contrats « *faux-amis* » (MADIOT (Yves) note sous CE, 25 octobre 1996, *Association Estuaire-Ecologie*, n° 169557, *Rec*. p. 415 ; *AJDA* 1996, p. 1048) car leurs clauses s'assimilent essentiellement à des objectifs ou des programmes (*Ibidem*). L'absence de la reconnaissance totale de la valeur contractuelle du contrat de plan ou de projet présente l'avantage de laisser aussi bien l'Etat que les collectivités territoriales dans une grande liberté d'action qui n'engagerait pas leur responsabilité en cas de manquement à l'exécution de leurs obligations (*Ibidem*).

[1776] GUETTIER (Christophe), *Droit des contrats administratifs*, 3ème éd., *op. cit.*, p. 22.

[1777] Article 11 al. 2 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, Réf. préc.

[1778] CE, 25 octobre 1996, *Association Estuaire-Ecologie*, Réf. préc.

par la méthode du faisceau d'indices, la valeur contractuelle du contrat de plan[1779]. Est-ce des contrats administratifs ou quasi-contrats[1780] ? Le juge administratif, bien qu'il montre beaucoup de réticence à reconnaître le caractère administratif du contrat de plan[1781], a toutefois reconnu leur nature de contrats administratifs avec une consécration « *minimaliste* »[1782].

558. Les contrats de plan regroupent « *les ressources et éventuellement les aides les plus appropriées pour le financement de programmes précis d'investissements, de recherches et de productions définis d'un commun accord* »[1783]. Ces programmes diffèrent selon la génération de contrat considérée. La dernière génération de contrats de plan, pour la période de 2015 à 2020, entre Etats et les régions contient six volets qui sont les suivants : mobilité multimodale, enseignement supérieur, recherche et innovation, transition écologique et énergétique, numérique, innovation, filières d'avenir et usine du futur, territoires. Ces contrats de plan structurent l'interventionnisme financier local principalement autour des volets précités. Ainsi, les contrats de plan Etat-Région prévoient des objectifs en faveur des entreprises privées. C'est le cas du Conseil régional de la Picardie qui a signé avec l'Etat un contrat de plan Etat-Région Picardie 2015-2020 dans lequel il est prévu, au volet « *Innovation, filières d'avenir et usine du futur* », deux objectifs stratégiques visant, d'une part, à « *soutenir les entreprises qui souhaitent être plus compétitives et conforter l'emploi industriel dans le cadre du Plan Usine du futur* », d'autre part, à « *soutenir les projets de faisabilité, de développement ou d'industrialisation de l'innovation dans les entreprises de Picardie notamment au travers du Partenariat régional d'innovation* »[1784]. L'Etat comme la Région s'engage financièrement à hauteur de 5 M€ chacun pour mettre en œuvre ces objectifs.

559. La continuité des contrats de plan en contrats de projets montre l'attachement des personnes publiques à la contractualisation.

[1779] Dans cet arrêt, le juge administratif affirme « *que ni les dispositions […] de la loi du 29 juillet 1982, ni aucune autre disposition législative n'ont entendu conférer à la stipulation dont s'agit du contrat de plan passé entre l'Etat et la région d'Alsace une porte autre que celle d'une stipulation contractuelle* » (CE, Ass. 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c. Communauté urbaine de Strasbourg et autres*, Réf. préc.). Il se fonde sur plusieurs indices tels que la division du document en articles, l'engagement de chacune des parties, l'emploi du terme « *contrat* », l'existence d'un calendrier de réalisation des objectifs ou encore les financements des parties.

[1780] DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., *op. cit.*

[1781] Le juge administratif a eu l'occasion de reconnaître le caractère administratif des contrats de plan dans l'arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat, datant du 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c. Communauté urbaine de Strasbourg et autres* (Réf. préc.).

[1782] PONTIER (Jean-Marie), Des CPER aux CPER : les contrats de projet 2007-2013, *AJDA* 2008, p. 1653.

[1783] L'expression « *contrats du plan* » a été employée pour la première fois par le Plan intérimaire 1961-1962. Par ailleurs, la définition a été reprise par le IVème Plan 1962-1965 qui le définit comme « *l'engagement de l'entreprise de réaliser un programme d'investissements arrêté en conformité des directives du Plan* ».

[1784] Contrat de Plan Etat-Région Picardie 2015-2020, 152 pages.

2. Une contractualisation multiple

560. La décentralisation a accru la contractualisation entre personnes publiques locales[1785]. Elle concerne toutes les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le contrat est employé par eux pour mieux régir l'interventionnisme financier. Plus particulièrement, la compétence pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées fait partie de celles qui peuvent recourir à la contractualisation[1786].

561. Les contrats de plan Etat-Régions sont la « *matrice* »[1787] d'un ensemble de contrats et de conventions passés entre personnes publiques. En effet, ces contrats envisagent la conclusion de contrats particuliers. Ces derniers constituent une obligation pour la mise en œuvre des objectifs du contrat de plan[1788]. C'est le cas par exemple des contrats de plan qui se concrétisent par de multiples conventions particulières. Ainsi, les contrats de plan pour la période 1984-1988 ont donné lieu à plus de 600 conventions particulières[1789].

562. La loi d'orientation pour la ville (LOV) crée le contrat de ville[1790], « *instrument symbole* » de la liberté, dont l'un des objectifs est d'encourager la création et le développement des entreprises privées et de soutenir le commerce de proximité et l'artisanat[1791]. C'est le cas, par exemple, du contrat de ville d'agglomération qui est le contrat cadre de la métropole européenne de Lille (MEL), 2015-2020[1792].

563. L'article 29 de la loi du 7 janvier 1983 prévoit que les communes pourront tisser une relation contractuelle autour d'une charte intercommunale[1793]. Les communes sont les seules compétentes pour décider librement de s'unir autour d'une charte intercommunale. Cette charte détient une nature contractuelle. Il s'agit donc d'un contrat administratif comme l'affirme le législateur[1794]. Les chartes ont pour but de fixer les conditions nécessaires pour

---

[1785] HECQUARD-THERON (Maryvonne), La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *op. cit.* ; POULET-GIBOT-LECLERC (Nadine), La contractualisation des relations entre les personnes publiques, *RFDA* 1999, p. 551.

[1786] En effet, certaines compétences sont exclues du champ de la contractualisation. C'est le cas des pouvoirs régaliens des personnes publiques locales tels que, par exemple, la police (CE, 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, *Rec*. p. 35).

[1787] POULET-GIBOT-LECLERC (Nadine), La contractualisation des relations entre les personnes publiques, *op. cit*. ; MESCHERIAKOFF (Alain-Serge), *Droit public économique*, *op. cit*., p. 194.

[1788] POULET-GIBOT-LECLERC (Nadine), La contractualisation des relations entre les personnes publiques, *op. cit.*

[1789] MOREAU (Jacques), Les contrats de plan Etat-régions, technique nouvelle d'aménagement du territoire, *AJDA* 1989, p. 737.

[1790] GAUDIN (Jean-Pierre), La « *loi d'orientation pour la ville* » et la conduite des politiques publiques, *in L'état de la décentralisation*, Cahiers français, La Documentation française, mai-juin 1992, p. 51.

[1791] http://www.ville.gouv.fr/?les-contrats-de-ville consulté le 14 juillet 2017.

[1792] Le contrat de ville prévoit, notamment, de « *concourir à l'objectif de 100 000 créations d'emploi d'ici 2030, fixé au projet de SCoT, au travers du pari du rebond industriel dans la métropole, de la métropole marchande (commerce, distribution/VAD), du développement de l'économie des proximités, du commerce de proximité, de l'économie sociale et solidaire et de l'économie collaborative, de la création d'entreprises et du lien entreprise/consommateur* » (Contrat de ville d'agglomération qui le contrat cadre de la métropole européenne de Lille (MEL), 2015-2020).

[1793] Article 29 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, Réf. préc. ; Décret n° 84-503 du 26 juin 1984 relatif aux chartes intercommunales de développement et d'aménagement, *JORF* du 28 juin 1984 page 2013.

[1794] Article 29 de la Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, Réf. préc.

atteindre l'objectif commun[1795]. Les conventions ainsi conclues définiront le projet sur lequel l'accord s'est réalisé ainsi que les moyens que les deux parties s'engagent à y consacrer.

564. L'article 65 de la loi du 2 mars 1982 permet aux régions de conclure entre elles des conventions « *pour l'exercice de leurs compétences* »[1796]. De plus, la loi du 4 février 1995[1797] donne la possibilité aux régions qui adhèrent à plusieurs ententes interrégionales[1798], de définir, par convention avec chacune d'elles, les compétences qu'elles peuvent exercer sur tout ou partie de leur territoire[1799].

565. De plus, les régions ont la possibilité d'élaborer leur propre plan régional[1800]. Ce contrat de plan régional suppose la conclusion de contrats particuliers avec les autres collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces contrats ont pour but d'exécuter le plan adopté par la région elle-même[1801]. Ils expriment une coopération locale mettant à exécution la coopération entre l'Etat et la région[1802].

566. La contractualisation des relations entre les personnes publiques montre l'engouement pour la technique contractuelle mais aussi la banalisation du recours à cette technique. Toutefois, le recours à un tel procédé relève du pragmatisme. Il n'est aucunement lié à des critères déterminants[1803]. Aussi, les collectivités territoriales ont-elles recours, entre-elles à divers instruments juridiques contractuels[1804] qui sont présumé être des contrats administratifs[1805].

B. Les contrats conclus entre les personnes publiques locales et les personnes morales de droit privé

567. L'interventionnisme financier local a pour but d'intervenir financièrement. Les interventions financières s'effectuent soit directement par les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre soit indirectement par des personnes morales de droit public ou privé agissant au nom et pour le compte de ceux-ci[1806]. Les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent donc, au lieu de conclure directement

---

[1795] Réponse du ministère, Collectivités locales, *JO* Sénat du 31 mars 1988, p. 436.
[1796] Article 65 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales, Réf. préc.
[1797] Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Réf. préc.
[1798] Les ententes interrégionales mettent en relation les régions en créant du lien entre elles (CAUDAL (Sylvie), Rapport introductif, *in Les relations entre collectivités territoriales*, *Actes du colloque organisé le 28 janvier 2005 par l'Institut d'Etudes administratives de la Faculté de droit de l'Université Jean Moulin – Lyon*, sous la direction de CAUDAL (Sylvie) et ROBBE (François), L'Harmattan, 2005, p. 10).
[1799] *Ibidem*.
[1800] PONTIER (Jean-Marie), *Les contrats de plan entre l'Etat et les régions*, PUF, Que sais-je ?, 1998, Paris, p. 15.
[1801] *Ibidem*, p. 16.
[1802] *Ibidem*, p. 16.
[1803] HECQUARD-THERON (Maryvonne), La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *op. cit*.
[1804] Madame le Professeur Maryvonne Hecquard-Theron dénonce la prolifération d' « *accords de toutes sortes* » utilisés par les collectivités territoriales pour régir leurs relations (*Ibidem*).
[1805] TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autre c. Secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, Réf. préc.
[1806] LAUBADERE (André de), Intervention économique et contrat, Réf. préc.

un contrat financier avec une entreprise privée, confier cette mission à des personnes morales de droit privé qui dès lors agissent au nom et pour leur compte. Pour ce faire, ces personnes publiques vont préalablement conclure un contrat avec ces personnes. C'est le cas des contrats conclus avec des organismes financiers (1) ou de ceux conclus avec les associations (2).

1. Les conventions conclues avec des organismes financiers

568. La région peut intervenir par l'intermédiaire de l'ingénierie financière auprès des entreprises privées[1807]. Pour ce faire, la région[1808] peut souscrire des parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale et par le financement ou l'aide à la mise en œuvre des fonds d'investissement de proximité (FIP). Ce fonds a pour but d'apporter des fonds propres à des entreprises privées[1809].

569. La souscription de parts ne peut s'effectuer sans que la région n'ait passé une convention avec la société gestionnaire du fonds. Cette convention doit indiquer l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds ainsi que les conditions de restitution des souscriptions versées en cas de modification ou de cessation d'activité de ce fonds. Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la métropole prennent part à la signature de la convention s'ils interviennent pour compléter la souscription régionale[1810]. Le juge administratif n'a pas encore eu l'occasion d'indiquer la nature juridique de ces conventions.

2. Les conventions conclues avec les associations

570. Les interventions des personnes publiques locales et leurs groupements peuvent s'effectuer indirectement grâce à des organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création, à la reprise ou au développement de petites et moyennes entreprises[1811]. Ces organismes peuvent être des associations[1812]. En effet, le législateur

---

[1807] Ces interventions financières sont prévues par les alinéas 9°, 10°, 11° et 12° de l'article L. 4211-1 du CGCT modifié par les articles 3, 19 et 109 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

[1808] La région peut agir seule ou avec les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que la métropole de Lyon. Lorsqu'elle fait intervenir d'autres personnes publiques locales, la région conclut avec elles une convention qui définit les modalités de la souscription de telle sorte que les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la métropole de Lyon interviennent seulement en complément. Précisons que le département ne peut bénéficier de cette compétence financière complémentaire que lorsque la région conclut une convention dans le cadre d'un financement ou d'une aide à la mise en œuvre des fonds d'investissements de proximité (FIP). L'autre mode de financement lui est complètement interdit (Article L. 4211-1 du CGCT, Réf. préc.).

[1809] La souscription est encadrée puisque le législateur a prévu un plafond. En effet, le montant total des souscriptions sur fonds publics versées par ces collectivités territoriales ne peut excéder 50 % du montant total du fonds. Toutefois, cette limite peut être dépassée lorsqu'il s'agit d'un fonds à vocation interrégionale ou lorsqu'il est procédé à un appel à manifestation d'intérêt pour inciter des investisseurs privés à souscrire des parts du fonds. Dans tous les cas, cet encadrement permet d'éviter que la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne soit engagé au-delà de ses apports dans ces fonds de garantie (Article L. 4211-1 du CGCT, Réf. préc.).

[1810] Article L. 4211-1 du CGCT, Réf. préc.

[1811] Article 238 bis CGI modifié par l'article 19, 42 et 111 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016.

[1812] Les pôles de compétitivité sont issus de contrats-cadres conclus entre la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et l'association. Ainsi, l'organe exécutif de la Métropole de Lyon a signé un contrat avec plusieurs pôles de compétitivité : Lyonbiopôle, Chimie-environnement Lyon Rhône-Alpes, Lyon Urban Truck & Bus 2015, Loisirs numériques, Techtera, Energies renouvelables Rhône-Alpes Drôme, Isère, Savoie (Enerrdis).

prévoit que la région, les métropoles et la métropole de Lyon[1813] peuvent conclure une convention[1814] avec elles afin que celles-ci agissent en leur nom et pour leur compte[1815]. Cette convention a pour but de verser des subventions aux associations[1816]. Ces dernières emploient alors les fonds perçus au profit de la création ou de l'extension d'entreprises privées[1817]. Cette convention prévoit les obligations de l'association ainsi que les conditions de reversement de l'aide aux entreprises[1818]. Ainsi, tout manquement, par l'association, à ces obligations oblige la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à demander un reversement de la subvention[1819]. De même, l'association ne peut agir au seul profit d'une société commerciale[1820]. Le juge administratif annule tout montage juridique dont l'objectif diffère avec le contenu de la convention qui lie l'association à la région, les métropoles et la métropole de Lyon. Une fois cette convention conclue, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut prendre une décision financière attribuant une subvention à cette association. Cette décision est un acte susceptible de faire grief.

571. Les associations sont celles mentionnées à l'article L. 511-6 du Code monétaire et financier[1821] c'est-à-dire les associations sans but lucratif qui accordent des prêts pour la création, le développement et la reprise d'entreprises. De plus, elles doivent avoir une activité d'intérêt général présentant un intérêt pour la collectivité territoriale[1822] ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre si les associations veulent prétendre à un subventionnement. L'activité d'intérêt général de l'organisme associatif est une condition substantielle. Dès lors, les associations dont l'objet ne consiste pas en la création ou en l'extension d'activités économiques ne peuvent percevoir de subventions des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le juge administratif l'a expressément indiqué[1823]. Néanmoins, les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération

---

Ces pôles entraînent la création de zones de recherche et de développement éligibles à des avantages financiers (Conseil de communauté urbaine de Lyon, Délibération n° 2005-3050, Pôles de compétitivité - Signature des contrats de pôles, Séance publique du 14 novembre 2005).

[1813] L'article L. 1511-7 du CGCT modifié par l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 qui retire la possibilité pour les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de pouvoir conclure librement des conventions avec les associations. Seules peuvent désormais le faire la région, les métropoles et la métropole de Lyon.

[1814] Sur la synonymie des termes « *contrat* » et « *convention* » en droit public, voir BECHILLON (Denys de), Le contrat comme norme de droit positif, *RFDA* 1992, p. 15.

[1815] Cette convention ne peut consister en la délégation, à l'association, de l'ensemble de la compétence de la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour intervenir en faveur des entreprises privées (TA Amiens, 1er décembre 1987, *Braine et Vantomme*, *Rec*. p. 721 ; *AJDA* 1988. 394, note Nemery).

[1816] Article L. 1511-7 al. 2 du CGCT, Réf. préc.

[1817] Article L. 1511-7 al. 1 du CGCT, Réf. préc.

[1818] Article L. 1511-7 du CGCT, Réf. préc.

[1819] CE, 26 juin 1996, *Département de l'Yonne*, Réf. préc.

[1820] *Ibidem*.

[1821] Article L. 511-6 du Code monétaire et financier modifié par l'article 2 de l'Ordonnance n° 2017-1432 du 4 octobre 2017.

[1822] CE, Ass., 25 octobre 1957, *Commune de Bondy*, *Rec*. p. 552 ; *D*.1957, concl. Gazier ; *S*. 1958, concl. Gazier, note Boulouis ; CE, 21 octobre 1966, *Commune de Pantin*, *Rec*. p. 884 ; *RDP* 1967. 608 ; CE, 3/8 SSR, 4 avril 2005, n° 264596, *Commune d'Argentan*, *Rec*. p. 137 ; *AJDA* 2005.1258, concl. Glaser ; *BJCL* 2005. 448, concl. Glaser, obs. M. Violettes et A. Robineau-Israël ; *RFDA* 2006. 51, note Cadeau.

[1823] CE, 26 juin 1996, *Département de l'Yonne*, Réf. préc.

intercommunale à fiscalité propre[1824] ne peuvent attribuer une telle subvention que si celle-ci entre dans le champ de compétence juridique[1825]. Le juge administratif va donc rechercher l'adéquation entre l'objet ou l'activité de l'organisme associatif et les compétences détenues par la personne publique locale[1826].

572. L'interventionnisme financier local par le biais des associations est régi par le droit relatif aux interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées. Aussi, le juge administratif n'hésitera pas à annuler une délibération qui attribue à une association une subvention au profit d'une entreprise privée qui n'entre pas dans le cadre juridique susvisé[1827]. De fait, l'intervention financière de l'association doit respecter la répartition de la compétence financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le juge administratif considère, par exemple, comme illégale une intervention financière d'une association qui agit au nom et pour le compte du département ou de la commune alors même que la région était compétente[1828].

[1824] CAA Marseille, 29 avril 2003, *Syndicat d'agglomération nouvelle du nord-ouest de l'étang de Berre*, n° 99MA00881 ; CAA Marseille, 9 avril 2004, *Commune de Valernes*, n° 00MA01863 ; Rép. min. n° 06536, *JO* Sénat Q 12 mars 2009, p. 640.

[1825] L'article L. 1111-2 al. 2 du CGCT (modifié par l'article 11 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014) prévoit que les collectivités territoriales peuvent verser des subventions qui concourent à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la lutte contre les discriminations, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie. De plus, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles détiennent la compétence obligatoire relative au développement économique (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2).

[1826] CE, 15 avril 1996, *Ville de Nice*, n° 150307, *Rec.* p. 131 ; Rép. min. n° 26048, *JOAN* Q 17 mai 1999, p. 3004 ; Rép. min. n° 06536, *JO* Sénat Q 2 mars 2009, p. 640.

[1827] CE, 27 juin 1986, *Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, Réf. préc. ; CE, 8 juillet 1994, *Région Rhône-Alpes*, n° 109791, *T.* p. 804 ; CE, 26 juin 1996, *Département de l'Yonne*, Réf. préc.

[1828] TA Dijon, 27 novembre 1990, *Préfet de Saône-et-Loire*, *Rec*. p. 51.

Conclusion du Chapitre 2.

573. L'analyse du recours à la technique contractuelle dans le cadre de l'interventionnisme financier local met en lumière l'étendue de la contractualisation en la matière et, ainsi, la multitude des contrats auxquels ont recours les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour intervenir en faveur des entreprises privées. Ce faisant, elle montre l'adéquation possible entre les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées et une conception libérale de l'Etat, le contrat étant le reflet d'un certain degré de libéralisme.

574. L'analyse de la technique contractuelle en matière d'interventionnisme financier local démontre son caractère transversal puisque les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre recourent aussi bien aux contrats administratifs qu'aux contrats de droit privé pour intervenir en faveur des entreprises privées. Le contrat dans le cadre de l'interventionnisme financier local n'a donc rien de *sui generis*, il emprunte seulement les canons classiques du contrat administratif ou du contrat de droit privé. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre recourent notamment, en ce qui concerne les contrats de droit privé, aux contrats spéciaux, autrement dit aux contrats nommés que sont les contrats de vente, les contrats de location, les contrats de crédit-bail immobilier ou encore les contrats de prêt.

575. Partant, sans prendre en considération la dichotomie entre le droit public et le droit privé, mais en s'appuyant sur la nature et l'objet du contrat, il a été possible, au regard de la classification des contrats proposée par André de Laubadère, d'effectuer une typologie des contrats conclus dans le cadre de l'interventionnisme financier local. Ainsi, selon leur nature, les contrats seront soit financiers soit fiscaux ; selon leur objet, trois catégories de contrats seront envisageables : les contrats à objet financier, les contrats économiques et les contrats d'immobilier d'entreprise.

576. En dernier lieu, l'analyse de la technique contractuelle utilisée dans le cadre de l'interventionnisme financier local montre que les contrats ne sont pas seulement conclus entre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, et les entreprises privées. D'autres personnes morales de droit public, comme les banques publiques d'investissement, et même de droit privé, comme les entreprises publiques locales, les fonds de placement et les associations, interviennent en jouant un rôle d'intermédiaire entre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'une part, et les entreprises privées, d'autre part. Le contrat est alors le mode employé pour permettre à ces personnes de jouer le rôle d'intermédiaire.

Conclusion du Sous-titre 1.

577. Les deux techniques juridiques, l'acte administratif unilatéral et le contrat, qui ont fait l'objet de notre analyse mettent en exergue l'impossible exclusion de l'une ou de l'autre.

578. Toute intervention financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre nécessitera un recours à l'acte administratif unilatéral qui demeure le mode d'intervention indispensable et obligatoire, même en cas de recours à la contractualisation.

579. L'interventionnisme financier local n'opère pas de choix entre ces deux techniques, qui demeurent complémentaires. L'acte administratif unilatéral – délibération et décision – conditionne l'usage du contrat administratif ou du contrat de droit privé. La délibération financière et la délibération fiscale est le premier acte auquel doit recourir la collectivité territoriale et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, car il appartient à l'assemblée délibérante de prévoir et d'autoriser toute recette et dépense locale, publique ou fiscale. Cette délibération est nécessaire à l'autorité exécutive locale pour prendre une décision et/ou pour conclure un contrat.

Sous-titre 2. Le recours différencié aux techniques financières

580. « *Le budget, reflet de l'interventionnisme* »[1829]. C'est ainsi que Henry Laufenburger se représente le budget[1830]. Selon lui, cet acte de prévision et d'autorisation des dépenses et des recettes[1831] est un indicateur du rôle de l'Etat dans la société, plus particulièrement de celui des collectivités territoriales. Il serait donc possible, à la simple lecture du budget, de constater les interventions financières, quelles qu'elles soient, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, en s'appuyant sur l'évolution des dépenses et des recettes[1832]. De plus, un budget dont le niveau de dépenses est élevé traduirait l'interventionnisme financier de la personne publique[1833]. Partant, la question de la manière dont est reflété, dans le budget, l'interventionnisme financier des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées se pose. Le budget retrace-t-il l'ensemble des dépenses et des recettes qui contribuent aux interventions financières des personnes publiques locales susvisées en faveur des entreprises privées ?

581. Le budget est un acte essentiel dans la vie d'une collectivité publique[1834]. Il faut y distinguer les recettes des dépenses des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les recettes publiques regroupent, en premier lieu, les recettes fiscales, mais également les autres recettes telles que les produits du domaine, les concours des autres personnes morales de droit public et les emprunts. Les dépenses publiques, quant à elles, se composent des dépenses budgétaires et des autres

---

[1829] LAUFENBURGER (Henry), *Précis d'économie et de législation financières. Tome III. Budget et Trésor*, 2ème éd., *op. cit.*, pp. 112-137.

[1830] Le vocable « *budget* » vient d'Angleterre. Il fait référence à l'enveloppe qui contenait le document et qui s'appelait bougette, pochette ou encore sac (STOURM (René), *Cours de Finances. Le Budget, son histoire et son mécanisme*, *op. cit.*, p. 4 ; LAUFENBURGER (Henry), *Précis d'économie et de législation financières. Tome III. Budget et Trésor*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 6).

[1831] La notion de « *budget* » a été abondamment traitée par la doctrine. René Stourm dresse une nomenclature des définitions du budget (STOURM (René), *Cours de Finances. Le Budget, son histoire et son mécanisme*, *op. cit.*, 655 pages). Paul Leroy-Beaulieu affirme que « *Le budget est un état de prévoyance des recettes et des dépenses pendant une période déterminée* » (LEROY-BEAULIEU (Paul), *Traité de la science des finances*, Tome 2, 2ème éd., *op. cit.*, p. 2). Paul Leroy-Beaulieu se garde de préciser l'annualité du budget pour prendre en considération les budgets qui sont votés pour plusieurs années tels que ceux de l'Angleterre par exemple. Gaston Jèze indique qu'un budget doit « *prévoir, énumérer, évaluer et comparer les dépenses et les recettes pour une période à venir* ». Le budget s'identifie à un « *programme financier, un plan d'action* » et ajoute que c'est « *un acte de gouvernement* » (JEZE (Gaston), *Traité de Science des Finances. Le budget*, *op. cit.*, p. 52). Madame le Professeur Cendrine Delivré appréhende la notion de « *budget* » d'un point de vue politique, d'un point de juridique et d'un point de vue économique. Le budget est le « *reflet de la politique des pouvoirs publics* ». Ce faisant, il est « *l'acte de prévision et d'autorisation des dépenses et des recettes d'une personne publique* ». Citant Pierre Llau, l'approche économique « *caractérise [le budget] à la fois comme un "programme financier de la puissance publique" et constitue "l'expression financière des activités publiques"* » (DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, p. 35). Monsieur le Professeur Jean-Luc Albert définit le budget comme « *le document où l'ensemble de documents dans lequel sont prévues et autorisées les ressources et les charges des organismes publics* » (ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 42). La notion a également été définie, par le règlement relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, comme « *l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses. Le cas échéant, il prévoit et autorise les emplois et engagements de dépenses* » (article 7 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, Réf. préc.).

[1832] LAUFENBURGER (Henry), *Précis d'économie et de législation financières. Tome III. Budget et Trésor*, 2ème éd., *op. cit.*, pp. 112-137.

[1833] Henry Laufenburger analyse l'évolution des dépenses de l'Etat français de 1914 à 1945 (*Idem*).

[1834] COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 15.

dépenses telles que les dépenses fiscales. Ces dépenses et ces recettes publiques relèvent d'une approche extensive de la notion de dépense publique et de recette publique.

582. Dans un premier temps, il sera intéressant d'analyser la dépense et la recette publiques en excluant la perte de recettes fiscales, qui est une « *minoration intentionnelle des ressources* »[1835] que nous envisagerons dans un second temps[1836]. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre privilégient les premières (Chapitre 1) tandis qu'ils délaissent les secondes (Chapitre 2).

[1835] *Ibidem*, p. 35.

[1836] Paul-Marie Gaudemet met en évidence deux manières d'intervenir par les finances publiques : les interventions budgétaires et les interventions fiscales. Les premières attribuent notamment des prêts ou des subventions. Les secondes influent sur le comportement des entreprises privées (GAUDEMET (Paul-Marie), Un mode d'intervention économique : les dépenses fiscales, *op. cit.*, p. 322). Le Conseil des impôts indique que la dépense fiscale est « *comme le « symétrique » de l'expression « dépenses budgétaires » et le comme le « négatif » de l'expression « recettes fiscales* » (Conseil des impôts, *IVème Rapport au Président de la République relatif à l'impôt sur le revenu*, 14 juin 1979, n° 251).

Chapitre 1. La dépense et la recette publiques, une technique privilégiée

584. « *Les dépenses publiques locales ont [...] changé de nature depuis quarante ans* »[1837]. C'est ce qu'affirmait Pierre Lalumière, en 1983, dans son ouvrage sur les *Finances publiques*[1838]. Une trentaine d'années plus tard, cette observation demeure fondée eu égard à l'étendue de la compétence financière des collectivités territoriales[1839]. En effet, la compétence financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui consiste à intervenir par la dépense publique en faveur d'une entreprise privée montre que les dépenses publiques locales ne se consacrent plus seulement à la gestion du patrimoine, à l'attribution de secours à l'enseignement primaire, à l'entretien de la voirie vicinale[1840]. Ces dépenses comportent un caractère économique[1841]. D'ailleurs, cette observation vaut également pour les recettes publiques mais dans une moindre mesure. En effet, ces recettes correspondent aux produits du domaine, qui permettent un interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées, notamment par la location ou la vente.

585. Ce recours à la dépense publique, d'une part, ainsi qu'à la recette publique, d'autre part, permet d'interroger ces techniques financières afin de savoir ce qu'elles recouvrent lorsqu'elles visent à intervenir en faveur des entreprises privées. Si le recours à la recette publique semble moins évident que le recours à la dépense publique, il n'en demeure pas moins qu'elles constituent deux techniques essentielles pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. En exceptant le fait que la recette publique locale permet d'encaisser et que la dépense publique locale consiste à décaisser, l'analyse conjointe des deux notions met en exergue des points de convergence (Section 1). La dépense et la recette font donc l'objet d'une utilisation particulière dans le cadre de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées. Aussi est-il important d'identifier les instruments financiers[1842] qui permettent la réalisation de la dépense ou de la recette publique, question qui s'impose d'autant plus que cette identification présente des difficultés (Section 2).

Section 1. Les points de convergence entre la dépense et la recette publiques locales

586. La dépense publique est l'emploi d'une somme d'argent en vue de la satisfaction de l'intérêt général[1843], tandis que la recette publique est la somme d'argent reçue ou perçue en vue de la satisfaction de l'intérêt général. Ces définitions soulèvent des points communs. En effet, la dépense comme la recette sont des sommes d'argent. Elles ont pour but la satisfaction de l'intérêt général (§1). De plus, elles présentent des particularités

---

[1837] LALUMIERE (Pierre), *Les Finances publiques*, 8ème éd., *op. cit.*, p. 109.
[1838] *Ibidem*, p. 109.
[1839] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2.
[1840] Budgets primitifs de la Ville de Lyon et de Lille, exercices 1870, 1880 et 1890.
[1841] LALUMIERE (Pierre), *Les Finances publiques*, 8ème éd., *op. cit.*, pp. 109-110.
[1842] Voir *supra* partie 1, titre 2.
[1843] JEZE (Gaston), *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, pp. 43 et s ; COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, pp. 33-34 ; DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, p. 192.

communes liées au fait qu'elles sont utilisées pour intervenir en faveur des entreprises privées (§2).

§1. Une somme d'argent en vue de la satisfaction de l'intérêt général

587. Les dépenses et les recettes publiques locales sont toutes deux des sommes d'argent en vue de la satisfaction de l'intérêt général. C'est le cas de celles qui sont destinées aux entreprises privées. Elles ont un caractère matériel similaire puisqu'elles ne sont rien d'autres que des sommes d'argent public autrement dit des deniers publics (A). De plus, leur finalité qui consiste à satisfaire l'intérêt général est identique (B).

A. Un caractère matériel similaire

588. La dépense et la recette publiques mobilisent des deniers publics. Le terme de « *denier* » est d'abord une monnaie romaine avant de désigner une monnaie française[1844] et de s'appliquer à des monnaies de valeurs diverses, d'où le pluriel « *deniers* » pour signifier que les deniers s'appliquent à des sommes d'argent indéterminées[1845]. La notion de deniers publics a fait l'objet d'une analyse approfondie, en finances publiques, non seulement par la jurisprudence (1) mais aussi par la doctrine (2).

1. L'appréhension de la notion de deniers publics par la jurisprudence

589. La notion de deniers publics a, d'abord, été appréhendée par les juges de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat[1846]. Ces derniers ont ainsi déterminé le critère de « *deniers publics* » en le rattachant à l'exécution d'un service public[1847]. Le critère de « *deniers publics* » est indépendant non seulement de la forme qu'ils peuvent prendre mais également de la personne physique ou morale qui les détient[1848]. La Cour des comptes, dans un arrêt du 19 novembre 1935[1849], puis le Conseil d'Etat, dans un arrêt confirmatif du 11 mars 1938[1850], avaient estimé que « *des deniers avaient le caractère de deniers publics lorsqu'ils étaient affectés à l'exécution d'un service public* »[1851].

[1844] MAGNET (Jacques), La notion de deniers publics en droit financier français, *Revue de Science Financière*, 1974, p. 129.
[1845] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « denier », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 654.
[1846] GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, pp. 46-48.
[1847] *Ibidem*, p. 48.
[1848] *Ibidem*, p. 48.
[1849] Cour des comptes, 19 novembre 1935, *Sieur Fighiera*, *Rec*. p. 1176 ; *GAJFin*. 2014, p. 378.
[1850] CE, 11 mars 1938, *Sieur Fighiera*, *Rec*. p. 263.
[1851] FABRE (Francis J.), FROMENT-MEURICE (Anne), BERTUCCI (Jean-Yves) et GROPER (Nicolas), *Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5ème éd., Dalloz, p. 378.

590. Toutefois, ce critère de « *deniers publics* » a rapidement été assoupli par ces mêmes juges eu égard à la crise de la notion de « *service public* »[1852]. Que dire, en effet, du caractère des deniers qu'une collectivité territoriale verse à une entreprise privée en l'absence d'affectation à l'exécution d'un service public ? De même, que dire du caractère des deniers reçus d'une entreprise privée en raison de la location de bâtiments appartenant à la collectivité territoriale ou à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ? La Cour des comptes et le Conseil d'Etat ont dû trancher la question en retenant que toute somme sortie des caisses publiques sont des deniers publics. Ils ont également estimé que les deniers au bénéfice de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, bien que manifestement privés, sont des deniers publics[1853].

591. Le critère de « *deniers publics* », retenu par la Cour des comptes et le Conseil d'Etat, étant estompé, la doctrine a tenté de définir la notion de « *deniers publics* ».

2. L'appréhension de la notion de deniers publics par la doctrine

592. La notion de « *deniers publics* » a également été appréhendée par la doctrine[1854]. Elle a été définie par Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier pour la première fois en 1970 à la lumière de la jurisprudence administrative et financière. Selon ces auteurs, « *les deniers publics sont les deniers destinés en principe à l'exécution d'un service public ou qui sont mis à la disposition d'une personne publique ou qui, provenant d'une caisse publique, ou sont sortis irrégulièrement* ». Jacques Magnet a quant à lui proposé une définition s'appuyant sur l'article 11 du décret du 29 décembre 1962[1855] afin de rendre la notion « *parfaitement claire* ». Les deniers publics sont « *des fonds et valeurs appartenant aux organismes publics* »[1856]. Cette définition concise a le mérite d'être – comme le souhaitait l'auteur « *parfaitement claire* »[1857] – car elle permet de s'adapter à l'évolution du

---

[1852] Sur la crise de la notion de service public notamment la thèse de DE CORAIL (Jean-Louis), *La crise de la notion de service public en droit administratif française*, LGDJ, Thèse pour le doctorat, 1953, Paris, 372 pages. Voir également les nombreux articles relatifs à ce sujet : WALINE (Marcel), Vicissitudes récentes de la notion de service public, *RA*, 1948, p. 23 ; VEDEL (Georges), Les bases constitutionnelles du droit administratif, *op. cit.*, pp. 22-53 ; LATOURNERIE (Robert), Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ?, *op. cit.*, pp. 61-159 ; CHAPUS (René), Le service public et la puissance publique, *RDP*, 1968, n° 2, pp. 237-282 ; TRUCHET (Didier), Label de service public et statut de service public, *AJDA* 1982, p. 427.

[1853] Cour des comptes, 12 novembre 1959, *Aullen et Breney* ; Cour des comptes, 26 février 1959 ; Cour des comptes, 20 avril 1961, *Roy, ancien secrétaire de mairie de la commune de Châtillon-Coligny*, Loiret, *Rec*. p. 5-6 ; Cour des comptes, 28 mars 1963, *Louis, secrétaire de mairie de la commune de Créange*, *Rec*. p. 18 ; CE, 21 décembre 1945, *Louis*, *Rec*. p. 264.

[1854] Sur la notion de deniers publics voir : MAGNET (Jacques), La notion de deniers publics en droit financier français, *op. cit.*, pp. 129-146 ; GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Les opérations sur deniers publics, budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, pp. 46 et s.

[1855] Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, *JORF* du 30 décembre 1962 page 12828.

[1856] Jacques Magnet a simplifié la définition en enlevant « *ou confiés* » (MAGNET (Jacques), La notion de deniers publics en droit financier français, *op. cit.*, pp. 129-146). Par fonds, il faut entendre non seulement le numéraire mais également tous les moyens de paiement légaux. Par « *valeurs* », il se réfère à la jurisprudence du Conseil d'Etat du 5 mai 1882, *Ministère de l'Intérieur c. Chasteau* (*Rec*. p. 419) qui indique qu'il s'agit de titres « *transmissibles par simple tradition et immédiatement réalisables en argent* » et de deniers virtuels.

[1857] MAGNET (Jacques), La notion de deniers publics en droit financier français, *op. cit.*, pp. 129-146.

droit positif. Ces deux définitions sont complémentaires. L'une appréhende les deniers publics par sa fonction l'autre par sa nature. Les deniers publics sont donc des fonds et valeurs appartenant aux organismes publics et destinés en principe à l'exécution d'un service public, ou qui sont mis à disposition d'une personne publique, ou qui proviennent d'une caisse publique, ou sont sortis irrégulièrement. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne mobilisent autre chose que des deniers publics à peine d'irrégularité.

593. L'ensemble des opérations sur les deniers publics se matérialise par des mouvements de fonds internes ou externes[1858]. Les premiers sont effectués entre les caisses publiques. Les seconds procèdent à une entrée ou une sortie de fonds des caisses publiques[1859]. Les mouvements de fonds peuvent avoir un caractère temporaire ou définitif. Dans le premier cas, il s'agit d'une sortie de la caisse publique qui sera suivie d'une rentrée équivalente à moyen ou à long terme. Dans le deuxième cas, la sortie de la caisse publique constituera une perte définitive de deniers publics. L'interventionnisme financier local consiste à attribuer des deniers publics à des entreprises privées par l'intermédiaire notamment de la dépense publique locale. Par conséquent, la dépense publique locale est un mouvement de fond externe car elle consiste à sortir des deniers publics des caisses des collectivités territoriales au profit des entreprises privées. Ce mouvement de fond est soit définitif, comme dans le cas des subventions, soit temporaire, comme dans le cas des prêts.

594. Cette définition proposée par Paul-Marie Gaudemet est intéressante mais insatisfaisante pour appréhender l'ensemble des interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées. Aussi, nous retiendrons la définition « *très extensive* » proposée par Madame le Professeur Cendrine Delivré. En effet, cette dernière envisage les deniers publics comme « *les fonds dont disposent les organismes publics ou privés dans l'exercice d'une activité d'intérêt général ou d'intérêt public, ayant une répercussion sur le budget des personnes publiques* »[1860]. Elle précise que « *cette définition très extensive des deniers publics permettrait d'intégrer les deniers privés nécessaires à la réalisation d'opérations d'intérêt général dans le champ des finances publiques, dès lors que ces opérations ont une répercussion positive ou négative sur le budget des personnes publiques. Cette conception large des deniers publics légitimerait l'intégration des dépenses fiscales* »[1861].

595. Les interventions financières des collectivités territoriales, que cela soit par la dépense ou la recette publique, sont donc des mouvements de fonds externes définitifs ou temporaires qui ont également une finalité identique.

[1858] GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, p. 67.
[1859] *Ibidem*, p. 67.
[1860] DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, Thèse pour le doctorat, Lyon, 2004, p. 20.
[1861] *Ibidem*, p. 20.

B. Une finalité identique

596. La finalité des dépenses et des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'elles sont en faveur des entreprises privées interroge le « *rôle final* »[1862], les « *tâches finales* »[1863] des autorités administratives locales, c'est-à-dire les « *fonctions sociales* »[1864] de ces autorités envers les entreprises privées[1865]. Ces personnes publiques consacrent une partie de leurs dépenses ou recettes aux entreprises privées[1866] (1). Toutefois, le but premier de ces dépenses et recettes susmentionnées est supérieur et consiste à satisfaire l'intérêt général (2).

1. Des interventions financières au profit des entreprises privées

597. L'attention accordée aux entreprises privées et, particulièrement, aux TPE-PME, interroge quant à la définition du rôle des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les interventions financières de ces derniers à leur égard prouvent-elles l'existence d'un interventionnisme qui conforte la conception de l'Etat-providence, ou au contraire révèlent-elles que l'interventionnisme est envisageable dans un cadre libéral[1867] ?

598. En finançant les entreprises privées, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre participent au développement de la production, de la répartition et de la consommation de la richesse et de l'activité des entreprises privées situées sur le territoire. Elles contribuent au développement de l'économie locale et, partant, à la satisfaction de l'intérêt général.

2. La satisfaction de l'intérêt général

599. La satisfaction de l'intérêt général est un « *élément essentiel* »[1868] pour les Etats modernes, et donc pour les autorités décentralisées. A partir de là, ces dernières recourent à la dépense ou la recette publique pour remplir cette mission[1869]. En effet, la satisfaction de l'intérêt général correspond à l'une des fonctions sociales décrites par Charles Eisenmann[1870]. Cette fonction a pour but de proposer aux administrés des services ou des biens par les « *propres soins* »[1871] des autorités décentralisées. Aussi, l'interventionnisme financier local n'a-t-il d'autre but que de proposer aux entreprises privées diverses sources

---

[1862] EISENMANN (Charles), *Cours de droit administratif*, *op. cit.*, pp. 15-30.
[1863] *Ibidem*, pp. 15-30.
[1864] *Ibidem*, pp. 15-30.
[1865] *Ibidem*, pp. 15-30.
[1866] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §2.
[1867] BELLON (Bertrand), *L'interventionnisme libéral - La politique industrielle de l'Etat fédéral américain*, Economica, 1986, Paris, p. 123.
[1868] JEZE (Gaston), *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 47.
[1869] *Ibidem*, p. 47.
[1870] Charles Eisenmann distingue deux fonctions sociales, l'ordre public et l'intérêt général (EISENMANN (Charles), *Cours de droit administratif*, *op. cit.*, pp. 15-30).
[1871] *Ibidem*, pp. 15-30.

de financement afin de les soutenir. Toutefois, Gaston Jèze voyait, dans cet usage des dépenses publiques, un abus de la notion d'intérêt public. Il n'y percevait que des libéralités accordées, par les élus, à leurs électeurs[1872]. Il a même proposé que la Constitution inscrive l'interdiction de voter des crédits pour d'autres objets que l'intérêt général ou la prohibition de toute dépense à des entreprises privées[1873].

600. L'élargissement de la notion d'intérêt public local[1874] montre que ce n'est pas cette position qui a été retenue. En effet, le Conseil d'Etat et la Cour des comptes ont d'ailleurs fini par l'accepter en dépit de leurs réticences originaires[1875]. L'assemblée délibérante des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre décide des dépenses et des recettes avec pour seul but l'intérêt général[1876] et plus précisément l'intérêt public local[1877] pris dans ses deux composantes : l'intérêt financier[1878] et l'intérêt économique[1879]. Dès lors, il leur faut, en décidant des dépenses et des recettes en faveur des entreprises privées, concilier l'intérêt public local et l'intérêt privé des entreprises privées[1880].

601. L'intérêt public local doit toujours figurer en toile de fond en matière d'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées. La manière de procéder des personnes publiques locales qui interviennent financièrement en faveur des entreprises privées présente des particularismes en matière de dépenses et de recettes publiques.

§2. Une somme d'argent douée de particularismes

602. La dépense et la recette sont des sommes d'argent qui ont une nature publique en raison de leur caractère originaire[1881]. Dans le cadre de notre étude, elles revêtent un caractère local[1882]. Elles sont mobilisées directement par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (A). Toutefois, d'autres personnes morales de droit privé ou de droit public qui agissent au nom et pour le compte de ceux-ci utilisent également ces sommes d'argent[1883]. De plus, en raison de leur finalité, elles revêtent un caractère hybride (B).

[1872] JEZE (Gaston), *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 50.
[1873] *Ibidem*, p. 51.
[1874] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §2.
[1875] Le Conseil d'Etat a soutenu dans plusieurs arrêts sa position restrictive à l'égard des interventions financières des collectivités territoriales (CE, 1er février 1901, *Sieur Descroix dite Affaire des Boulangers de Poitiers*, Réf. préc. ; CE, 29 mars 1901, *Casanova, Canazzi et autres*, Réf. préc. ; CE, 24 décembre 1909, *Affaire Commune de La Bassée*, Réf. préc. ; CE, 6 mars 1914, *Syndicat de la boucherie de la ville de Châteauroux*, Réf. préc. ; CE, Ass., 1er avril 1938, *Société l'Alcool dénaturé de Coubert*, Réf. préc.). De même, la Cour des comptes a également appuyé sa position dans ses rapports annuels (Cour des comptes, 1908, pp. 66 et s., *Revue de science et de législation financière*, 1911, p. 52 et s. ; p. 60 et s.).
[1876] COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 14.
[1877] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §2.
[1878] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §2. B. 1.
[1879] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §2. B. 2.
[1880] COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 14.
[1881] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1.
[1882] Voir *supra* Introduction, §1. C.
[1883] GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Les opérations sur deniers publics, budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, pp. 49-50.

A. Une perception et un emploi effectués directement ou indirectement par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

603. Lorsque les dépenses et les recettes impliquent la caisse publique, les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées sont directes (1). En revanche, lorsque les dépenses ou les recettes sortent des caisses d'autres personnes morales que celles susvisées, les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées sont indirectes (2).

1. L'intervention directe des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

604. Les interventions financières par la dépense et la recette publiques sont le fait des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ce sont des personnes morales de droit public[1884] qui participent à la puissance publique et détiennent de ce fait des prérogatives de puissance publique[1885]. Pourtant, ces deux catégories juridiques ne se valent pas. Elles ont certes des points communs[1886], qui participent, d'ailleurs, à la confusion des deux notions[1887], mais elles demeurent catégoriquement opposées sur un point essentiel : l'élection au suffrage universel direct[1888].

605. L'assemblée délibérante des collectivités territoriales se compose d'autorités élues[1889] à qui il appartient de voter et d'autoriser les dépenses et les recettes publiques

---

[1884] Sur la personnalité morale des personnes publiques, voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, note de bas de page n° 872.

[1885] COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 5.

[1886] Les collectivités territoriales bénéficient, *en principe*, de la clause générale de compétence contrairement aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui sont soumis au principe de spécialité. Mais cet élément n'est plus un critère de distinction en vertu de la loi NOTRe du 7 août 2015 (Réf. préc.) qui supprime la clause générale de compétence dont bénéficiaient les départements et les régions (Voir *infra* partie 2, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §2. B.).

[1887] Roland Drago met en lumière la confusion de ces deux notions qui existe dès le XIXème siècle (DRAGO (Roland), *Les crises de la notion d'établissement public*, LGDJ, 1950, p. 34 ; MELLERAY (Fabrice), Une nouvelle crise de la notion d'établissement public, *AJDA* 2003.711).

[1888] Monsieur le Professeur Bertrand Faure souligne que l'élection est une « *exigence normale* » qui conforte la personne morale de droit public distincte de l'Etat et l'exercice d'une certaine liberté (FAURE (Bertrand), *Droit des collectivités territoriales*, 4ème éd., *op. cit.*, p. 38). Les établissements publics et les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public qui ont une existence propre qui se distingue de celle de l'Etat (TROTABAS (Louis), *Finances publiques*, Dalloz, 1964, Paris, p. 51). Pourtant, les premiers ne recourent pas au mode d'élection pour désigner leurs représentants.

[1889] Avant les lois de 21 mars 1831 et du 22 juin 1833, les membres des conseils municipaux et des conseils généraux étaient nommés par l'Etat. Grâce à ces lois, ils sont élus au suffrage censitaire. La loi du 10 août 1871 pour les départements et la loi municipale du 5 avril 1884 permettent une élection au suffrage universel direct qui perdure encore. Elle est étendue aux membres des conseils régionaux par la loi n° 85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux (*JORF* du 11 juillet 1985 page 7805) et le décret n° 85-1235 du 22 novembre 1985 modifiant le code électoral et relatif à l'élection des conseillers régionaux (*JORF* du 26 novembre 1985 page 13688).

locales en faveur des entreprises privées. Par conséquent, ces dépenses et ces recettes publiques sont le fruit d'autorités ayant reçu la légitimité du peuple qu'elles représentent[1890]. A l'opposé, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre comprennent des délégués élus par les conseillers communautaires qui s'affranchissent donc de l'impératif de la représentation[1891]. C'est le cas des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, des communautés de communes et des métropoles. Ils ne connaissent donc pas l'élection au suffrage universel direct. Or, nous l'avons démontré *supra*, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se sont substitué aux communes en ce qui concerne les interventions financières en faveur des entreprises privées[1892]. Ces remarques soulèvent un problème de démocratie locale et interrogent quant à la pérennité de certaines catégories de collectivités territoriales, notamment les communes ou les départements. L'analyse des budgets de la ville de Lyon et de la ville de Lille montre que les communes se cantonnent désormais aux interventions sociales ou culturelles et délaissent celles en faveur des entreprises privées au profit des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. En revanche, la région conserve ce dernier rôle.

606. La dépense et la recette publiques locales, et précisément celles en faveur des entreprises privées, ne bénéficient pas forcément du contrôle des citoyens. L'absence de pouvoir local se vérifie davantage encore lorsque les interventions financières n'émanent d'aucune de ces autorités.

2. L'intervention indirecte des personnes publiques ou privées agissant au nom et pour le compte des personnes publiques locales

607. Les interventions financières peuvent s'effectuer par l'intermédiaire de personnes morales de droit public ou par l'intermédiaire de personnes morales de droit privé qui agissent au nom et pour le compte des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont ainsi créé des structures qui s'occupent des interventions financières en faveur des entreprises privées. Des associations relevant de la loi 1901 ayant un objet spécifique se sont créées afin par exemple de financer des entreprises par des subventions[1893]. De plus, des fonds d'investissements participent également à l'interventionnisme financier local en attribuant des fonds aux entreprises privées. C'est le cas dans la Région Auvergne-Rhône-Alpes qui détient des parts dans le capital de fonds d'investissement[1894].

[1890] Voir sur ce sujet : DOUMBE-BILLE (Stéphane), L'élection en droit administratif, *RDP*, 1992, p. 1065 ; POIROT-MAZERES (Isabelle), *La notion de représentation en droit administratif*, Thèse pour le doctorat, Toulouse 1, 1989, 732 pages ; PONTIER (Jean-Marie), La décentralisation territoriale et les modes de scrutin, *RA*, 1996, p. 426.
[1891] BOUET-DEVRIERE (Sabine), Intercommunalité : Quel avenir pour la démocratie locale ?, *RGCT*, 2000, p. 522 ; FAURE (Bertrand), *Droit des collectivités territoriales*, 4ème éd., *op. cit.*, pp. 363 et s.
[1892] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2.
[1893] CE, 26 juin 1996, *Département de l'Yonne*, Réf. préc.
[1894] Budget primitif de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, Annexes, Autres éléments d'informations, Liste des organismes dans lesquels la région a pris un engagement financier (article L. 4313-2 du CGCT), Exercice 2017, pp. 176-178.

608. La question de la nature des deniers utilisés par ces personnes s'est posée. Lorsque l'interventionnisme financier local s'opère par des personnes morales de droit public, les deniers ont une nature nécessairement[1895] publique. Lorsque l'interventionnisme financier local s'opère par les personnes morales de droit privé, la question de la nature publique ou privée de ces deniers se pose. En effet, en tant que personnes morales de droit privé, elles ont un statut privé. Cela implique donc que les deniers qu'elles manient soient qualifiés de privés[1896] et ce même si elles sont investies de prérogatives de puissance publique ou chargées d'une mission de service public.

B. Un traitement pluriel de la somme d'argent

609. Les collectivités territoriales bénéficient d'une compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées. Cette compétence n'implique qu'une faculté pour la collectivité territoriale et nullement une obligation[1897]. Dès lors, les dépenses et les recettes publiques qui sont employées en faveur des entreprises privées bénéficient d'un caractère facultatif (1). Toutefois, elles perdent leur caractère facultatif en fonction du traitement qui leur est fait. Ainsi, les dépenses publiques mises à la charge d'une collectivité territoriale par la loi seront obligatoires[1898] (2).

1. Un caractère facultatif

610. Le législateur délimite l'intérêt public en indiquant à la collectivité territoriale et à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ce qu'ils peuvent dépenser de manière obligatoire ou facultative, et les dépenses qu'ils ont l'interdiction d'effectuer. Le législateur appréhende le caractère facultatif du point de vue des dépenses publiques mais cela sous-entend nécessairement des recettes facultatives[1899]. L'emploi de l'adjectif « *facultatif* » signifie que la somme d'argent peut ou non être versée ou reçue. La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération

---

[1895] MAGNET (Jacques), La notion de deniers publics en droit financier français, *op. cit.*
[1896] *Ibidem.*
[1897] Certaines dépenses seront interdites et, de fait, leurs recettes aussi.
[1898] Une autre analyse aurait pu être faite au regard de la classification du code général des collectivités territoriales qui distingue les dépenses obligatoires, d'une part, des dépenses imprévues. La catégorisation des dépenses publiques locales dans le cadre de l'interventionnisme financier local semble plus évidente. En effet, les dépenses imprévues sont celles auxquelles les collectivités ne s'attendent pas en raison de leur caractère éventuel ou même exceptionnel et urgent. Le caractère éventuel et exceptionnel ne peut être attaché à la notion de dépense publique locale dans le cadre de l'interventionnisme financier local car cette dépense doit être prévue par le budget des collectivités territoriales. Elle n'est donc pas une dépense imprévue. Toutefois, il faut souligner que si l'article L. 4333-1 du CGCT (modifié par l'article 144 (V) de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011) précise que les dépenses imprévues sont relatives aux autorisations de programme et aux autorisations d'engagement de dépenses, cela ne concerne que les régions. Aucune précision n'est faite concernant les communes et les départements (article L. 2322-1 du CGCT créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, *JORF* 24 février 1996). L'intérêt de cette distinction réside en ce que le représentant de l'Etat peut inscrire d'office la dépense obligatoire au budget en cas de manquement par l'exécutif local. En revanche, le représentant de l'Etat ne sera pas en mesure de procéder à une telle inscription en ce qui concerne les dépenses facultatives (ALLIX (Edgar), *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, 3ème éd., *op. cit.*, p. 699).
[1899] C'est le cas des recettes de fonctionnement issues des locations de locaux appartenant aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Voir *infra* partie 2, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1, A. 2.

intercommunale à fiscalité propre n'a donc aucune obligation d'utiliser cette somme d'argent au profit des entreprises privées.

611. Ce caractère facultatif met en exergue le pouvoir réglementaire financier de ces personnes publiques locales susvisées[1900]. La dépense publique locale dans le cadre de l'interventionnisme financier local constitue une dépense facultative car l'opportunité et le montant de la dépense appartiennent à la collectivité territoriale[1901]. La collectivité territoriale n'est donc pas contrainte d'inscrire cette dépense au sein de son budget et dispose d'une compétence financière en la matière. Ainsi, aucune collectivité territoriale n'a l'obligation ni de garantir ou de cautionner un emprunt ni d'attribuer une subvention à une entreprise privée[1902]. De même, elle n'a aucune obligation de louer un de ses bâtiments à une entreprise privée.

612. Les dépenses et les recettes publiques locales facultatives doivent inéluctablement avoir un intérêt public local. Il peut s'agir d'un intérêt public communal, un intérêt public communautaire, un intérêt public départemental[1903] ou un intérêt public régional. De plus, ces dépenses publiques locales facultatives ne doivent pas être disproportionnées au point que la collectivité territoriale ne puisse en assurer le paiement[1904]. En effet, le respect du principe d'équilibre budgétaire oblige que l'ensemble des dépenses soit couvert par l'ensemble des recettes[1905].

613. Ni les collectivités territoriales ni les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'ont l'obligation de dépenser ou de percevoir des recettes. Toutefois, ces dépenses et recettes publiques locales facultatives ne peuvent être envisagées que si les dépenses et recettes publiques locales obligatoires sont assurées[1906].

2. Un caractère obligatoire

614. La dépense publique locale dans le cadre de l'interventionnisme financier local constitue une dépense obligatoire qui implique nécessairement qu'elle soit couverte par une recette. La liste des dépenses obligatoires est expressément décidée par la loi et figure au Code général des collectivités territoriales[1907]. Lorsque l'interventionnisme

---

[1900] COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 14.
[1901] CE, 3 mai 1961, *Pételaud*, *Rec*. p. 281 ; CAA Lyon, 26 juin 2007, *Fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône*, n° 03LY00054, *AJDA* 2007. 1652 , concl. D. Besle.
[1902] CE, 24 décembre 1909, *Affaire Commune de La Bassée*, Réf. préc.
[1903] ALLIX (Edgar), *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, 3ème éd., *op. cit.*, pp. 699.
[1904] CE, 26 octobre 1973, *Grassin*, *Rec.* p. 598 ; *AJDA* 1974.34, concl. Bernard.
[1905] *Ibidem*.
[1906] TROTABAS (Louis), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 51.
[1907] Le code général des collectivités territoriales énumère les dépenses obligatoires qui sont mises à la charge des collectivités territoriales. La liste des dépenses obligatoires figure, pour les communes, à l'article L. 2321-2 du CGCT (modifié par les articles art. 22 (V) et art. 44 (V) de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et l'article 60 (V) de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016), pour les départements, à l'article L. 3321-1 du CGCT (modifié par l'article 56 (V) de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, l'article 94 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 et l'article 15 (V) de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015) et pour les régions, à l'article L. 4321-1 du CGCT (modifié par les articles 15 (V) et 28 (V) de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

financier local s'effectue en faveur des entreprises privées, la seule dépense qui revêt un caractère obligatoire est celle qui est relative à l'acquittement des dettes exigibles.

615. Le code général des collectivités territoriales[1908] et la jurisprudence[1909] précisent que ces dépenses obligatoires se caractérisent par leur exigibilité[1910]. Elles sont constituées des dettes exigibles et d'autres dépenses d'intérêt général[1911]. La dépense publique locale dans le cadre de l'interventionnisme financier local entre-t-elle dans cette catégorie de dépense ? Les dépenses obligatoires comprennent les « *dettes exigibles* »[1912] qui sont « *obligatoires dans leur principe, liquides et non sérieusement contestées* »[1913] et « *qui trouvent leur source, soit dans la loi[1914] [...], soit dans des sources non législatives* »[1915]. Par conséquent, le fait générateur qui permet d'identifier la dépense publique locale dans le cadre de l'interventionnisme financier local à une dépense obligatoire est l'acquittement de la dette exigible[1916]. A titre d'exemple, l'obligation est créée dès lors qu'un contrat octroyant une subvention est conclu.

616. A travers cette analyse, il est possible d'indiquer que la nature de la dépense publique locale dans le cadre de l'interventionnisme financier local passe par deux étapes. Avant l'inscription au budget, elle s'identifie à une dépense facultative car la collectivité territoriale décide de l'opportunité et du montant de la dépense[1917]. Puis, une fois qu'elle est prévue au budget local, cette dépense peut devenir une dépense obligatoire à partir du moment où la collectivité territoriale doit s'acquitter des dettes exigibles[1918]. A titre d'exemple, l'adoption par l'assemblée délibérante de l'attribution d'une subvention n'oblige pas la collectivité territoriale à respecter cette attribution. En revanche, une subvention qui est nominativement attribuée à une entreprise privée crée une obligation. La subvention

---

[1908] Article L. 1612-15 du CGCT, Réf. préc.

[1909] Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 21 mars 2007, *Commune de Plestin-les-Grèves* souligne que : « *seule une dette échues, certaine, liquide, non sérieusement contestée dans son principe et dans son montant et découlant de la loi, d'un contrat, d'un délit, d'un quasi-délit ou de toute autre source d'obligations présente le caractère d'une dette exigible dont l'acquittement correspond à une des dépenses obligatoires dont il appartient à la chambre régionale des comptes de provoquer l'inscription au budget communal* » (CE, 3/8 SSR, 21 mars 2007, *Commune de Plestin-les-Grèves*, n° 275167, *AJDA*, 2007, p. 1262).

[1910] En effet, l'article L. 1612-15 du CGCT (Réf. préc.) souligne que « *Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé* ».

[1911] ALLIX (Edgar), *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, *op. cit.*, spéc. pp. 584 et 590 ; ALLIX (Edgar), *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, 3ème éd., *op. cit.*, p. 699.

[1912] *Ibidem*, p. 699.

[1913] CE, 12 mars 1982, *Société pour le développement touristique de Pralognan-La-Vanoise*, *Rec*. p. 553 ; *AJDA* 1982, p. 392 ; CE, 11 décembre 1987, *Commune de Pointe-à-Pitre*, *Rec.* p. 657 ; CE, 2 octobre 1992, *Ministre du Budget c. SA Crédit immobilier de la Somme et Commune de la Chapelle-en-Serval*, *Rec.* p. 352).

[1914] Le Conseil d'Etat considère que les dépenses obligatoires découlent expressément de la loi (CE, 16 octobre 1996, *Département de la Loire c. Préfet de la Loire*, *Rec*. p. 405) mais il précise également que sont obligatoires les dépenses qui, bien que non expressément citées par la loi, n'en découlent pas moins directement de celle-ci (CE, Ass., 31 mai 1985, *Association d'éducation populaire de l'école Notre-Dame d'Arc-lès-Grès*, *Rec.* p. 167).

[1915] CE, 21 mars 2007, *Commune de Plestin-les-Grèves*, Réf. préc.

[1916] Le code général des collectivités territoriales, en ces articles L. 2321-2 pour les communes, L. 3321-1 pour les départements et L. 4321-1 pour les régions, intègre parmi les dépenses obligatoires, l'acquittement des dettes exigibles. Sur la notion de dette exigible voir TA de Versailles, 23 mai 1985, *Commissaire de la République du département du Val-de-Marne*, *T*. p. 525 ; CE, 11 décembre 1987, *Commune de Pointe-à-Pitre*, Réf. préc.

[1917] JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 2. La notion de service public. Les individus au service public. Le statut des agents publics*, *op. cit.*, 848 pages.

[1918] *Ibidem*, 848 pages.

devient une dépense obligatoire. De même, pour les garanties d'emprunt, seule la défaillance d'un tiers dans le cadre d'une garantie d'emprunt fait jouer celle-ci. La collectivité territoriale doit donc garantir l'emprunt en respectant l'obligation auprès de l'établissement de crédit. Dans les deux cas, le non-respect obligera l'autorité préfectorale à inscrire d'office ces dépenses au sein du budget[1919].

617. En définitive, il est possible d'affirmer que la dépense publique et la recette publique sont des sommes d'argent en vue de la satisfaction de l'intérêt public local, respectivement employée et perçue directement ou indirectement, par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, de manière facultative ou obligatoire si l'acquittement de la dépense est une dette exigible. L'analyse des critères de la dépense publique et de la recette publique effectuée, il faut maintenant identifier ces dépenses et ces recettes au sein des documents budgétaires.

Section 2. Le manque de visibilité de la classification économique des dépenses et des recettes publiques locales dans la nomenclature budgétaire des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

618. La détermination des caractéristiques propres de la dépense et de la recette publiques locales dans le cadre de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées est utile pour les identifier au sein du budget local. Cette identification est aidée par la taxinomie des dépenses et des recettes publiques opérée par la doctrine classique[1920]. Les dépenses et les recettes publiques locales répondent à des considérations différentes[1921]. Les premières sont classées en vertu de leur finalité[1922]. Partant, elles sont appréhendées selon des classifications administratives, économiques, financières, politiques ou fonctionnelles[1923]. Par ailleurs, les secondes le sont en raison du principe de droit

---

[1919] CAA Paris, 13 décembre 1994, *M. Antoine*, *AJDA* 1995, p. 63, concl. A. Mendras.

[1920] Gaston Jèze présente une classification des dépenses publiques « *au point de vue* scientifique d'après leurs caractères essentiels » et « *au point de vue de leur* groupement rationnel dans le budget ». Il subdivise la première classification en quatre : « *[les] dépenses* normales *ou* ordinaires *et [les] dépenses* anormales *ou* extraordinaires » ; « *[les] dépenses* productives *et [les] dépenses* improductives » ; « *[les] dépenses* utiles *et dépenses* inutiles » ; « *[les] dépenses* nationales et *[les] dépenses* locales » (JEZE (Gaston), *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, pp. 108-127). Au regard de cette classification, les dépenses publiques locales en faveur des entreprises privées sont, en tout état de cause, des dépenses locales car elles concernent les finances des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elles sont à la fois *ordinaires* et *extraordinaires* car certaines sont vouées à se reproduire chaque année alors que d'autres non. Elles sont des dépenses *utiles* et *productives* car elles ne font pas appel à la notion de gratuité. De plus, elles participent au développement économique et procurent des recettes aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

[1921] GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Les opérations sur deniers publics, budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, pp. 69 et s.

[1922] *Ibidem*, pp. 69 et s.

[1923] La classification des dépenses publiques, selon Paul-Marie Gaudemet, distingue les classifications administratives, économiques, financières et politiques. Il inclut la classification fonctionnelle à l'intérieur de la classification administrative (GAUDEMET (Paul-Marie), Dépenses publiques, notions générales et classifications, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, pp. 596-600 ; GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, pp. 70-72). La classification administrative concerne la répartition des dépenses nécessaires au bon fonctionnement de l'administration. Dès lors, ces dépenses sont ventilées « *en fonction du nombre et de la nature des services utilisateurs* » (CASTAGNEDE (Bernard) et BUISSON (Jacques), *Finances publiques*, *op. cit*, p. 19). La classification politique des dépenses publiques se réfère aux

budgétaire de l'unité de caisse[1924]. Ainsi, elles sont présentées selon des classifications juridiques, financières, économiques ou fonctionnelles[1925]. Les classifications autres qu'économiques (§1) et fonctionnelles (§2) ne vont pas retenir notre attention, en raison de leur caractère inapproprié pour une identification de l'ensemble des dépenses et des recettes publiques locales dans le cadre de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées.

§1. L'insuffisance de la classification économique des dépenses et recettes publiques locales en faveur des entreprises privées

619. La classification économique[1926] met en exergue la différence entre les dépenses et recettes de fonctionnement, d'une part, et les dépenses et les recettes d'investissement, d'autre part[1927]. Elle souligne le lien étroit entre les finances locales[1928] et l'économie locale et répond à « *une volonté de classer ces dépenses en fonction de leur impact économique sur le patrimoine financier de la collectivité* »[1929]. La section de fonctionnement regroupe « *les dépenses et les recettes annuelles et permanentes* »[1930] (A). Elle est diamétralement opposée à la section d'investissement qui englobe toutes les dépenses et recettes qui « *correspondent à des modifications de la valeur ou de la structure des biens immobilisés ou immeubles et des créances et des dettes à long ou moyen terme* »[1931] (B).

---

dépenses neutres n'ayant pas d'influence directe sur la vie économique et les dépenses actives qui visent, en revanche, à agir sur ce milieu. Au regard de cette classification, les dépenses publiques locales en faveur des entreprises privées recouvrent un caractère de dépenses actives car elles influencent l'économie locale (GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, pp. 72-76). En outre, la classification financière permet de classer les crédits en fonction de la nature des autorisations de dépenses ou d'après la procédure qui permet de les accorder. Elle classe les dépenses publiques selon qu'elles sont définitives, temporaires ou virtuelles. Les dépenses publiques locales en faveur des entreprises privées ont la particularité d'être à la fois des dépenses définitives, c'est le cas des subventions, des dépenses temporaires, c'est le cas des prêts et, même des dépenses virtuelles, c'est le cas des garanties d'emprunt. Toutefois, cette classification est peu opérante pour l'identification des dépenses publiques locales en faveur des entreprises privées (*Ibidem*, pp. 82-86).

[1924] *Ibidem*, p. 86.

[1925] Cette classification a été dégagée par Paul-Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER (*Ibidem*, pp. 69 et s.).

[1926] BOTTIN (Michel), L'autorisation budgétaire, *op. cit.*, pp. 97-125 ; GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, p. 76 ; DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, pp. 233-242.

[1927] Les dépenses et les recettes des départements étaient réparties, en vertu de la loi du 28 messidor an IV (16 juillet 1796) qui divise les dépenses publiques, et détermine la manière dont elles seront acquittées (II, Bull. LIX, n° 545 ; Moniteur du 3 thermidor, *in* DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Réglemens et Avis du Conseil d'Etat*, Paris, 1825). Il fallait distinguer les dépenses fixes, qui avaient pour objet le traitement des fonctionnaires administratifs, et les dépenses variables, auxquelles étaient affectés les centimes nouvellement créés (BLANC (J.), *Etude sur la comptabilité départementale depuis son origine jusqu'à 1875 et éléments pratiques pour la formation du budget des départements*, Rodez, 1876, 78 pages). Cette présentation laisse place à la présentation en section ordinaire et section extraordinaire émanant des lois du 18 juillet 1837 et du 5 avril 1884 pour les communes, et des lois du 10 mai 1838, du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871 pour les départements. Elle est d'ailleurs superposable à la présentation en section de fonctionnement et section d'investissement (ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 678). La classification en section de fonctionnement et section d'investissement est soulignée dans le code général des collectivités territoriales qui indique que les budgets de la commune et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (article L2311-1), du département (Article L3311-1), de la région, de la métropole de Lyon (Article L3661-1) « *[sont établis] en section de fonctionnement et section d'investissement, tant en recettes qu'en dépenses* ». En revanche, ces deux sections ne sont pas « *exactement transposables* » à celles de l'Etat même si la présentation en sections porte la même dénomination (DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, p. 233).

[1928] Voir *supra* Introduction, §1, C, n° 30.

[1929] DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, p. 232.

[1930] Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 39.

[1931] *Ibidem*, p. 40.

A. Les dépenses et les recettes publiques locales de fonctionnement relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées

620. Les dépenses de fonctionnement correspondent aux dépenses courantes résultant du fonctionnement de la collectivité territoriale[1932]. Elles constituent l'essentiel de ses dépenses. La section de fonctionnement - appelée compte d'exploitation - regroupe les opérations relevant des classes 6 à 7 de la nomenclature budgétaire et comptable[1933]. La classe 6 – Comptes de charges[1934] – correspond aux dépenses de fonctionnement (1) tandis que la classe 7 – Comptes de produits – concerne les recettes de fonctionnement (2).

1. Les dépenses de fonctionnement relatives à l'interventionnisme financier local en faveur de entreprises privées

621. Dans la section de fonctionnement, l'identification des dépenses de fonctionnement relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées s'opèrent au niveau des comptes 65 « Autres charges de gestion courante » et 67 « Charges exceptionnelles ». Les dépenses de fonctionnement ventilées à travers ces comptes sont les subventions.

622. Le compte 65 contient notamment le compte 657 « Subventions de fonctionnement versées » qui enregistre les concours volontaires de la collectivité ayant le caractère de charges courantes[1935] et qui résultent ou non de contrats[1936]. Ce compte se subdivise lui-même en deux comptes dont l'un, le compte 6574 « Subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé ». En effet, ce compte susmentionné « *retrace les subventions de fonctionnement octroyées à titre habituel aux personnes de droit privé et notamment aux associations présentant un intérêt local ou général* »[1937]. Il sera donc possible d'identifier des dépenses de fonctionnement liées à

[1932] CASTAGNEDE (Bernard) et BUISSON (Jacques), *Finances publiques*, *op. cit*, p. 19 ; ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 698.

[1933] Pour les communes de 500 habitants et plus : Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, Annexes, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 4-85. Pour les départements : Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, *Instruction budgétaire et comptable M52*, Tome 1 et Annexes, version en vigueur au 1er janvier 2017, Annexe n°1, p. 123-172. Pour les régions : Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, *Instruction budgétaire et comptable M71*, Annexes du Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 4-43. Pour les métropoles et les collectivités territoriales uniques : Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, *Plan de comptes M57 – exercice 2017*, version en vigueur au 1er janvier 2017, 51 pages.

[1934] Le compte de charges regroupe les charges par nature qui sont relatives au fonctionnement normal ou courant (compte 60 à 65), à la gestion financière (compte 66), aux opérations exceptionnelles (compte 67) et aux dotations aux amortissements et provisions (compte 68). Cette définition concerne toutes les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 76).

[1935] Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, pp. 85-86.

[1936] BROLLES (Roland), STRAUB (Bernadette), MARECHAL (Thierry), *Budget des communes et des EPCI*, *op. cit.,* p. 849.

[1937] Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 86.

l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées. L'analyse du budget de la Ville de Lyon, et particulièrement l'article 6574 figurant au détail des dépenses de la section de fonctionnement, montre que cette collectivité verse des subventions à des personnes de droit privé[1938]. Toutefois, il n'y a pas plus d'information. Il faut se référer aux annexes pour obtenir plus de précisions sur ce compte[1939]. Néanmoins, les informations demeurent insuffisantes car trop générales[1940]. En effet, aucune mention n'indique les destinataires de ces subventions qui peuvent être tout aussi bien des associations que des entreprises privées[1941]. La seule chose pouvant être affirmée est que celles-ci ont une finalité économique. Aussi peut-on affirmer que la subvention a un « *sens économique* »[1942].

623. Le compte 67 se compose, entre autres, du compte 674 « Subventions de fonctionnement exceptionnelles » qui enregistre les subventions de fonctionnement n'ayant pas le caractère de charges courantes. Elles ne sont pas versées régulièrement d'où leur caractère exceptionnel[1943]. Ce compte se subdivise en plusieurs comptes[1944]. Les dépenses qui permettent l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées figurent aux comptes 6745 « Subventions versées aux personnes de droit privé », 6746 « Bonifications d'intérêts » et 6748 « Autres subventions exceptionnelles »[1945]. Le compte 6745 a trait essentiellement aux versements de subventions aux sociétés d'économie mixte au titre des interventions économiques[1946].

2. Les recettes de fonctionnement relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées

624. Les interventions financières par les recettes de fonctionnement se manifestent à travers la jouissance par les entreprises privées des biens corporels des

---

[1938] Compte 6574, Budget primitif de la Ville de Lyon, section de fonctionnement, détail des dépenses, exercice 2016, p. 19.

[1939] Compte 6574, Budget primitif de la Ville de Lyon, Annexes, Engagements hors bilan – Engagements donnés et reçus, Subventions versées dans le cadre du budget, exercice 2016, p. 146.

[1940] L'examen des subventions versées montre que la Ville de Lyon consacre une partie de ses dépenses de fonctionnement pour maintenir le tissu économique local, soutenir les commerces non sédentaires et les différentes filières sans préciser les destinataires de ces subventions.

[1941] Compte 6574, Budget primitif de la Ville de Lyon, Annexes, Engagements hors bilan – Engagements donnés et reçus, Subventions versées dans le cadre du budget, exercice 2016, p. 146.

[1942] LAUFENBURGER (Henry), *Précis d'économie et de législation financières. Tome III. Budget et Trésor*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 96.

[1943] BROLLES (Roland), STRAUB (Bernadette), MARECHAL (Thierry), *Budget des communes et des EPCI*, *op. cit.,* p. 877.

[1944] Ce compte regroupe : le versement par un EPCI de subventions de fonctionnement (compte 6743) ; le versement de subventions de fonctionnement aux services publics à caractère industriel et commercial autres que les services de transport et les services d'eau et d'assainissement visés à l'article L. 2224-1 du CGCT (compte 6744) ; les subventions de fonctionnement attribuées à titre exceptionnel à des associations (compte 6745) ; les subventions octroyées dans le cadre d'interventions économiques aux personnes de droit privé et notamment aux sociétés d'économie mixte (compte 6745) ; les bonifications d'intérêts accordées par la collectivité (compte 6746) et les autres subventions exceptionnelles (compte 6748) (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 88).

[1945] Ce compte contient notamment des prêts qui se sont transformés en subvention de fonctionnement (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 88).

[1946] Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 86.

collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[1947]. Ceux-ci perçoivent les recettes y afférentes au compte 75 « Autres produits de gestion courante » et, plus précisément, au compte 752 « Revenus des immeubles ». Dans ce compte 752 figurent, notamment, les revenus issus des locations et des crédits-bails. L'examen de ce compte au sein du budget de la Ville de Lyon montre l'existence de revenus des immeubles[1948]. Cette information est insuffisante car elle ne détermine pas la nature des revenus, ni les destinataires du bien. Deux possibilités s'offrent pour préciser les informations contenues dans le compte 752. D'une part, la lecture de l'annexe au budget primitif dénommée « *états relatifs aux variations du patrimoine* »[1949] permet de constater la jouissance de biens de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre par une entreprise privée. D'autre part, en recoupant les informations figurant dans la présentation croisée par fonction, il est possible de préciser l'objet des revenus immobiliers. Ainsi, une partie des revenus des immeubles relève de la fonction 9 « action économique »[1950]. Cette information est importante mais pas satisfaisante car elle n'indique pas si ces revenus proviennent d'entreprises privées.

625. De plus, le compte 752 « revenus des immeubles » implique d'autres comptes qui, en conséquence, contribuent à l'identification des dépenses et des recettes en matière d'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées. Pour une meilleure clarté, nous devons distinguer les revenus des immeubles qui proviennent des locations de ceux qui ont trait aux crédits-bails.

626. Les revenus des immeubles provenant des locations supposent l'existence de dépenses d'entretien ou de charges locatives qui sont imputées au compte 614 et qui font l'objet de titres de reversement imputés au compte 70878[1951]. De plus, avant d'envisager la location d'immeubles, les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, lorsqu'ils veulent relancer le développement économique sur leur territoire, construisent des immeubles à cet effet en vue d'en transférer la jouissance à des entreprises privées[1952]. Dès lors, la construction de l'immeuble va figurer en section d'investissement dans le compte 213 « Constructions », plus précisément au compte 21318 « Autres bâtiments publics » ou au compte 2138 « Autres constructions ». Ces deux comptes permettent aux personnes publiques locales susvisées de construire des édifices industriels. Le compte 23 enregistre alors toutes les dépenses relatives aux

---

[1947] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2.
[1948] Compte 752, Budget primitif de la Ville de Lyon, section de fonctionnement, détail des recettes, exercice 2016, p. 22.
[1949] Il faut préciser que cette annexe appartient aux annexes supplémentaires qui ne sont transmises qu'au représentant de l'Etat et au comptable public (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 49).
[1950] Les autres revenus des immeubles proviennent de la fonction 0 – Services généraux des administrations, de la fonction 1 – Sécurité et salubrité publiques, de la fonction 3 – Culture, de la fonction 4 – Sports et jeunesse, de la fonction 7 – Logement et de la fonction 9 – action économique (Compte 752, Fonction 0, 1, 3, 4, 7, 9, Budget primitif de la Ville de Lyon, Présentation croisée par fonction, vue d'ensemble, exercice 2016, pp. 38-39).
[1951] BROLLES (Roland), STRAUB (Bernadette), MARECHAL (Thierry), *Budget des communes et des EPCI*, *op. cit.,* p. 589.
[1952] TA Clermont-Ferrand, 18 juin 1987, *Commune d'Olliergues c/ Sonival et autres*, Réf. préc.

immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice[1953] et le compte 721 prend en compte toutes les dépenses supportées pour des travaux effectués par des agents communaux. Une fois l'immeuble construit, sa valeur figurera au compte 21 « Immobilisations corporelles ».

627. De la même manière, les revenus des immeubles issus de crédits-bails nécessitent de considérer d'autres comptes. En premier lieu, les revenus des immeubles figurent logiquement au compte 752 mais ils peuvent apparaître au compte 1676 « Dettes envers les locataires-acquéreurs » dans le cas où le paiement est fractionné. Ce dernier compte regroupe la part de redevances représentant un acompte sur le prix de vente de l'immobilisation[1954]. Avant que l'entreprise ne devienne propriétaire, le bien figure à l'actif du budget[1955]. Au terme du contrat, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre percevra le produit de la cession qui figure au compte 024 « Produit des cessions d'immobilisations »[1956], en recettes d'investissement.

628. En définitive, les dépenses et les recettes de fonctionnement liées à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées montrent la dissémination des informations à travers le budget. La simple lecture du budget ne permet pas d'affirmer avec certitude que la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre intervient en faveur des entreprises privées en raison de l'imprécision des comptes.

[1953] BROLLES (Roland), STRAUB (Bernadette), MARECHAL (Thierry), *Budget des communes et des EPCI*, *op. cit.*, p. 504.

[1954] Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 23.

[1955] BROLLES (Roland), STRAUB (Bernadette), MARECHAL (Thierry), *Budget des communes et des EPCI*, *op. cit.*, p. 1056.

[1956] Le chapitre 024 – Produits de cessions d'immobilisations prévoit au budget les produits des cessions d'immobilisations qui figurent en recettes de la section d'investissement. L'exécution de la cession d'immobilisation se constate à travers non seulement les articles où se trouvait l'immobilisation cédée mais également les articles 192, 675, 775, 676 et 776 dédiés aux opérations de cessions. D'ailleurs, ces articles ne font pas l'objet de prévisions budgétaires (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 33).

B. Les dépenses et les recettes publiques locales d'investissement relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées

629. La section d'investissement comporte des opérations relatives à l'équipement[1957], des opérations financières[1958], des opérations pour le compte de tiers[1959], des opérations d'ordre budgétaires[1960]. Elle correspond aux classes 1 à 5 qui est un compte de bilan. La section d'investissement est composée des dépenses d'investissement (A) et des recettes d'investissement (B) dont l'examen devra mettre en exergue celles qui contribuent à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées.

1. Les dépenses d'investissement relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées

630. Les dépenses d'investissement ou dépenses en capital sont des dépenses qui accroissent le patrimoine de la collectivité territoriale et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en améliorant et modifiant ses structures[1961]. Parmi ces dépenses figurent celles dédiées aux entreprises privées. Ainsi, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont recours à la « *technique bancaire* »[1962] pour intervenir financièrement auprès des entreprises privées.

631. Tout d'abord, les dépenses d'investissement en faveur des entreprises privées se concrétisent à travers le compte 26 « Participations et créances rattachées à des participations »[1963]. Ce compte regroupe des participations dans le capital d'établissements

---

[1957] Les opérations d'équipements concernent les équipements communaux dont la commune est propriétaire ou qui lui ont été affectés ou mis à disposition et les dépenses destinées à financer des équipements non communaux (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 40).

[1958] Les opérations financières font référence au remboursement des emprunts, aux dotations et subventions non affectées à l'équipement, et aux opérations relatives à des immobilisations financières (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 40).

[1959] Les opérations pour compte de tiers font référence « *[aux] dépenses et [aux] recettes relatives à la réalisation par la commune d'équipements pour le compte de tiers* » (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 40).

[1960] Les opérations d'ordre budgétaires regroupent « *les opérations d'ordre à l'intérieur de la section d'investissement et les opérations de transfert entre les deux sections* ». Ces opérations sont particulières car elles n'impactent aucunement l'équilibre global du budget. En revanche, elles influent l'équilibre de chaque section notamment grâce à l'autofinancement (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 40).

[1961] GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Les opérations sur deniers publics, budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, p. 77.

[1962] BAZEX (Michel) et RAYNAUD-CONTAMINE (Monique), Le régime des garanties d'emprunts octroyées conventionnellement par les collectivités publiques, *Marchés publics*, n° 201, avril-mai 1984, p. 41 note sur TC, 16 mai 1983, *Société Crédit immobilier de la Lozère c/ Commune de Montrodat*, *Rec*. p. 650 (conflit sur renvoi du TA Montpellier).

[1963] Ce compte se compose des comptes 261 - Titres de participation, 266 - Autres formes de participation et 269 - Versements restant à effectuer sur titres de participation non libérés.

publics, semi-publics ou privés matérialisés ou non par des titres[1964]. Le compte 261 « Titres de participation » fait, notamment, référence aux participations des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le capital d'établissements privés. Parmi ceux-ci, il est possible de citer des sociétés d'économie mixte (SEM), des sociétés publiques locales (SPL), des sociétés commerciales lorsque celles-ci ont pour objet la satisfaction de l'intérêt général ou une mission de service public. Le compte 26 qui figure au budget de la Ville de Lyon ne mentionne aucun montant[1965]. La lecture de ce compte n'apporte aucune information. Aussi, il faut approfondir la recherche en examinant l'annexe qui mentionne les organismes dans lesquels la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a pris un engagement financier[1966]. Cette annexe est importante car elle permet de se rendre compte de l'existence de participations financières contrairement à ce que révèle le budget[1967].

632. Ensuite, les dépenses d'investissement en faveur des entreprises se manifestent au sein du compte 27 « Autres immobilisations financières »[1968]. Ce compte se compose des comptes 274 « Prêts » et 276 « Autres créances immobilisées », plus particulièrement le compte 2761 « Créances pour avances en garantie d'emprunt ». En premier lieu, le compte 274 « Prêts » retrace les fonds que la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre verse à des tiers tels que des entreprises privées[1969]. Ils constituent un moyen de paiement pour ces dernières durant un certain temps. Partant, les personnes publiques locales susvisées interviennent financièrement auprès des entreprises privées sans que ces versements de fonds ne grèvent l'équilibre global du budget. En effet, ces dépenses sont marquées par leur caractère temporaire puisque les prêts consentis sont voués à être remboursés[1970]. La lecture du détail des dépenses en section d'investissement du budget montre l'existence, au compte 274, de versements de prêts. Mais, ces versements ne mentionnent pas les destinataires. Ce compte ne fournit pas plus d'informations. Par ailleurs, les dépenses d'investissement peuvent s'inviter au compte 2761 « Créances pour avances en garantie d'emprunt », lorsque les

---

[1964] Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 35.

[1965] Compte 26, Budget primitif de la Ville de Lyon, section d'investissement, détail des dépenses, exercice 2016, p. 24.

[1966] Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 49.

[1967] Cette annexe met en exergue pas moins de 36 participations de la Ville de Lyon dans le capital de sociétés anonymes (Budget primitif de la Ville de Lyon, Annexes, Autres éléments d'information, Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier, exercice 2016, p. 182). Elle détient des parts dans des S.E.M. tels que la Société de développement régional du Sud-Est qui a pour but de concourir à des programmes d'investissement d'intérêt régional. Elle détient des parts dans le capital de la société coopérative agricole BOVI-COOP, dont l'une des missions est d'attribuer, à des jeunes agriculteurs qui viennent de s'installer, des avances en trésorerie à taux nul pour l'achat de cheptel (http://www.oec-ain.fr/bovicoop consulté le 27/07/2017).

[1968] Ce compte contient les comptes 271 – Titres immobilisés (droits de propriété) ; 272 – Titres immobilisés (droits de créance) ; 273 – Comptes de placements (long terme) ; 274 – Prêts ; 275 – Dépôts et cautionnements versés, et le compte 276 – Autres créances immobilisées (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, Annexes, version en vigueur au 1er janvier 2017, pp. 15-16).

[1969] Ce versement de fonds est autorisé en vertu des dispositions législatives codifiées à l'article L. 1511-2 du CGCT.

[1970] Le compte 274 enregistre, en débit, le mandat de versement du prêt et, en crédit, le titre de recettes provenant du remboursement. Parallèlement, le compte de tiers enregistre, en crédit, le mandat de versement du prêt et, en débit, le titre de recettes dû au remboursement du prêt (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 37).

collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre garantissent un emprunt contracté par une entreprise privée. Ce compte ne fait l'objet d'une prévision que lorsque la garantie d'emprunt est mise en jeu, par défaillance du tiers garanti[1971]. Toutefois, le compte 1517 « Provision pour garantie d'emprunt »[1972] permet de comptabiliser les garanties d'emprunt, contractées par les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, à hauteur du montant que représenterait leur mise en jeu sur le budget de ceux-ci[1973]. En conséquence, la recherche des garanties d'emprunt contractées par les personnes publiques locales nécessite un examen conjoint des comptes 2761 et 1517, et une analyse des annexes relatives aux engagements hors bilan concernant les états de provisions[1974] et l'état des emprunts garantis par la commune[1975]. L'analyse du détail des dépenses de la section d'investissement du budget de la Ville de Lyon ne mentionne l'existence d'aucune garantie d'emprunt[1976]. Pourtant, l'état de provisions mentionne la constitution de provisions budgétaires avec un montant 3 845 366,01 €[1977]. De plus, l'annexe relative aux garanties d'emprunt met en lumière un montant total initial s'élevant à 97 127 994,28 €. L'analyse approfondie montre que la Ville de Lyon garantit des emprunts essentiellement contractés par des sociétés relatives à l'habitat et, dans une moindre mesure, à des S.E.M. La lecture de cette annexe permet d'observer que la Ville de Lyon a garanti les emprunts de la S.E.M. Société d'Équipement du Rhône et de Lyon[1978]. En recherchant davantage, nous observons que cette S.E.M. contribue au financement des entreprises privées par l'intermédiaire de la location[1979]. Partant, l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées s'opère par des montages financiers faisant intervenir plusieurs acteurs.

633. Enfin, à travers la subvention d'équipement, les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent également intervenir en faveur des entreprises privées. Dans ce cas, ils enregistrent la dépense au compte 204 « Subventions d'équipement versées »[1980] qui englobe notamment

---

[1971] BROLLES (Roland), STRAUB (Bernadette), MARECHAL (Thierry), *Budget des communes et des EPCI*, *op. cit.,* p. 535.

[1972] Ce compte figure au sein du compte 15 – Provisions pour risques et pour charges.

[1973] Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 17.

[1974] Il faut distinguer deux états relatifs aux provisions : « *le premier état permet le suivi de toutes les provisions constituées en indiquant si la commune a opté pour des provisions de droit commun (provisions semi-budgétaires) ou non (provisions budgétaires). Le deuxième état relatif aux provisions retrace uniquement les provisions qui font l'objet d'un étalement sur plusieurs exercices, avant la survenance du risques* » (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 47).

[1975] Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 17.

[1976] L'article L. 2252-1 du CGCT encadre les garanties d'emprunt des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre par des règles prudentielles.

[1977] Budget primitif de la Ville de Lyon, Annexes, Eléments du bilan, Equilibre des opérations financières, Dépenses, exercice 2016, p. 98.

[1978] Elle a également garanti des emprunts à la SCI FCMB LYON qui est une société civile immobilière chargée de louer des terrains et d'autres biens immobiliers notamment pour des entreprises privées (Budget primitif de la Ville de Lyon, Annexes, Engagements hors bilan, Engagements donnés et reçus, Etat des emprunts garantis par la commune ou l'établissement, exercice 2016, p. 115).

[1979] La Société d'Équipement du Rhône et de Lyon a aménagé le village d'entreprises Francis de Pressensé à Villeurbanne afin de permettre aux entreprises ayant une activité artisanale de s'y installer. C'est le cas aussi du village d'entreprises Champ-du-Roy qui accueille des PME-PMI (http://www.serl.fr/).

[1980] Ce compte contient également le compte 2041 - Subventions d'équipement aux organismes publics (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, Annexes, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 47).

le compte 2042 « Subventions d'équipement aux personnes de droit privé »[1981] et 2044 « Subventions d'équipement en nature ». L'analyse du détail des dépenses de la section d'investissement du budget de la Ville de Lyon montre que cette collectivité a financé des personnes morales de droit privé[1982]. Toutefois, il faut examiner l'annexe relative aux subventions prévisionnelles pour 2016[1983] afin de constater que la Ville de Lyon finance, par exemple, un projet de zone d'aménagement concerté « ZAC Confluence phase 2 » dont l'un des objectifs est de permettre l'installation d'entreprises innovantes[1984].

2. Les recettes d'investissement relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées

634. L'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées par le truchement des recettes d'investissement s'opère lorsque la collectivité territoriale effectue un rabais sur le prix de vente du bâtiment ou du terrain. En effet, la vente au prix du marché ne favoriserait pas une entreprise privée contrairement à une vente dans des conditions plus favorables que celles du marché comme le prévoit l'article L. 1511-3 du CGCT. Il faut préciser que, dans le cas d'une vente au prix de l'euro symbolique, le prix est transformé en subventions d'équipement versées et figure, en dépenses d'investissement, au compte 204. Par ailleurs, la vente ne peut concerner que des biens aliénables[1985]. La vente des terrains aux entreprises privées par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre figure au compte 211 « Terrains » tandis que la vente de bâtiments à ces mêmes entreprises figure au compte 213 « Constructions »[1986].

635. Le compte 211 « Terrains » enregistre la valeur des terrains dont la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est propriétaire[1987]. Lorsque les terrains sont bâtis, le prix est ventilé entre le compte 2115 « Terrain bâti » et le compte 213 « Constructions ». Dans le cas contraire, le prix global est porté au budget à la subdivision du compte 213 et l'ordonnateur transmet une ventilation au comptable pour imputation d'une partie du compte 2115 (opération non budgétaire)[1988]. Le bilan des acquisitions

---

[1981] Le compte 2044 se compose du compte 20442 – Personnes de droit privé. Une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut effectuer une opération de vente au prix de l'euro symbolique (CE, 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, Réf. préc.). Dans ce cas, la vente s'analyse comptablement comme une subvention d'équipement à l'acquéreur. Elle s'impute alors au compte 20442 (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 47).
[1982] Compte 20442, Budget primitif de la Ville de Lyon, section d'investissement, détail des dépenses, exercice 2016, p. 24.
[1983] Budget primitif de la Ville de Lyon, Annexes, Engagements hors bilan, Engagements donnés et reçus, subventions versées dans le cadre du budget, exercice 2016, p. 143.
[1984] https://www.grandlyon.com/projets/lyon-confluence.html consulté le 28/07/2017.
[1985] CE, 11 octobre 1995, *Tête*, n° 116544.
[1986] Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, Annexes, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 47.
[1987] Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 47.
[1988] BROLLES (Roland), STRAUB (Bernadette), MARECHAL (Thierry), *Budget des communes et des EPCI*, *op. cit.,* p. 445.

et des cessions fait l'objet d'une annexe au compte administratif[1989]. Les communes de plus de 2 000 habitants délibèrent chaque année sur le bilan des acquisitions et cessions opérées sur leur territoire[1990]. L'analyse du détail des recettes de la section d'investissement du budget de la Ville de Lyon montre l'inexistence de sommes imputées au compte 21 « Immobilisations corporelles »[1991]. Cette information n'est pas satisfaisante. Il faut donc examiner non pas le budget primitif mais le compte administratif de la Ville de Lyon pour savoir ce que recouvre ce compte. Plus particulièrement, il faut s'intéresser à l'annexe relative à l'état de variation des immobilisations[1992]. En effet, l'examen de cet état montre l'existence de cessions d'immobilisations sans qu'on ne sache ni le destinataire ni la nature du bien[1993]. Il est donc difficile de déterminer si une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre procède à la vente de ses terrains à une entreprise privée à la simple lecture du budget et même du compte administratif.

636. De plus, pour déterminer les recettes d'investissement relatives à la vente de bâtiments, il faut se référer au compte 213 « Constructions » qui comporte le compte 21318 « Autres bâtiments publics »[1994]. Cette dépense publique locale permet l'implantation d'entreprises sur le territoire de la commune et le développement du tissu économique local. De même que pour la vente de terrains, la simple lecture du budget ou du compte administratif ne suffit pas pour déterminer si l'interventionnisme financier local s'opère en faveur des entreprises privées par ce biais.

637. Les nomenclatures budgétaires et comptables des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[1995] retiennent cette présentation émanant du Plan comptable général[1996]. Toutefois, la nomenclature par

---

[1989] Circulaire du 12 février 1996 relative à l'article 11 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 concernant les opérations immobilières réalisées par les collectivités territoriales et certains de leurs établissements publics, *Bulletin officiel du ministère chargé de l'équipement* n° 96/15 pp. 22-26.

[1990] Article L. 2241-1 du CGCT modifié par l'article 121 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009.

[1991] Compte 21, Budget primitif de la Ville de Lyon, section d'investissement, détail des dépenses, exercice 2016, p. 24.

[1992] L'article R. 2313-3 du CGCT modifié par l'article 8 du Décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005 (*JORF* du 29 décembre 2005) présente la liste des états que doivent annexer les communes de 3 500 habitants et plus ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre aux documents budgétaires.

[1993] Compte administratif de la Ville de Lyon, Annexes, Eléments du bilan, Variation du patrimoine (art. R. 2313-3 du CGCT) – Sorties, exercice 2016, p. 162.

[1994] Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, Annexes, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 11.

[1995] C'est le cas pour toutes les collectivités territoriales. Les communes de moins de 10 000 habitants et les grandes communes appliquaient respectivement la M11 et la M12 (Ministère de l'Economie et des Finances, Direction de la Comptabilité publique, *Instruction sur la comptabilité des communes M 11*, Paris, septembre 1974 ; Ministère de l'Economie et des Finances, Direction de la Comptabilité publique, *Instruction M12 sur la comptabilité des grandes communes*, Tome 1 et 2, édition à jour au 1er septembre 1965). Désormais, depuis la loi n° 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales (*JORF* n° 144 du 23 juin 1994 page 9032), l'instruction budgétaire et comptable M14 s'est substitué à la M12. Elle met en place une nouvelle nomenclature qui s'applique à toutes les communes de manière indifférenciée et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cette nomenclature indique une présentation par nature et, également, par fonction. La M14 est toujours en vigueur même si elle est mise à jour chaque année (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, 2, 3 et ses annexes, version en vigueur au 1er janvier 2017).

[1996] « *Le plan comptable général définit les règles applicables aux comptes et à la présentation de ceux-ci à l'égard de toutes les personnes physiques ou morales soumises à l'obligation d'établir des comptes annuels. Il est arrêté par l'Autorité des normes comptables* » (KOTT (Sébastien), Comptabilité publique et reddition des comptes de l'État, *RFAP*, 2016/4, n° 160, pp. 1065-1078). Le Plan comptable général applicable aux entreprises privées a fait l'objet de plusieurs révisions, en

nature n'est pas la seule employée par ces personnes publiques locales. Ainsi, à la classification économique qui propose une nomenclature par nature se superpose la classification fonctionnelle qui propose une nomenclature par fonction.

§2. La classification fonctionnelle, une classification peu satisfaisante pour identifier les dépenses et les recettes liées à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées

638. La classification fonctionnelle met en lumière la possibilité offerte aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants, ainsi qu'aux départements et aux régions de voter leur budget par fonction[1997]. La nomenclature par fonction se compose de dix fonctions[1998] subdivisées en sous-fonctions[1999] qui sont, parfois, elles-mêmes divisées en rubriques[2000]. De plus, les chapitres fonctionnels[2001] regroupent les opérations du budget qui peuvent s'y rattacher. De manière générale une fonction retrace toutes les opérations qui ont trait à une activité donnée. Dès lors, le critère à retenir pour la ventilation des dépenses et des recettes est la finalité de l'action envisagée. La présentation fonctionnelle est toutefois lacunaire car elle comporte une sous-fonction 01 « Opérations non ventilables » qui regroupe toutes les dépenses et les recettes qui n'ont pas pu être imputées dans d'autres sous-fonctions ou rubriques[2002]. Aussi l'identification des dépenses et recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées s'annonce hasardeuse. En effet, eu égard à l'existence d'une fonction 09, il aurait été logique de ne limiter notre analyse qu'au contenu de cette fonction. Mais, il s'avère que les dépenses et recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées sont disséminées au travers des différentes fonctions, ce qui complique l'identification. De plus, la dénomination et le contenu des fonctions diffèrent

---

1957, en 1982, en 1999 et en 2014. Le législateur s'inspire de celui-ci pour faire évoluer la nomenclature budgétaire et comptable des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

[1997] Les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le nombre d'habitants est supérieur à 10 000 ont le choix entre voter un budget par nature et voter un budget par fonction conformément à l'article L. 2312-3 du CGCT modifié par l'article 9 de l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 (*JORF* 27 août 2005 en vigueur le 1er janvier 2006). Cet article souligne, par ailleurs, que lorsque le budget est voté par nature, il comporte une présentation croisée par fonction et lorsqu'il est voté par fonction, il comporte une présentation croisée par nature. Toutes les communes, dont le nombre d'habitants est compris entre 3 500 et 10 000 habitants, doivent voter leur budget uniquement par nature avec une présentation fonctionnelle.

[1998] Les fonctions se reconnaissent car elles n'ont qu'un seul chiffre (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 110-129).

[1999] Les sous-fonctions ne comportent que deux chiffres. Chaque fonction ou sous-fonction contient une première sous-fonction ou rubrique qui se termine par 0. En effet, certaines opérations, bien qu'appartenant à la fonction ou sous-fonction, ne peuvent être réparties dans une sous-fonction ou rubrique. Ainsi, la fonction 9 – Action économique comportent une sous-fonction se terminant par 0. C'est la sous-fonction 90 – Interventions économiques (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 111).

[2000] Les rubriquent se composent de trois chiffres (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 111).

[2001] Les chapitres fonctionnels se terminent par le numéro de la fonction correspondante. Toutefois, ils distinguent pour une même fonction les chapitres relatifs au fonctionnement des chapitres relatifs à l'investissement. En effet, la distinction par nature entre les sections a été conservées.

[2002] Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 111.

selon la catégorie de personnes publiques locales concernée. Dès lors, la classification fonctionnelle doit être analysée au regard de chaque catégorie de collectivités territoriales[2003]. Dans un premier temps, nous examinerons les dépenses et recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées au sein de la présentation fonctionnelle du budget du département et de la région (A) avant de nous intéresser à celle des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes (B).

A. L'interventionnisme financier des régions et les départements en faveur des entreprises dans le budget par fonction

639. Le département et la région ont pu voter leur budget quelques années après les communes de plus de 10 000 habitants. La liste des codes fonctionnels applicables aux départements met en exergue la compétence principale de ceux-ci en matière sociale (1) et celle applicable aux régions met en exergue un bubdget manquant de transparence (2).

1. Le département, des dépenses et des recettes essentiellement sociales

640. L'identification des dépenses et des recettes en faveur des entreprises privées au sein du budget par fonction est rendue difficile par la présentation même de celui-ci[2004]. Tout d'abord, la distinction entre section d'investissement et section de fonctionnement est maintenue. Chaque section contient des chapitres fonctionnels codifiés. Les codes de tous les chapitres débutent par le chiffre 9. La section d'investissement et la section de fonctionnement sont constituées de groupes fonctionnels qui sont composés d'un chiffre allant de 0 à 5 avec le 9 au début[2005]. Ces chapitres sont répartis selon que les opérations sont ventilables ou non c'est-à-dire selon qu'elles peuvent être réparties ou non dans les diverses sous-fonctions et rubriques de la nomenclature fonctionnelle[2006]. Ces deux chiffres sont suivis des deux chiffres représentant la sous-fonction puis des trois chiffres correspondant à la rubrique[2007].

[2003] ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 700.

[2004] Voir annexe sur la présentation générale du budget, Equilibre financier du budget du département du Pas-de-Calais 2017.

[2005] La section d'investissement est composée de la façon suivante : groupe 90 – Equipements départementaux ; groupe 91 – Equipements non départementaux ; groupe 92 – Opérations non ventilées ; groupe 95 – Chapitres de prévisions sans réalisation. La section de fonctionnement est également de groupes fonctionnels qui se déclinent ainsi : groupe 93 – Opérations ventilées ou services individualisés ; groupe 94 – Services communs non ventilés ; groupe 95 – Opérations sans réalisation (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable *M52*, Tome 2, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 35).

[2006] En effet, l'opération non ventilable ne peut pas être répartie dans les diverses sous-fonctions et rubriques de la nomenclature fonctionnelle, en raison de son caractère globalisé (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable *M52*, Tome 2, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 35).

[2007] Il faut préciser que la rubrique est complétée par le numéro de programme attribué par l'ordonnateur lorsque celui-ci a opté pour le vote d'un ou plusieurs programmes en section d'investissement (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable *M52*, Tome 2, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 35).

641. Dès lors, la recherche de dépenses ou de recettes en faveur des entreprises privées est rendue difficile. L'éparpillement de celles-ci entre plusieurs fonctions, même si l'une d'entre elles semble intuitivement concentrer l'essentiel de ces dépenses et de ces recettes, est une première raison. En effet, l'analyse ponctuelle du budget primitif du Conseil départemental du Pas-de-Calais de 2017 permet de confirmer ces remarques. Ce budget a été voté par fonction[2008]. L'analyse des dépenses et des recettes s'effectue au sein des différents niveaux vus précédemment et particulièrement dans le détail des chapitres fonctionnels. Le chapitre fonctionnel 90 ne présente ni recette ni dépense qui semble se distinguer et montrer l'existence d'un interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées. Le chapitre fonctionnel 91 révèle davantage d'informations. Il montre que le Conseil départemental a versé des subventions d'équipement pour l'aménagement et le développement rural[2009], pour les structures d'animation et de développement[2010], pour l'agriculture et la pêche[2011], pour le développement touristique[2012]. De plus, le chapitre fonctionnel 923 « Dettes et autres opérations financières » montre l'existence d'une dépense relative à l'attribution de prêts sans qu'il ne soit possible de déterminer s'il s'agit ou non de prêts accordés[2013]. De même, la section de fonctionnement n'est pas plus explicite. En effet, si dans le chapitre 939 « Développement », des dépenses de fonctionnement sont dédiées à différentes activités, aucune information ne permet d'affirmer qu'elles sont destinées aux entreprises privées[2014].

642. En définitive, il est nécessaire de se référer à la présentation par nature pour approfondir les données. De plus, les fonctions s'avèrent majoritairement consacrées au domaine social[2015]. C'est donc la raison pour laquelle nous trouvons si peu de dépenses et de recettes consacrées à l'économie locale à défaut de savoir si elles sont destinées aux entreprises privées.

[2008] Budget primitif du Conseil départemental du Pas-de-Calais, section d'investissement, détail des dépenses, exercice 2017, p. 24.

[2009] Article 917-4, Budget primitif du Conseil départemental du Pas-de-Calais, Vote du budget, section d'investissement, 91 – Equipements non départementaux, subventions d'équipement versées, chapitres fonctionnels, Détail du chapitre 917 – Aménagement et environnement, exercice 2017, p. 49.

[2010] Article 919-1, Budget primitif du Conseil départemental du Pas-de-Calais, Réf. préc., exercice 2017, p. 51.

[2011] Article 919-2, Budget primitif du Conseil départemental du Pas-de-Calais, Réf. préc., exercice 2017, p. 51.

[2012] Article 919-4, Budget primitif du Conseil départemental du Pas-de-Calais, Réf. préc., exercice 2017, p. 51.

[2013] Article 919-4, Budget primitif du Conseil départemental du Pas-de-Calais, Réf. préc., exercice 2017, p. 54.

[2014] Ce chapitre montre que des dépenses de fonctionnement pour des structures d'animation et de développement, pour l'agriculture et la pêche, pour l'industrie, le commerce et l'artisanat et pour le développement touristique (Article 939-1, 939-2, 939-3, 939-4, Budget primitif du Conseil départemental du Pas-de-Calais, Réf. préc., exercice 2017, p. 54).

[2015] Il faut distinguer la fonction 0 – Services généraux ; la fonction 1 – Sécurité ; la fonction 2 – Enseignement ; la fonction 3 – Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs ; la fonction 4 – Prévention médico-sociale ; la fonction 5 – Action sociale ; la fonction 6 – Réseaux et infrastructures ; la fonction 7 – Aménagement et environnement ; la fonction 8 – Transports et la fonction 9 – Développement économique (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable *M52*, Tome 1, Annexes, version en vigueur au 1er janvier 2017, pp. 173-177). L'analyse de la vue d'ensemble de la présentation fonctionnelle du budget primitif du Département du Pas-de-Calais montre qu'en section de fonctionnement les dépenses sont majoritairement consacrées au domaine social (Budget primitif du Conseil départemental du Pas-de-Calais, Vote du budget, section de fonctionnement, Vue d'ensemble, Dépenses, exercice 2017, p. 61).

2. La région, un budget par fonction manquant de transparence

643. La collectivité régionale semble émerger au milieu des autres personnes publiques locales en matière d'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées eu égard à sa compétence en matière de développement économique[2016]. L'analyse de son budget primitif va permettre de renforcer ou pas cette hypothèse. Une telle analyse exige au préalable un vote du budget primitif par fonction. La présentation du budget est alors la même que pour les départements. La distinction entre section d'investissement et section de fonctionnement est maintenue, de même que l'existence de chapitres fonctionnels codifiés subdivisés en rubriques fonctionnels[2017]. Contrairement aux codes fonctionnels du conseil départemental, les codes fonctionnels du conseil régional ne révèlent pas forcément une compétence principale en matière de développement économique. En effet, sur neuf fonctions, seules trois ont trait directement ou indirectement au développement économique[2018].

644. La recherche des dépenses et des recettes dans le cadre de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées au sein du budget par fonction se heurte à l'opacité de la présentation fonctionnelle. Le budget primitif 2017 de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, voté par fonction, en témoigne. Il faut examiner la vue d'ensemble des dépenses et des recettes en investissement et en fonctionnement pour appréhender les chapitres fonctionnels. Ainsi, les chapitres 905 « Aménagement du territoire », 906 « Gestion des fonds européens » et 909 « Action économique » laissent penser que la collectivité régionale emploie ses dépenses et ses recettes en faveur des entreprises privées[2019]. En effet, le chapitre 905 met en exergue des interventions financières dans le domaine de la politique de la ville, de l'espace rural ou encore dans le domaine des technologies de l'information et de la communication[2020]. Le chapitre 906 montre un emploi du F.E.D.E.R.[2021]. Enfin, le chapitre 909 montre l'existence d'interventions financières dans le domaine de la recherche et de l'innovation, de l'agriculture, de la pêche et de l'agro-

---

[2016] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2.

[2017] Les rubriques fonctionnelles pour le budget du conseil régional correspondent aux groupes fonctionnels du budget du conseil départemental. La section d'investissement est composée de la façon suivante : rubrique 90 – Opérations ventilées ; groupe 92 – Opérations non ventilées ; groupe 95 – Chapitres de prévisions sans réalisation. La section de fonctionnement est également en rubriques qui se déclinent ainsi : groupe 93 – Services ventilées (identiques en dépenses et en recettes ; 94 – Services communs non ventilés ; groupe 95 – Chapitres de prévisions sans réalisation (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable *M71*, Annexes du tome 2, version en vigueur au 1er janvier 2017, pp. 6-7).

[2018] Il faut distinguer la fonction 0 – Services généraux ; la fonction 1 – Formation professionnels et apprentissage ; la fonction 2 – Enseignement ; la fonction 3 – Culture, sports et loisirs ; la fonction 4 – Santé et action sociale ; la fonction 5 – Aménagement des territoires ; la fonction 6 – Gestion des fonds européens ; la fonction 7 – Environnement ; la fonction 8 – Transports et la fonction 9 – Action économique (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable *M52*, Annexes du Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, pp. 44-48). Seules les fonctions 5, 6 et 9 ont *a priori* un lien plus ou moins ténu avec l'économie locale.

[2019] Budget primitif du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, Vote du budget, section de fonctionnement, Vue d'ensemble - Dépenses, exercice 2017, spéc. pp. 25-26 et pp. 47-49.

[2020] Chapitre 906, Budget primitif du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, Vote du budget, section d'investissement, Opérations ventilées, détail par articles, exercice 2017, p. 33.

[2021] Chapitre 906, Budget primitif du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, *Ibidem*, Exercice 2017, p. 34.

industrie, de l'industrie, de l'artisanat, du commerce et aussi dans le domaine du tourisme et du thermalisme[2022].

645. Mais, en définitive, nous n'avons aucune certitude car même l'examen de la présentation croisée par nature est insuffisant. Le recours aux annexes du budget s'avère, dès lors, indispensable. A titre d'exemple, l'annexe relative aux prêts (compte 274) montre clairement que le conseil régional a consenti des prêts non assortis d'intérêts à plusieurs entreprises privées telles que des S.A.R.L. ou des E.U.R.L. par exemple[2023].

B. L'interventionnisme financier local en faveur des entreprises dans le budget par fonction des collectivités territoriales à statut particulier et des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

646. Nous identifierons les dépenses et les recettes liées à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées à travers la présentation fonctionnelle du budget des collectivités territoriales à statut particulier (1) et du budget des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (2).

1. L'identification des dépenses et recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées au sein de la présentation fonctionnelle des collectivités territoriales à statut particulier

647. Les collectivités territoriales à statut particulier bénéficient d'une nomenclature budgétaire et comptable qui leur est propre : la M57. Cette nomenclature est actuellement applicable aux collectivités territoriales uniques[2024], aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs depuis l'arrêté du 21 décembre 2015[2025].

[2022] Chapitre 909, Budget primitif du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, *Ibidem*, Exercice 2017, p. 38.

[2023] De même, le conseil régional détient des parts dans le capital de fonds d'investissement comme le souligne l'annexe relative à la liste des organismes dans lesquels la région a pris un engagement financier (article L. 4313-2 du CGCT créé par l'article 5 de l'ordonnance n° 2009-1400 du 17 novembre 2009). En effet, le Conseil régional d'Auvergne avait contracté avec le groupe OSEO, organisme financier, afin de créer un fonds régional de garantie dont le but est de favoriser le financement des PME (Budget primitif du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, Annexes, Autres éléments d'informations, Liste des organismes dans lesquels la région a pris un engagement financier (article L. 4313-2 du CGCT), exercice 2017, pp. 176-179).

[2024] La Martinique et la Guyane appliquent cette nomenclature budgétaire depuis qu'elles sont devenues collectivités uniques (Loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, *JORF* n° 0173 du 28 juillet 2011 page 12818, texte n° 1 ; Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, *JORF* n° 0173 du 28 juillet 2011 page 12821, texte n° 2). Elles sont les pionnières puisque c'est suite à la réunion du département et de la région que naquit la nomenclature budgétaire M57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs (Arrêté du 21 décembre 2015 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs, *JORF* n° 0301 du 29 décembre 2015 page 24512, texte n° 58).

[2025] Arrêté du 21 décembre 2015 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs, Réf. préc., modifié par l'arrêté du 21 décembre 2016 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs, *JORF* n° 0300 du 27 décembre 2016 texte n° 80.

648. La nomenclature par fonction présente des similitudes et particularismes par rapport aux nomenclatures des autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. D'abord, la présentation générale du budget demeure identique aux autres collectivités territoriales. Elle distingue la section d'investissement et la section de fonctionnement. Elle maintient les chapitres fonctionnels codifiés subdivisés en rubriques fonctionnels[2026]. En revanche, les codes fonctionnels diffèrent quelque peu quant à l'ordre de placement. En effet, la fonction 0 est toujours consacrée aux services généraux[2027]. Néanmoins, il existe désormais une fonction 0-5 « Gestion des fonds européens » qui n'est autre qu'une reprise de la fonction 6 des codes fonctionnels de la région. Cette fonction est importante car elle regroupe les fonds européens reçus dans le cadre des aides d'Etats. Elle joue donc un rôle dans le cadre de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées. Les fonctions 1 « Sécurité », 2 « Enseignement », 3 « Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs » perdurent. Cette dernière se compose de la rubrique 317 « Cinémas et autres salles de spectacles » qui est une reprise de la rubrique 314 des codes fonctionnels de la commune. Cette rubrique montre l'existence, en la matière, d'un interventionnisme financier de ces collectivités territoriales à statut particulier et de ces métropoles. La fonction 4 concentre tout ce qui concerne la santé et l'action sociale[2028]. La fonction 5 « Aménagement des territoires », et particulièrement la sous-fonction 51, suppose l'existence de dépenses et de recettes en faveur des entreprises privées. La fonction 6 « Action économique »[2029] est, sans doute, l'une des plus importantes car l'action économique laisse penser que ces personnes publiques locales interviennent financièrement en faveur des entreprises privées. Enfin, les fonctions 7 et 8, respectivement « Environnement » et « Transports » figurent également au sein des codes fonctionnels. Cette nomenclature montre que l'étendue de la compétence des collectivités territoriales et des métropoles englobe aussi bien celle des communes et des départements que celle des régions. La présentation fonctionnelle étant identique, l'opacité et l'éparpillement des dépenses et des recettes dans le cadre de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées rend difficile l'analyse. En revanche, l'examen combiné d'un budget voté par nature accompagné de ses annexes permet d'obtenir une image presque fidèle des interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées.

[2026] La section d'investissement et la section de fonctionnement sont divisées par rubriques comme pour le conseil régional (voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §2, A, 2 ; Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, *Maquettes consolidées 2017*, *Budget primitif par fonction*, version en vigueur au 1er janvier 2017, 220 pages).

[2027] L'analyse des rubriques de cette fonction montre que ces collectivités territoriales à statut particulier englobent l'ensemble des activités du conseil régional (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, *Nomenclature fonctionnelle*, version en vigueur au 1er janvier 2017).

[2028] Ces personnes publiques locales peuvent d'ailleurs verser le RSA avec la fonction 4-4 – RSA (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, *Nomenclature fonctionnelle*, version en vigueur au 1er janvier 2017 ; Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable *M57*, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, pp. 101-102).

[2029] Cette fonction correspond aux fonctions 9 des communes, départements, régions et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

2. L'identification des dépenses et recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées au sein de la présentation fonctionnelle du budget de la commune et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

649. La recherche de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées au sein de la présentation fonctionnelle du budget de la commune et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doit s'opérer fonction par fonction[2030], selon qu'il s'agit d'une recette ou d'une dépense de fonctionnement ou d'investissement.

650. D'abord, les dépenses et les recettes de fonctionnement ou d'investissement en faveur des entreprises privées s'identifient à la sous-fonction 01 « Opérations non ventilables » relevant de la fonction 0 « Services généraux des administrations publiques locales ». Tous les flux financiers sont classés dans cette sous-fonction. Ceux qui permettent aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'intervenir financièrement en faveur des entreprises privées sont les suivants : les charges financières, les opérations sur participations et immobilisations financières, les produits financiers, les opérations relatives aux provisions et les produits des cessions d'immobilisations[2031]. L'examen des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement de la sous-fonction 01 au sein de la présentation croisée par fonction figurant en annexe du budget primitif de la Ville de Lyon montre l'opacité de cette présentation[2032]. Il est impossible, à la seule lecture de cette présentation fonctionnelle, d'appréhender l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées[2033]. Il faut donc, pour chacune de ces recettes et dépenses de fonctionnement, reprendre la démarche opérée pour l'examen des recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement figurant dans la présentation par nature. Ensuite, il est possible d'identifier les dépenses en faveur des entreprises privées au niveau de la fonction 3 « Culture » et, plus spécifiquement, à l'intérieur de la sous-fonction 31 « Expression artistique » qui regroupe

---

[2030] Il faut distinguer la fonction 0 – Services généraux des administrations publiques locales ; la fonction 1 – Sécurité et salubrité publiques ; la fonction 2 – Enseignement – formation ; la fonction 3 – Culture ; la fonction 4 – Sport et jeunesse ; la fonction 5 – Interventions sociales et santé ; la fonction 6 – Famille ; la fonction 7 – Logement ; la fonction 8 – Aménagement et services urbains, environnement et la fonction 9 – Action économique (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 11).

[2031] Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 112.

[2032] Budget primitif de la Ville de Lyon, Annexes, Eléments du bilan, Présentation croisée par fonction, Détail fonctionnement, exercice 2016, p. 39.

[2033] Au niveau des dépenses de fonctionnement, nous retrouvons les comptes 65, plus particulièrement le compte 6574 et 67 sans qu'il ne soit possible de préciser si ces dépenses sont en faveur des entreprises privées. La situation est identique pour les recettes de fonctionnement avec un compte 75 qui manque d'indications. De la même manière, le détail investissement de la présentation croisée par fonction du budget de la Ville de Lyon ne renseigne pas plus. L'information est trop générale pour en extirper une analyse (Fonction 0, sous-fonction 01, Budget primitif de la Ville de Lyon, Annexes, Eléments du bilan, Présentation croisée par fonction, Détail fonctionnement, exercice 2016, p. 40 ; Fonction 0, sous-fonction 01, Budget primitif de la Ville de Lyon, Annexes, Eléments du bilan, Présentation croisée par fonction, Détail investissement, exercice 2016, p. 58).

les aides à la création et à la diffusion des œuvres artistiques en tout genre. Plus particulièrement, le compte 6574[2034], figurant dans la présentation croisée par fonction du budget de la Ville de Lyon, indique que des subventions de fonctionnement sont versées soit à des associations soit à d'autres personnes de droit privé sans qu'il ne soit possible de préciser si ces subventions sont versées à des entreprises privées comme les salles de cinématographie.

651. Au nombre des fonctions figure la fonction 9 « Action économique » qui regroupe toutes les interventions économiques de la commune. Cette fonction semble importante car c'est sûrement dans celle-ci que l'on peut trouver des dépenses et des recettes en faveur des entreprises privées. Pourtant, force est de constater que la simple lecture de la présentation fonctionnelle demeure insuffisante, même pour cette fonction, car elle manque cruellement de précisions. Toutefois, elle renseigne au moins sur les activités qui font l'objet d'une intervention des communes[2035]. Les intitulés des sous-fonctions, au nombre de 7[2036], permettent de plus ou moins affiner les catégories d'activités concernées. Ainsi, l'analyse, au sein du budget de la Ville de Lyon, de la fonction 9 « Action économique » et des sous-fonctions qui la composent montre que la collectivité intervient économiquement au profit des foires et marchés, du commerce et des services marchands pour ce qui concerne les recettes et dépenses de fonctionnement[2037]. Elle intervient uniquement au profit du commerce et des services marchands pour ce qui concerne les dépenses et les recettes d'investissement[2038]. Néanmoins, l'information demeure lacunaire. Les interventions sont, certes économiques, mais rien n'indique qu'elles sont en faveur des entreprises privées. Il est seulement mentionné qu'elles sont en faveur de personnes morales de droit privé[2039].

652. L'impossibilité de véritablement exploiter le budget lorsqu'il est présenté par fonction est due au fait que dès l'origine cela n'a jamais été le but du législateur. En réalité il s'agit d'un instrument de statistiques.

[2034] Compte 6574, Fonction 9, sous-fonction 90 et sous-fonction 94, Budget primitif de la Ville de Lyon, Annexes, Eléments du bilan, Présentation croisée par fonction, Détail fonctionnement, exercice 2016, p. 57.

[2035] La fonction 9 – Action économique contient une sous-fonction 90 – Interventions économiques dans laquelle figurent toutes les interventions économiques qui n'ont pas pu trouver leur place au sein d'une autre sous-fonction ou d'une rubrique. Cette sous-fonction regroupe « *les actions en faveur de l'emploi (les aides pour l'emploi, la bourse du travail, les permanences d'orientation et d'information), - l'agence locale pour l'emploi, - les contributions exceptionnelles des communes au développement des activités économiques, - les aides aux entreprises, - la construction ou l'aménagement de zones d'activité industrielle ou artisanale, - les organismes consulaires, - les zones d'activité* » (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, version en vigueur au 1er janvier 2017, p. 127).

[2036] Les sous-fonctions sont les suivantes : 90 – Interventions économiques ; 91 – Foires et marchés ; 92 – Aides à l'agriculture et aux industries agro-alimentaires ; 93 – Aides à l'énergie, aux industries manufacturières et au bâtiment et travaux publics ; 94 – Aides au commerce et aux services marchands ; 95 – Aides au tourisme ; 96 – Aides aux services publics (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, Annexes, version en vigueur au 1er janvier 2017).

[2037] Fonction 9, sous-fonction 91 et sous-fonction 94, Budget primitif de la Ville de Lyon, Annexes, Eléments du bilan, Présentation croisée par fonction, Détail fonctionnement, exercice 2016, p. 57.

[2038] Fonction 9, sous-fonction 94, Budget primitif de la Ville de Lyon, Annexes, Eléments du bilan, Présentation croisée par fonction, Détail investissement, exercice 2016, p. 75.

[2039] Compte 6574, Fonction 9, sous-fonction 90 et sous-fonction 94, Budget primitif de la Ville de Lyon, Annexes, Eléments du bilan, Présentation croisée par fonction, Détail fonctionnement, exercice 2016, p. 57.

Conclusion du Chapitre 1.

653. L'analyse de la dépense et de la recette publiques locales invite à parcourir des notions cardinales du droit budgétaire local. Plus précisément, elle permet de caractériser la dépense et la recette publiques locales dans le cadre de l'interventionnisme financier local. Toutes deux sont des sommes d'argent qui prennent la forme de deniers publics, qu'elles proviennent des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de personnes morales de droit public ou de droit privé, et ont une finalité commune qui est la satisfaction de l'intérêt général, conciliant ainsi l'intérêt public local avec l'intérêt privé des entreprises privées. La dépense et la recette publiques locales dans le cadre de l'interventionnisme financier local n'ont pas en soi de caractère obligatoire mais le deviennent dès que l'ordonnateur prend un engagement juridique. Le cas échéant, toute dépense devient une dette exigible, donc une dépense obligatoire, et toute recette se doit d'être requise.

654. De même, l'identification des dépenses et des recettes publiques locales concourant à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées a permis de revisiter les classifications proposées par la doctrine. Parmi les classifications existantes, seules deux ont retenu notre attention. La classification économique a été choisie car elle suppose que le budget est présenté par nature, en section d'investissement et section de fonctionnement, ce qui correspond à tous les budgets des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Toutefois, cette classification économique entraîne une identification laborieuse des dépenses et des recettes publiques locales à travers l'analyse linéaire de chaque compte. Elle est donc loin d'être satisfaisante. En conséquence, il a fallu opter pour la classification fonctionnelle qui propose une présentation du budget par fonction, mais qui ne concerne que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le nombre d'habitants est supérieur à 10 000, soit 8 %. L'identification de la dépense et de la recette publiques locales au sein d'un budget par fonction est plus opérante, car une cohérence d'ensemble s'observe malgré les carences inhérentes à cette classification, les dépenses et les recettes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne figurant pas dans une seule fonction. Dans tous les cas, une combinaison des deux types de classification est nécessaire car elle permet une analyse plus complète, mais encore insuffisante. Dès lors, le but est de repenser une autre forme de classification qui rendrait plus visible les mouvements de fonds en termes de dépenses et de recettes publiques locales. Une classification sur le modèle du budget par objectifs serait sans doute plus probante.

Chapitre 2. La perte de recettes fiscales, une technique peu opérante

656. L'impôt est un « *moyen d'inciter à faire ou à ne pas faire un certain nombre de choses sans y obliger* »[2040]. La perte de recettes fiscales, par sa nature même, n'en disconvient pas. Bien au contraire, elle constitue l'autre technique financière utilisée, en sus de la dépense et recette publiques locales, par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées[2041]. Toutefois, si la dépense et la recette publiques locales constituent l'une des techniques privilégiées des collectivités territoriales, il est difficile de l'affirmer pour la perte de recettes fiscales locales. En effet, le recours à cette dernière ne relève pas toujours de la propre initiative des assemblées locales, et les instruments[2042] à la disposition des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concerne la dépense fiscale locale et la modulation des taux des impôts locaux. La dépense fiscale locale revêt un certain particularisme dû notamment aux modalités de son adoption et de son application, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre détenant une marge de manœuvre très relative en la matière. Ces remarques amènent à s'interroger sur la portée de cet instrument financier « *entravé par de nombreux obstacles* »[2043]. Effectivement, si les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne bénéficient que d'une marge de manœuvre limitée concernant l'appréhension de la dépense fiscale locale, quelle est alors la pertinence de celle-ci à l'aune de l'interventionnisme financier local ? La dépense fiscale locale telle qu'elle est actuellement conçue constitue-t-elle véritablement une technique financière d'intervention locale au même titre que la dépense publique locale ? La réponse à ces questions nécessite d'exclure de l'analyse les dépenses fiscales pour lesquelles la collectivité territoriale n'a aucune marge de manœuvre. Sont, notamment, concernées celles compensées par l'Etat[2044]. Seules seront retenues les dépenses fiscales émanant discrétionnairement de la collectivité territoriale et qui ne sont pas compensées par l'Etat. Partant, il sera, d'abord, nécessaire d'appréhender la notion de dépense fiscale locale qui semble se démarquer par sa spécificité afin de mieux en cerner les contours (Section 1). De plus, la dépense fiscale locale fait partie d'un ensemble ayant pour dénominateur commun

---

[2040] GEST (Guy) et TIXIER (Gilbert), *Manuel de droit fiscal*, 4ème éd., LGDJ, 1986, Paris, p. 56.

[2041] L'expression « *apparaît à la fois comme le « symétrique » de l'expression « dépenses budgétaires » et comme le « négatif » de l'expression « recettes fiscales* » (Conseil des impôts, *IVème Rapport au Président de la République relatif à l'impôt sur le revenu*, Réf. préc., p. 268).

[2042] La fiscalité fait partie des instruments disponibles pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle est un moyen de « *conduire une action, voire une politique* » (CAUDAL (Sylvie), *La fiscalité de l'environnement*, LGDJ, Lextensoéditions, coll. « Systèmes Fiscalité », 2014, Paris, p. 21).

[2043] CAUDAL (Sylvie), Avant-propos, *Les collectivités locales et l'entreprise*, sous la direction de Sylvie CAUDAL et Jean-François SESTIER, LGDJ, 2002, Paris, p. 4.

[2044] Les dépenses fiscales compensées par l'Etat laissent très peu de marge de manœuvre aux collectivités territoriales qui doivent les appliquer. La seule action qu'elles peuvent effectuer est le vote d'une délibération contraire. D'ailleurs, seules ces catégories sont référencées par le fascicule « Voies et moyens » (tome 2) et, dans les PAP, dans un tableau spécifique, à la suite des dépenses fiscales sur impôt d'État. Les dépenses fiscales ont été introduites, pour la première fois, dans les Bleus budgétaires du projet de loi de 2007. Elles sont recensées car elles ont un impact direct sur les ressources et les charges de l'État. Sont concernées les mesures applicables aux impôts directs locaux compensées par l'État et dégrèvements d'impôts directs locaux.

la perte de recettes fiscales. Il sera utile d'analyser les enjeux d'une perte de recettes fiscales dans le cadre de l'interventionnisme financier local (Section 2).

Section 1. L'appréhension particulière de la notion de dépenses fiscales émanant des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

657. La dépense fiscale locale dans le cadre de l'interventionnisme financier local présente la particularité d'être prise par délibération, non pas en raison d'une obligation législative, mais uniquement parce que la collectivité territoriale le souhaite en vertu du principe de la libre administration des collectivités territoriales[2045]. En effet, peut-on affirmer l'existence d'un interventionnisme financier local si l'Etat s'interpose ? Dès lors, l'identité de la dépense fiscale locale dans le cadre de l'interventionnisme financier local interpelle car la dépense fiscale locale se démarque des autres dépenses fiscales par sa spécificité (§1). Par ailleurs, l'analyse des catégories de dépenses fiscales qui peuvent être mises en œuvre dans un tel cadre permet de déterminer l'étendue très relative des dépenses concernées (§2).

§1. La spécificité de la dépense fiscale locale

658. La dépense fiscale locale est certes locale mais elle demeure en tout état de cause une dépense fiscale à part entière avec les attributs de la dépense fiscale. Par conséquent, elle doit respecter au minimum des critères[2046] qui permettent de l'identifier (A). Toutefois, parce qu'elle est locale, elle va se distinguer des dépenses fiscales étatiques[2047]. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peuvent certes pas créer la dépense fiscale[2048] mais ils détiennent la compétence financière pour l'adopter ou pas sur tout ou partie de leur territoire afin d'intervenir en faveur des entreprises (B).

[2045] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §2, B. 1.

[2046] En effet, « *elle implique une méthode d'analyse et l'intérêt de celle-ci a conduit le Conseil des impôts à consacrer une partie de son rapport à en définir le champ d'application et à en évaluer la portée* » (Conseil des impôts, *IVème Rapport au Président de la République relatif à l'impôt sur le revenu*, Réf. préc., p. 267).

[2047] D'ailleurs, les dépenses fiscales locales ne figurent pas dans le Fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances. Ce fascicule est issu de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 de finances pour 1980 (*JORF* du 19 janvier 1980 page 147). En effet, l'article 32, IV de cette loi souligne que « *Chaque année, dans le fascicule « Vois et moyens » annexé au projet de loi de finances, le Gouvernement retracera l'évolution des dépenses fiscales en faisant apparaître, de manière distincte, les évaluations initiales, les évaluations actualisées, ainsi que les résultats constatés. Les dépenses fiscales seront ventilées, de manière détaillée, par nature de mesures, par catégories de bénéficiaires et par objectifs* » (article 32, IV de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 de finances pour 1980, Réf. préc.). Malgré, l'insertion d'une liste des dépenses fiscales, la Cour des comptes, dans ces rapports, a souligné l'insuffisance de cette liste en relevant l'existance d'un flou (Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2010 ; Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011. Tome 1. Observations des juridictions financières*, février 2011, p. 47). La doctrine relève l'incertitude de cette liste (CAUDAL (Sylvie), Pour une réorientation environnementale des dépenses fiscales, *in Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre LASSALE, Gabriel MONTAGNIER et Luc SAÏDJ. Figures lyonnaises des finances publiques* sous la direction de Jean-Luc Albert, L'Harmattan, 2012, Paris, p. 67.

[2048] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §2, A. 2.

A. La dépense fiscale locale, une dépense fiscale à part entière

659. La notion de « *dépense fiscale* » est très récente[2049]. Elle est apparue, en France, pour la première fois, en 1979, grâce à un rapport annuel du Conseil des impôts consacré à la dépense fiscale en matière de revenu[2050]. L'analyse des définitions de la notion de « *dépense fiscale* » permet d'indiquer qu'elle représente une perte de recettes fiscales pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre résultant de mesures fiscales dérogatoires[2051]. Ces

---

[2049] En effet, l'expression « *dépense fiscale* » est apparue, de manière concomitante aux Etats-Unis et en Allemagne à la fin des années 1960. Ils ont été les premiers pays à s'intéresser à la notion de « *dépenses fiscales* ». Il n'est donc pas étonnant que le premier emploi et la première définition de la notion donnée, proviennent d'un américain Stanley Surrey. Aux Etats-Unis, le terme a, pour la première fois, été employé par Stanley S. SURREY dans un ouvrage intitulé *The US Income tax System - The Need for a Full Accounting : Speech before the Money Marketers*, paru en 1967. L'Allemagne publie son premier « *Rapport sur les subventions budgétaires et les avantages fiscaux* » dans lequel elle emploie le terme de « *dépenses fiscales* ». La loi du 8 juin 1967 sur « *la stabilisation et la croissance de l'économie* » instituera cette dépense. Elle prévoit que le gouvernement fédéral présente tous les deux ans, au Bundestag et au Bundesrat, un « *rapport sur le développement des aides financières directes et des allègements fiscaux* » (Conseil des impôts, *IVème Rapport au Président de la République relatif à l'impôt sur le revenu*, Réf. préc., p. 268). Ainsi, ces deux pays ont été les premiers à présenter périodiquement l'application des dépenses fiscales sous forme d'analyses et de tableaux chiffrés figurant dans des documents budgétaires ou financiers officiels (*Ibidem*, p. 266).

[2050] L'expérience française est donc plus récente que l'Allemagne et les Etats-Unis. Le Conseil des impôts a publié de nombreux rapports relatifs à la dépense fiscale mais sans directement la nommer comme tel. Ainsi, il a publié, dès 1972, des évaluations relatives aux déductions supplémentaires pour frais personnels dont bénéficient certaines catégories de salariés et aux avantages accordés à une partie de l'épargne financière. A partir de 1974, le gouvernement a présenté, en annexe de la loi de règlement, un rapport sur les fonds publics attribués à titre d'aide aux entreprises industrielles et qui comprend une partie consacrée aux aides fiscales soumises à agrément. Mais le quatrième rapport demeure sans aucun doute le plus important car il consacre une partie au concept de « *dépenses fiscales* » complétée par une analyse exhaustive des mesures dérogatoires existantes en matière d'impôt sur le revenu.

[2051] La définition de la « *dépense fiscale* » a été donnée, pour la première fois, par Surrey, en 1967. Il était alors secrétaire adjoint au Trésor, chargé de la politique fiscale. Celui-ci est parti de la « *constatation que les mesures instituant des avantages fiscaux étaient à l'origine d'autant de charges dont l'importance était mal mesurée et qui ne faisaient pas l'objet d'un contrôle aussi systématique que les dépenses budgétaires à proprement dites* » (Conseil des impôts, *IVème Rapport au Président de la République relatif à l'impôt sur le revenu*, Réf. préc., p. 284). La « *dépense fiscale* » est dénommée « *tax expenditures* ». Elle représente « *toute perte de recettes fiscales dues à des dispositions de lois fiscales fédérales qui permettent une exclusion spécifique, une exemption, ou une déduction du revenu imposable ou qui procurent une réduction ou un crédit d'impôt, un taux d'imposition préférentiel ou le report d'une dette fiscale* ». Eric Pichet fait remarquer l'existence de deux expressions « *Tax expenditures* », utilisée dans la technique fiscale, et « *Loophole* », signifiant « *le trou dans le mur* », qui distinguent les dépenses fiscales des niches fiscales. Il souligne d'ailleurs que « *loophole* » a une « *connotation un peu différente : les niches fiscales évoquent une oasis confortable et statique à l'abri de la pression fiscale, le « trou dans le mur de la fiscalité » ouvre une opportunité au contribuable astucieux et l'amène à échafauder, avec l'aide toujours intéressée du lawyer qui le guide dans le maquis de la fiscalité, des stratégies d'optimisation pour tirer profit des imperfections du système fiscal* » (PICHET (Eric), Contribution à une théorie de la dépense fiscale, pour la réforme du système français des « niches » fiscales, *Revue de Droit fiscal*, n° 14, 5 Avril 2012, p. 242). Un peu plus tard, les dépenses fiscales ont été décrites à propos de l'impôt sur le revenu comme « *les principaux points sur lesquels l'assiette de l'impôt sur le revenu en vigueur déroge aux définitions largement admises du revenu, aux normes de la comptabilité des entreprises et aux structures généralement acceptées de l'impôt sur la revenu* ». Une modification, en 1982, a contribué à faire des dépenses fiscales des « *dérogations à la structure de base de la législation fiscale en vigueur correspondant à la mise en œuvre de programmes de dépenses par l'intermédiaire du système fiscal et qui s'appliquent à des catégories de transactions ou de contribuables suffisamment limitées pour que les effets différentiels sur certains marchés puissent être identifiés et mesurés* » (OCDE, *Rapport du Comité des Affaires fiscales. Dépenses fiscales. Problèmes et pratiques suivies par les pays*, 1984, Paris, p. 17). La France s'est donc inspirée de cette définition de la « *dépense fiscale* » et a donné une première définition très normative. Le Conseil des impôts souligne qu'il s'agit d'une renonciation, par la collectivité territoriale et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, à des recettes par application de mesures fiscales à caractère dérogatoire (Conseil des impôts, *IVème Rapport au Président de la République relatif à l'impôt sur le revenu*, Réf. préc., p. 268). Le fascicule annexé de la loi de finances pour 1981 qualifie la dépense fiscale en précisant qu'elle correspond à « *toute disposition législative ou réglementaire dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc pour le contribuable un allégement de sa charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* » (cité par OCDE, *Rapport du Comité des Affaires fiscales. Dépenses fiscales. Problèmes et pratiques suivies par les pays*, Réf. préc., p. 7 ; PICHET (Eric), Contribution à une théorie de la dépense fiscale, pour la réforme du système français des « niches » fiscales, *op. cit.*, p. 242). L'Allemagne

définitions mettent en exergue deux critères clés d'identification[2052]. Le premier critère concerne le caractère dérogatoire de la dépense fiscale locale (1). Le second a trait à la finalité de la dépense fiscale locale (2).

1. La dépense fiscale locale, une dérogation à une structure fiscale

660. La « *dépense fiscale locale* » équivaut d'abord à une dérogation. Le terme *dérogation* vient du latin juridique « *derogatio* » qui signifie l' « *action de contrevenir aux prescriptions d'une loi* »[2053]. Cette assimilation est évocatrice du sens que les gouvernements ont souhaité donner à la dépense fiscale. Elle doit s'écarter de la norme. Cette acception est généralement bien admise et est reprise au moins par les Etats de l'OCDE. Ainsi, est-ce le cas des Etats tels que l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Autriche ou encore le Canada, les Etats-Unis et même l'organisation internationale, l'OCDE, qui qualifie la dépense fiscale de « *mesure dérogatoire* »[2054].

661. La dérogation suppose que la mesure va s'écarter de la règle qui est généralement applicable. Le sens étymologique de la dérogation renvoie donc obligatoirement à une norme ou à un système de normes de référence[2055]. Cette question de la norme a été soulevée car elle pose de nombreux problèmes quant à sa détermination. Quelle norme de référence en matière fiscale prendre en considération ? Ce problème a d'ailleurs été soulevé par le Conseil des impôts dans son quatrième rapport, datant de 1979[2056], et réitéré plus de vingt plus tard en 2003[2057]. Le Conseil des impôts souligne la difficulté de savoir si une norme constitue bien par sa nature une norme de référence ou si celle-ci constitue déjà une mesure dérogatoire[2058]. Elle souligne toutefois, qu'il n'est pas nécessaire de se focaliser sur la détermination de la norme de référence et d'adopter une démarche pragmatique consistant à « *apprécier s'il y a dérogation en fonction de critères tenant compte du but poursuivi, qu'il soit fiscal ou non, ces critères pouvant d'ailleurs changer avec l'apparition de données nouvelles* »[2059].

---

a également été amené à définir la dépense fiscale, terme qu'elle n'emploie pas, d'ailleurs. En effet, dans le premier rapport du gouvernement fédéral sur les aides, elle indique qu'il s'agit d' « *incitations* » c'est-à-dire « *des dérogations particulières au concept central d'une norme fiscale, qui implique une minoration des recettes* ».

[2052] Madame le Professeur Sylvie Caudal, qui identifie les dépenses fiscales à des « *réductions d'imposition* » (CAUDAL (Sylvie), *La fiscalité de l'environnement*, LGDJ, Lextensoéditions, coll. « Systèmes Fiscalité », 2014, Paris, p. 29), souligne que quatre critères ont été mis en évidence dans les années 1980, avant que ceux-ci ne soient réduits à deux par la loi de finances pour 1998. Ces critères sont les suivants : l'ancienneté de la mesure, sa généralité, son rattachement à un principe considéré comme la norme par la doctrine, et son caractère incitatif (CAUDAL (Sylvie), Pour une réorientation environnementale des dépenses fiscales, *op. cit.*, p. 67).

[2053] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « déroger », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 663.

[2054] La France emploie cette expression dans son fascicule annexé à la loi de finances de 1981 (OCDE, *Rapport du Comité des Affaires fiscales. Dépenses fiscales. Problèmes et pratiques suivies par les pays*, Réf. préc., p. 7).

[2055] Conseil des impôts, *IVème Rapport au Président de la République relatif à l'impôt sur le revenu*, Réf. préc., p. 269.

[2056] *Ibidem*, p. 269.

[2057] Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, septembre 2003, 220 pages.

[2058] Conseil des impôts, *IVème Rapport au Président de la République relatif à l'impôt sur le revenu*, Réf. préc., p. 270.

[2059] *Ibidem*, p. 270.

662. Par conséquent, la question de l'appréciation de la dépense fiscale se pose. Doit-elle s'analyser à l'aune des normes de référence ou d'un système fiscal de référence ? Le fascicule annexé à la loi de finances pour 1981[2060] répond à cette interrogation en précisant ce qu'elle entend par la norme. Il s'agit des principes généraux du droit fiscal français qui forment le système fiscal français de référence[2061]. Au niveau international, l'OCDE confirme cette vue en indiquant que la dépense fiscale est décrite comme une « *mesure dérogatoire à la structure du système fiscal généralement admise ou réputée comme étant la norme* »[2062]. Les principes constitutionnels du droit fiscal servent de fondement à l'ensemble du droit fiscal[2063]. De fait, ils servent aussi de fondement à la fiscalité locale.

663. Les principes constitutionnels du droit fiscal français sont bien connus[2064]. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 permet de mettre en exergue ces principes. Au nombre de trois, il s'agit du principe de légalité fiscale, du principe de nécessité fiscale et du principe d'égalité fiscale. Ainsi, les dépenses fiscales locales constituent des mesures qui dérogent au système fiscal français de référence.

664. L'analyse de la dépense fiscale locale s'effectue – comme la dépense fiscale – à l'aune des principes du droit fiscal prévus par la Constitution de 1958. Elle s'appréhende également au regard de ses conséquences à l'égard des contribuables.

2. Un allègement relatif de la charge fiscale

665. En s'attachant à son objet[2065], il est possible de souligner que la dépense fiscale, en tant que dérogation à un système fiscal référentiel, allège la charge fiscale du contribuable[2066]. Cette dérogation va se manifester par le biais d'exonérations. C'est le cas de la Métropole de Bordeaux reconduit, en contribution économique territoriale, les exonérations s'appliquaient sous le régime de la taxe professionnelle. Ainsi, cette

---

[2060] Fascicule annexé à la loi n° 80-1094 du 30 décembre 1980 de finances pour 1981, *JORF* du 31 décembre 1980 page 309.

[2061] La précision nationale est importante car chaque Etat dispose de son propre système fiscal de référence.

[2062] Le système fiscal est fondé sur « *des principes généraux fruits d'une vision idéologique partagée à un moment donné par la majorité d'un peuple sur ce qu'est l'équité fiscale, et exprimée par le vote de ses représentants* » (PICHET (Eric), Contribution à une théorie de la dépense fiscale, pour la réforme du système français des « niches » fiscales, *op. cit.*, p. 242).

[2063] AYRAULT (Ludovic), LAMARQUE (Jean) et NEGRIN (Olivier), *Droit fiscal général*, *op. cit.*, pp. 413-471 ; BIENVENU (Jean-Jacques) et LAMBERT (Thierry), *Droit fiscal*, 4ème éd., PUF, coll. « Droit fondamental », 2010, Paris, pp. 23-26 ; BIENVENU (Jean-Jacques), *Droit fiscal*, PUF, coll. Droit fondamental, 1987, Paris, pp. 22-23 ; COLLET (Martin), *Droit fiscal*, 5ème éd., PUF, 2015, Paris, pp. 18-52 ; GEST (Guy) et TIXIER (Gilbert), *Manuel de droit fiscal*, *op. cit.*, p. 56.

[2064] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §2. A.

[2065] La « *dépense fiscale* » est également qualifiée d' « *aides fiscales* », de « *subventions fiscales* ». La première est utilisée par une partie de la doctrine afin de bien différencier la dépense budgétaire directe de la dépense fiscale. La dépense fiscale est qualifiée ainsi pour marquer sa similitude avec la dépense directe dans le but qu'elle soit contrôlée comme la dépense publique (OCDE, *Rapport du Comité des Affaires fiscales. Dépenses fiscales. Problèmes et pratiques suivies par les pays*, Réf. préc., p. 7 ; Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 6).

[2066] La « *dépense fiscale* » était qualifiée d'allègement avant que le terme ne soit vraiment mis en lumière par le Professeur Stanley Surrey (SURREY (Stanley S.), *The US Income tax System - The Need for a Full Accounting : Speech before the Money Marketers*, 1967 cité par PICHET (Eric), Contribution à une théorie de la dépense fiscale, pour la réforme du système français des « niches » fiscales, *op. cit.*, p. 242)

délibération prévoit plusieurs exonérations dont une exonération de 100% pendant deux ans des entreprises nouvelles et des reprises d'entreprises en difficulté et une exonération de 100% pendant cinq ans pour les créations et les extensions des établissements en zones urbaines sensibles[2067].

666. La mesure dérogatoire qui consiste en un allègement de la charge fiscale du contribuable engendre une double conséquence, soit elle permet un allègement total de la charge fiscale soit elle réduit partiellement la charge fiscale. Dans le premier cas, les bénéficiaires ne payeront pas l'impôt qui aurait été dû. C'est le cas, par exemple, des entreprises de spectacles vivants qui peuvent être exonérées de cotisation foncière des entreprises à hauteur de 100 % par les communes ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[2068]. Dans le deuxième cas, les bénéficiaires ne s'acquittent que d'une partie. C'est le cas, lorsqu'un établissement de spectacles cinématographiques s'installe sur le territoire d'une commune. Il peut bénéficier d'une exonération de cotisation foncière des entreprises dans la limite de 66 %[2069].

667. Ensuite, l'allègement ne concerne qu'une ou plusieurs catégories de contribuables[2070]. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent, en effet, prendre des délibérations de portée générale. Cette assertion se justifie en vertu du respect du principe d'égalité fiscale et également des principes européens. Le respect du principe d'égalité fiscale suppose qu'un contribuable ne peut bénéficier d'un avantage fiscal au détriment d'un autre alors que celui-ci se trouve dans une situation identique. De plus, le respect des principes issus des traités européens nécessite que l'allègement d'une charge fiscale à l'égard d'une entreprise ne fausse pas ou ne menace pas de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions[2071].

B. La dépense fiscale locale, une dépense singulière en matière d'interventionnisme financier local

668. La dépense fiscale dans le cadre de l'interventionnisme financier local se singularise d'une part, en raison de son caractère local (1), d'autre part, en raison de sa finalité économique (2).

[2067] Communauté urbaine de Bordeaux, Délibération n° 2010-0648, Contribution économique territoriale – Exonérations – Décision, Conseil du 24 septembre 2010.
[2068] *Ibidem*.
[2069] La Communauté urbaine de Bordeaux a reconduit, en 2010, une délibération qui exonère de 66% les établissements de spectacles cinématographiques réalisant moins de 7 500 entrées hebdomadaires et ayant une salle classée « art et essai » (*Ibidem*).
[2070] Conseil des impôts, *IVème Rapport au Président de la République relatif à l'impôt sur le revenu*, Réf. préc., p. 268.
[2071] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §2. B.

1. Le caractère local de la dépense fiscale

669. L'acception du terme « *local* » doit être approchée de manière large. « *Local* » désigne à la fois les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre situés sur le territoire national dans le cadre de la décentralisation et l'espace sur lequel s'appliquera la dépense fiscale locale[2072].

670. Tout d'abord, est attribué à la dépense fiscale le qualificatif de « *local* » en vertu des organes qui votent cette dépense. La dépense fiscale émanant des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre va dès lors se distinguer de la dépense fiscale émanant de l'Etat. Cette précision est importante car certaines dépenses fiscales revêtent un caractère étatique alors même qu'elles semblent provenir des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[2073]. En effet, les dépenses fiscales appliquées par ces derniers et compensés par l'Etat s'identifient, en réalité, à des dépenses fiscales étatiques[2074]. C'est le cas, notamment, des exonérations de plein droit[2075]. Ainsi, une commune devra exonérer, de plein droit, de la cotisation foncière des entreprises, les pêcheurs utilisant pour leur activité professionnelle un ou deux bateaux[2076].

671. Par conséquent, la dépense fiscale locale se caractérise par le fait que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour appliquer ou non cette dépense fiscale. Ainsi, l'absence de décision fiscale exonérant un contribuable alors même que celui-ci aurait pu en bénéficier n'est pas de nature à justifier un recours pour excès de pouvoir. Le contribuable ne détient pas un droit à exonération[2077]. C'est le cas des exonérations facultatives temporaires. Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut décider d'exonérer temporairement de cotisation foncière des entreprises, sous certaines conditions, une entreprise exerçant sur son territoire une activité de vente de livres neufs au détail. En revanche, le contribuable détient un droit à exonération en vertu des

---

[2072] PONTIER (Jean-Marie), Qu'est-ce que le « local » ?, *AJDA*, 2017, p. 1093.

[2073] Il s'agit des dépenses fiscales qui sont compensées par l'Etat. D'ailleurs, le fascicule budgétaire bleu « *Voies et moyens* » qui ne recense que les dépenses fiscales qui ont un impact sur les finances de l'Etat, met bien entre guillemets la notion de « *local* » afin de souligner le caractère inapproprié du terme dans ce cadre.

[2074] Le Conseil des impôts distingue nettement les dépenses fiscales locales des dépenses fiscales étatiques. Les charges qui découlent des dépenses fiscales édictées par les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre impactent ces derniers et non l'Etat (Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., pp. 32-34). Toutefois, le Conseil des impôts défend un recensement, souhaitable malgré la complexité de mise en œuvre des dépenses fiscales locales dans le bleu budgétaire « *Evaluations des voies et des moyens* ». Il indique, par ailleurs, que la France se singularise sur ce point. En effet, d'autres pays comme l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Espagne, Canada ou l'Italie incluent, dans le recensement des dépenses fiscales, les dépenses fiscales locales et les dépenses sociales (Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 41).

[2075] ATIAS (Christian), De plein droit, *op. cit.*, p. 2183.

[2076] Article 1455 du CGI modifié par l'article 2 (V) de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 puis par l'article 1er du décret n° 2011-645 du 9 juin 2011.

[2077] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §2, B.

exonérations applicables de plein droit[2078] si et seulement si celui-ci répond aux conditions d'exonération[2079]. C'est le cas des entreprises qui exploitent des mines en France[2080].

672. Par ailleurs, le terme « *local* » désigne également l'espace sur lequel va s'appliquer la dépense fiscale locale. La dépense fiscale est limitée *ratione loci*. Elle s'applique dans le cadre du périmètre territorial de la collectivité territoriale concernée. Ainsi, la dépense fiscale locale peut concerner soit l'ensemble du territoire de la commune. C'est le cas, par exemple, des communes rurales. La dépense fiscale locale peut également concerner une zone particulière sur le périmètre territorial de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

673. La dépense fiscale locale présente par sa qualité une particularité qui la distingue des dépenses fiscales étatiques qui s'appliquent sur le périmètre territorial de la collectivité territoriale. Ce caractère local va la singulariser.

2. La dépense fiscale locale en faveur des entreprises privées

674. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre interviennent financièrement en faveur des entreprises privées dans le but que leur existence perdure sur le territoire et dans le but d'en attirer de nouvelles. La dépense fiscale locale est donc un instrument financier qui s'adresse aux entreprises privées et plus particulièrement aux petites et moyennes entreprises. L'Observatoire des finances locales utilise, d'ailleurs, l'expression de « *fiscalité économique* » pour évoquer les impositions locales directes au profit des entreprises[2081]. L'approche du Conseil des prélèvements obligatoires est plus large puisque par « *fiscalité économique* », elle comprend « *l'ensemble des impositions pesant pour tout ou partie sur les entreprises au titre d'une implantation locale, de manière directe ou de manière indirecte* »[2082]. Il est donc aisé de comprendre le rôle économique joué par la dépense fiscale locale.

675. Toutefois, la dépense fiscale locale en faveur des entreprises privées poursuit d'autres fins qu'économiques[2083]. En effet, la dépense fiscale peut tout à la fois favoriser les

---

[2078] ATIAS (Christian), De plein droit, *op. cit.*, p. 2183.
[2079] CAA Nancy, 2ème ch., 1er Octobre 2015, *Habitat 08 Direction de contrôle fiscal est*, n° 14NC02215, concl. Goujon-Fischer.
[2080] Ne seront pas exonérées de cotisation foncière des entreprises, les ventes en France de minerais extraits à l'étranger.
[2081] Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*, septembre 2013.
[2082] Conseil des prélèvements obligatoires, *Fiscalité locale et entreprises*, mai 2014.
[2083] Il s'agissait de revenus exonérés d'impôt sur le revenu (Conseil des impôts, *Deuxième Rapport au Président de la République*, juillet 1974, p. 58). La dépense fiscale peut poursuivre un intérêt culturel et concerner le patrimoine culturel (DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, pp. 287 et s.). La dépense fiscale peut poursuivre un intérêt environnemental. Elle se traduit, notamment, par l'exonération ou un taux réduit d'impôt. Elle a pour but de modifier les comportements en vue d'améliorer la protection de l'environnement. La dépense fiscale a donc une finalité environnementale (CAUDAL (Sylvie), Pour une réorientation environnementale des dépenses fiscales, *op. cit.*, pp. 64-65).

entreprises privées et avoir pour but de protéger l'environnement[2084]. C'est le cas de la dépense fiscale locale. Ainsi, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent exonérer les entreprises innovantes notamment dans un but de protection de l'environnement. De la même manière, la dépense fiscale peut favoriser une entreprise privée tout en ayant une finalité culturelle[2085]. C'est également le cas de la dépense fiscale locale. Ainsi, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont en mesure d'exonérer de 100% de cotisation foncière des entreprises des spectacles vivants[2086]. La dépense fiscale locale allie tout aussi bien l'économie avec l'environnement ou la culture.

676. La définition de la « *dépense fiscale* » par le fascicule annexé à la loi de finances de 1981[2087] propose une définition qui semble incomplète car elle ne se limite qu'à l'objet de la dépense fiscale. Elle ne prend pas en considération la finalité de celle-ci[2088]. Les auteurs auraient pu s'inspirer des rapports du Conseil des Impôts qui soulignaient qu'elle avait pour but de « *relancer l'activité économique* »[2089]. La dépense fiscale locale se destine à l'économie locale. En effet, en réduisant les charges fiscales des entreprises, la collectivité territoriale favorise l'échange de biens et de services au niveau local. En effet, la combinaison de la dépense fiscale locale avec les entreprises dynamise le développement économique local.

677. A travers cette analyse, nous constatons que si la dépense fiscale locale présente tous les attributs de la dépense fiscale au sens générique du terme, celle-ci recouvre des spécificités qui lui sont propres, ce qui dès lors restreint le nombre de dépenses fiscales auquel il est possible d'attribuer le qualificatif de local.

§2. Le nombre restreint de dépenses fiscales locales concernées

678. Les dépenses fiscales sont, de manière générale, très nombreuses[2090] et peuvent prendre différentes formes[2091]. Néanmoins, cette abondance ne se vérifie pas en ce qui concerne les dépenses fiscales locales[2092]. Il s'agira ici non pas de recenser ces dépenses

---

[2084] Madame le Professeur Sylvie Caudal démontre excellemment le lien étroit entre l'économie et l'écologie (CAUDAL (Sylvie), Pour une réorientation environnementale des dépenses fiscales, *op. cit.*, pp. 63-84).
[2085] DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, pp. 287 et s.
[2086] Communauté urbaine de Bordeaux, Délibération n° 2010-0648, Contribution économique territoriale – Exonérations – Décision, Conseil du 24 septembre 2010.
[2087] Fascicule annexé à la loi n° 80-1094 du 30 décembre 1980 de finances pour 1981, Réf. préc.
[2088] La définition allemande va plus loin car elle assimile la « *dépense fiscale* » à une incitation. Certains auteurs de la doctrine vont également dans ce sens en qualifiant la dépense fiscale d' « *incitation fiscale* » (COLLET (Martin), *Droit fiscal*, *op. cit.*, pp. 175-179 ; ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, 921 pages).
[2089] Le rapport ne faisait pas directement référence à la notion de « *dépense fiscale* » mais à une modalité, en l'occurrence, le dégrèvement (Conseil des impôts, *III*ème *Rapport au Président de la République relatif à l'imposition des bénéfices industriels et commerciaux*, juillet 1977, p. 18).
[2090] En témoigne, l'incapacité du législateur à déterminer celles qui sont actuellement applicables sur le territoire national. En effet, de nombreux rapports soulignent l'accroissement du nombre de dépenses fiscales.
[2091] L'OCDE a classé en quatre catégories les différentes formes que peuvent revêtir les dépenses fiscales. Il peut s'agir d'exonérations fiscales, de réductions fiscales, de crédits d'impôt ou encore d'allègements spéciaux de taux (OCDE, *Rapport du Comité des Affaires fiscales. Dépenses fiscales. Problèmes et pratiques suivies par les pays*, Réf. préc., p. 9).
[2092] Bien au contraire, cela manifeste la forte centralisation de la fiscalité locale tant décriée.

mais plutôt de cerner la notion d'exonération fiscale locale (A). Ensuite, il sera nécessaire de distinguer les catégories de dépenses fiscales locales (B).

A. Une exonération fiscale à part entière avec sa spécificité locale

679. Le terme « *exonération* » vient du bas latin juridique « *exoneratio* », « *action d'exonérer* » et « *rabais* »[2093]. Il vient du supin de « *exonerare* ». Il est formé de *ex-*, « *hors de* » et de « *onerare* », « *charger* », dérivé de « *onus* »[2094], « *oneris* », « *poids, charge* »[2095]. Le vocable signifie donc retirer un poids, une charge. En 1865, le terme désigne ensuite l' « *action d'exonérer quelqu'un et son résultat* »[2096]. De ce fait, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui procède à une exonération va donc ôter tout ou partie d'une charge qui pèse sur une personne. Il s'agit donc bien d'une dérogation.

680. Depuis la fin du XIXème siècle, seul le sens fiscal à propos d'impôts, de taxes, de charges a été retenu[2097]. Cela signifie qu'une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui procède à une exonération va donc ôter tout ou partie d'une charge fiscale qui pèse sur l'entreprise privée. Au sens large, l' « *exonération fiscale* » désigne également la dispense du paiement d'une imposition[2098]. Au sens restreint, l' « *exonération fiscale* » suppose la décharge soit totale soit partielle, d'une charge fiscale, en vertu des conditions fixées par la loi, afin de soustraire à un impôt une matière entrant normalement dans le champ d'application de cet impôt[2099]. L'approche restrictive sera privilégiée car elle permet de ne pas confondre l'exonération avec d'autres types de dépenses fiscales tels que les exemptions[2100].

[2093] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « exonérer », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 857.
[2094] Le terme « *Onus* » a donné par la suite le mot « *onéreux* ».
[2095] Mais ce terme n'était pas originellement juridique. Il s'agissait d'un terme emprunté au vocabulaire médical. Le terme sera attesté, en 1552, comme un terme médical signifiant « *pour évacuation de matières fécales* ». Ce sens sera d'ailleurs repris au XIXème siècle avec en plus le sens de retirer du poids par prélèvement de graisse (REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « exonérer », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 857 ; AGRON (Laurence), *Histoire du vocabulaire fiscal*, Thèse pour le doctorat, LGDJ, coll. « Bibliothèque de science financière », Tome 36, 1972, Paris, pp. 45-46).
[2096] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « exonérer », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 857.
[2097] *Ibidem*, p. 857.
[2098] Dans ce cas, il n'y aura pas de distinction entre l'exonération et l'exemption.
[2099] GEST (Guy), Exonération fiscale, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, p. 783.
[2100] L' « *exonération* » est parfois appelée indifféremment exemption. Dans le *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, datant de 1993, l'exonération est une « *mesure, souvent appelée exemption* » (PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, p. 782). Dans la dernière édition, l'entrée « *exonération fiscale* » ne fait aucune mention ni aucune comparaison entre les deux notions (BLANCHON (Clothilde), Exonération fiscale, *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, p. 444). Pourtant les deux termes sont distincts comme l'explique Laurence Agron, dans sa thèse sur l'*Histoire du vocabulaire fiscal*. L'exonération concerne un revenu alors que l'exemption dispense d'une obligation fiscale. Elle exempte une personne d'une obligation (AGRON (Laurence), *Histoire du vocabulaire fiscal*, *op. cit.*, spéc. pp. 45-46 et 388).

681. En tant que dépense fiscale locale, l'exonération fiscale doit bénéficier du qualificatif « *local* » afin qu'elle soit distinguée des autres catégories d'exonérations. Le caractère local ne pourra lui être attribué que si et seulement si elle provient de la compétence discrétionnaire de la collectivité territoriale en la matière. *A contrario*, elle ne pourra aucunement bénéficier de cet attribut. La collectivité territoriale bénéficie d'une compétence *ratione loci.*

682. Par ailleurs, le caractère territorial de l'assiette favorise la territorialisation de l'exonération[2101]. En effet, la fiscalité locale étant fondée sur des assiettes rattachables à un territoire, la dépense fiscale locale suit le même mouvement. Il existe donc un lien direct entre le territoire d'implantation de l'entreprise et la collectivité territoriale concernée. Ce lien direct se manifeste, par exemple, lorsqu'une commune prend une délibération d'exonération de cotisation foncière des entreprises dans la limite d'un montant de base nette imposable fixé chaque année pour toute entreprise procédant, dans les quartiers prioritaires situés sur le territoire de celle-ci, à des extensions ou des créations d'établissements dans les conditions prévues par la loi[2102].

683. L'interventionnisme financier local pourra donc s'effectuer par l'intermédiaire de l'exonération fiscale qui sera votée par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Aussi, faudra-t-il distinguer les catégories d'exonérations fiscales entrant dans ce cadre.

B. Les deux catégories d'exonérations facultatives

684. Les exonérations fiscales que nous retiendrons sont au regard de l'analyse précédente les exonérations facultatives. Celles-ci exigent de distinguer les exonérations facultatives permanentes et les exonérations facultatives temporaires pour la clarté de l'analyse.

685. D'une part, les exonérations facultatives permanentes se particularisent par l'absence de durée d'application prévue. Ces exonérations concernent des catégories spécifiques d'entreprises privées qui bénéficient de mesures dérogatoires permanentes en raison de leur spécificité. En effet, il s'agit de catégories d'activités fragiles qui sans avantages fiscaux ne pourraient ni voir le jour ni perdurer.

686. D'autre part, les exonérations facultatives permanentes se différencient selon qu'elles soient totales ou partielles. Les premières procéderont à une absence d'impôt dû par l'entreprise privée alors que les secondes consisteront à une diminution de celui-ci. La collectivité territoriale peut décider d'exonérer en ce qui concerne la cotisation foncière des

---

[2101] Les différentes assiettes utilisées dans le cadre de la fiscalité locale dont sont redevables les entreprises privées peuvent être réparties au sein de quatre catégories, pour ce qui concerne les principales impositions : le foncier ; la consommation (hors prise en compte de l'incidence fiscale) ; la valeur ajoutée ; les facteurs de production capital et travail (Conseil des prélèvements obligatoires, *Fiscalité locale et entreprises*, préc.).
[2102] Article 1466 A I du CGI modifié par l'article 96 (V) de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015.

entreprises. C'est le cas dans les zones d'aide à finalité régionale. Ainsi une petite entreprise située dans cette zone pourra bénéficier dans le cadre de son investissement initial de cette exonération partielle ou totale[2103]. Les entreprises de spectacles vivants et les établissements cinématographiques sont également concernés par ses exonérations facultatives permanentes[2104].

687. Par ailleurs, à côté des exonérations facultatives permanentes, il existe les exonérations facultatives temporaires qui se caractérisent par leur caractère optionnel et éphémère. En effet, l'exonération fiscale facultative temporaire est soumise à une durée d'application. C'est le cas des jeunes entreprises innovantes existant au 1er janvier 2004 ou créées entre cette date et le 31 décembre 2016 qui peuvent en bénéficier pendant une durée de sept ans dès lors que la collectivité territoriale a voté la délibération.

688. La notion de « *dépense fiscale locale* » est manifestement une dépense singulière qui permet de mesurer l'étendue de la compétence discrétionnaire des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en la matière et parallèlement de mesurer la présence de l'Etat au niveau local. Mais *en sus* de la dépense fiscale locale, la question des enjeux de la perte de recettes fiscales interroge.

Section 2. L'enjeu dual dépassant le cadre de la dépense fiscale locale

689. La dépense fiscale locale n'est pas le seul moyen utilisé par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées. La modulation des taux d'impôts en constitue un autre. La dépense fiscale locale et la modulation des taux ont une conséquence commune : la perte de recettes fiscales tant pour les collectivités territoriales que pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Aussi, cette conséquence permet d'opérer une analyse conjointe quant aux enjeux de la perte de recettes fiscales dans le cadre de l'interventionnisme financier local. La perte de recettes fiscales présente une utilité certaine pour les entreprises privées puisqu'elles voient leurs charges fiscales diminuer, ce qui influence leur comportement (§1). En revanche, la question de l'intérêt de cette perte de recettes fiscales se pose pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. En effet, la perte de recettes fiscales impacte les recettes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Toutefois, cette moins-value fiscale est relative eu égard aux effets économiques indirects[2105] (§2).

[2103] Article 1465 CGI modifié par l'article 47 de la loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014.
[2104] Il faut noter que le dispositif français semble, selon le Centre national du cinéma et de l'image animée, moins attractif que certains de ses homologues européens (Centre national du cinéma et de l'image animée, *Etude comparative des systèmes d'incitation fiscale à la localisation de la production audiovisuelle et cinématographique*, Etude du CNC, 2011, Paris).
[2105] GAUDEMET (Paul-Marie), Un mode d'intervention économique : les dépenses fiscales, *op. cit.*, p. 331.

§1. Une baisse de charges fiscales incitatives pour les entreprises privées

690. Les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ont pour conséquence une baisse de charges fiscales supposent, préalablement, une action de ceux-ci sur la fiscalité locale, soit par la dépense fiscale locale soit par la modulation des taux d'imposition. La fiscalité locale, dans ce cadre, joue un rôle incitatif[2106]. Le rapport Guillaume met en exergue les objectifs initiaux et les effets indirects du recours aux dépenses fiscales par les administrations publiques[2107] ; cette démarche peut être élargie à la modulation des taux d'imposition. En ce qui concerne les objectifs initiaux, la perte de recettes fiscales locales joue un rôle incitatif (A). En ce qui concerne les effets indirects, la perte de recettes fiscales locales a un effet sur le développement économique local (B).

A. L'incitation fiscale locale mitigée

691. Le rôle incitatif de la perte de recettes fiscales pour les entreprises privées se manifeste comptablement par une augmentation de leur chiffre d'affaires et de leurs bénéfices. Elle est donc génératrice de recettes supplémentaires. La dépense fiscale locale constitue donc un avantage fiscal pour les entreprises privées. Celles-ci bénéficient, en effet, d'une diminution de leur charge fiscale en raison de leur nature et de leur activité (1). Toutefois, l'incitation fiscale locale ne semble pas influencer significativement les entreprises privées (2).

1. Une incitation fiscale de principe

692. Le terme « *incitation* » signifie l' « *action d'inciter* » c'est-à-dire l'action de pousser quelqu'un à faire quelque chose[2108]. L'incitation constitue un outil de la politique interventionniste[2109]. L' « *incitation fiscale* »[2110] est une expression qui semble apparaître après la seconde guerre mondiale[2111]. Toutefois, l'intervention financière des personnes publiques par le truchement de la fiscalité est beaucoup plus ancienne puisqu'il s'agit d'une « *pratique séculaire* »[2112].

[2106] Paul-Marie Gaudemet distingue les interventions financières par la voie dissuasive ou par la voie incitative. Il souligne d'ailleurs que la fiscalité lorsqu'elle est incitative est une « *technique moins douloureuse* » (*Ibidem*, p. 322). Cette idée est partagée par d'autres auteurs (ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 255 ; CAUDAL (Sylvie), Pour une réorientation environnementale des dépenses fiscales, *op. cit.*, Paris, p. 65).

[2107] Le rapport Guillaume reprend la méthodologie de Véronique Hespel. Il classe les objectifs initiaux d'une dépense fiscale en trois catégories : incitatif, distributif, technique, et les effets indirects en trois grands domaines : économique, social, environnemental (cité par PICHET (Eric), Contribution à une théorie de la dépense fiscale, pour la réforme du système français des « niches » fiscales, *op. cit.*, p. 242).

[2108] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « incitation », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 1136.

[2109] AGRON (Laurence), *Histoire du vocabulaire fiscal*, *op. cit.*, p. 46.

[2110] L'expression « *incitation fiscale* » est assimilée à l'expression familière de « *carotte fiscale* » et également aux « *encouragements fiscaux* », à la « *fiscalité incitatrice* », ou à la « *fiscalité d'incitation* » (*Ibidem*, p. 46).

[2111] *Ibidem*, p. 46.

[2112] ORSONI (Gilbert), *L'interventionnisme fiscal*, *op. cit.*, pp. 24-29.

693. L'incitation fiscale en matière d'interventionnisme financier local suppose que les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre encouragent les entreprises privées à un certain comportement[2113]. Ainsi, par l'exonération fiscale facultatives ou la diminution des taux des impôts locaux, ils souhaitent attirer sur leur territoire des entreprises privées. La diminution des taux des impôts locaux tels que ceux de la cotisation foncière des entreprises joue un rôle d'incitation. Elle favorise l'implantation des entreprises privées. Le Conseil des prélèvements obligatoires a mesuré, dans un rapport datant de mai 2010, l'impact de la baisse de ces taux sur la mobilité des entreprises privées[2114] et a constaté l'existence d'un lien, assez faible, entre les taux des impôts économiques et la mobilité des entreprises privées[2115].

2. Une réalisation mitigée

694. En premier lieu, l'exonération fiscale locale n'incite pas les entreprises privées dans leur comportement. En effet, le Conseil des prélèvements obligatoires fait remarquer qu'elle ne représente pas un critère d'implantation déterminant pour les entreprises privées eu égard à leur faible montant[2116]. Elle s'assimile, dit le même conseil, plutôt à un « *cadeau de bienvenue* »[2117] ou une « *remise commerciale* »[2118] de la part de la collectivité territoriale.

695. En second lieu, un taux d'impôts peu élevé joue un rôle d'incitation car il favorise l'implantation des entreprises privées sur le territoire de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ainsi, la Métropole de Lyon est un exemple de croissance de l'implantation des entreprises privées sur son territoire[2119]. En effet, entre les périodes 2003-2007 et 2008-2012, le nombre d'entreprises créées est multiplié par deux[2120], le taux de cotisation foncière des entreprises demeurant largement inférieur au taux plafond. A l'inverse, avec un taux élevé, supérieur de plus de 10 points au taux moyen national, la Métropole de Lille ne connaît pas un tel impact. Effectivement, entre 2009 et 2012, on constate une stagnation du nombre d'entreprises créées[2121].

[2113] L'incitation fiscale « *[vise] à entraîner le contribuable à participer à la réalisation d'un projet d'intérêt public, à opter pour un mode particulier de gestion de son patrimoine à des fins d'ordre économique ou social, ou plus généralement à adopter un comportement conforme à un objectif déterminé par la loi* » (AYRAULT (Ludovic), LAMARQUE (Jean) et NEGRIN (Olivier), *Droit fiscal général*, 4ème éd., LexisNexis, 2016, Paris, p. 43).

[2114] Il fait d'ailleurs remarquer le transfert de charge fiscale des entreprises privées vers les ménages (Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale*, La documentation française, mai 2010, Paris, p. 42).

[2115] *Ibidem*, p. 42.

[2116] Ces exonérations sont généralement rajoutées aux instruments fiscaux nationaux.

[2117] Conseil des prélèvements obligatoires, *Fiscalité locale et entreprises*, préc.

[2118] *Ibidem*.

[2119] Insee-Analyses, *Renouvellement des établissements de la Métropole de Lyon : un socle pour les emplois de demain*, n° 41, Octobre 2015.

[2120] L'Insee relève que 8 900 entreprises ont été créées pour la première période et 16 200 pour la deuxième (Insee - Répertoire des entreprises et des établissements (Sirene), *Connaissance locale de l'appareil productif (Clap)*, 2015. https://www.insee.fr/fr/statistiques/1285532).

[2121] Entre 2009 et 2010, le nombre d'entreprises créées progressent passant de 8 692 à 9 646. Mais de 2011 à 2015, ce nombre diminue même si pour l'ensemble de la période 2009 à 2015, il demeure stable (Insee, Répertoire des entreprises et des établissements (Sirene), Champ : activités marchandes hors agriculture, 2015. https://www.insee.fr/fr/statistiques/2117519?geo=EPCI-245900410#graphique-DEN_G1).

696. Toutefois, un taux peu élevé est loin de constituer le facteur principal de l'attractivité d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour les entreprises privées. De fait, la CRC Ile de France a relevé une augmentation de 32 % du montant des bases de taxe professionnelle entre 2006 et 2010 sur le territoire de la Communauté d'agglomération d'Argenteuil-Bezons, sans même que cette dernière n'ait eu besoin de diminuer son taux d'imposition qui est demeuré à 19,66 %[2122]. Plus encore, la Métropole de Lyon que nous avons déjà évoqué n'a cessé d'augmenter son taux d'imposition alors même que le nombre d'entreprises privées continue d'augmenter de manière significative.

697. Il faut donc déduire que ni la dépense fiscale locale ni la modulation des taux des impôts locaux ne semblent être un critère déterminant quant au comportement des entreprises privées. Ce ne sont que des instruments fiscaux parmi les instruments de l'interventionnisme financier local. Dès lors, l'absence d'une fiscalité incitative n'engendre pas forcément un défaut d'implantation d'entreprises privées[2123].

B. Un outil accessoire de développement économique local

698. Contrairement aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui poursuivent un but d'intérêt général, une entreprise privée recherche son intérêt privé. Elle recherchera tous les moyens pour alléger sa charge fiscale afin de faire un maximum de profit. L'allègement de la fiscalité est bénéfique pour elle car elle peut ainsi dégager plus de chiffres d'affaires et, le cas échéant, en réinvestir une partie.

699. Toutefois, la dépense fiscale locale ne constitue qu'un instrument parmi d'autres, à la portée des collectivités territoriales, susceptible d'influencer les entreprises privées. Une politique publique locale, uniquement basée sur l'allègement de charges fiscales par le biais des exonérations, ne suffit pas. Elle doit combiner ces dépenses fiscales locales avec une baisse significative des taux d'imposition afin d'éviter une délocalisation éventuelle des entreprises privées[2124].

700. La cartographie des entreprises françaises permet de mettre en exergue les territoires les plus attractifs[2125]. Nous observons – d'après une cartographie du Conseil des Prélèvements aux impôts[2126] – que les territoires les plus attractifs économiquement sont Paris, Lyon, Marseille et également Bordeaux, alors que ce n'est pas du tout le cas d'un point de vue purement fiscal.

701. De manière plus précise, nous constatons que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui mettent en

---

[2122] CRC Ile-de-France, *Rapport d'observations définitives et sa réponse. Communauté d'agglomération d'Argenteuil-Bezons*, Exercices 2006 et suivants, 12 juin 2014, Marne-La-Vallée, p. 36.
[2123] Conseil des prélèvements obligatoires, *Fiscalité locale et entreprises*, préc.
[2124] *Ibidem*.
[2125] *Ibidem*.
[2126] *Idem*.

place un zonage particulier, telles que les zones d'aide à l'investissement ou les zones de recherche et développement, par exemple, bénéficient d'une installation importante des entreprises. L'entreprise privée s'interrogera avant tout sur les zones correspondant à son activité avant de s'intéresser aux avantages fiscaux proposés.

702. La portée limitée de l'instrument fiscal local entraîne tout de même une perte de recettes pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

§2. Une perte de recettes relative pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

703. La perte de recettes fiscales locales constitue un paradoxe car la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre accepte de perdre une partie de ses recettes fiscales pour aider des personnes morales de droit privé. Est-ce son rôle ? En réalité, elle y trouve un intérêt car l'emploi de ces instruments financiers constitue une alternative indéniable à la dépense publique locale, et particulièrement la dépense fiscale (A). Par ailleurs, la perte de recettes fiscales locales met en exergue l'existence d'une modeste autonomie fiscale (B).

A. La dépense fiscale, une alternative à la dépense publique locale ?

704. Paradoxalement, l'emploi de la dépense fiscale locale engendre des effets plus bénéfiques que l'emploi de la dépense publique locale. En effet, elle contribue à limiter l'augmentation de la dépense publique locale (1) et, par suite, les déséquilibres budgétaires des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (2).

1. Limiter l'augmentation de la dépense publique locale

705. La dérogation en matière de dépense fiscale a pour conséquence nécessaire une perte de recettes fiscales. Les Etats utilisent, de la même manière, l'expression « *perte de recettes fiscales* »[2127] ou « *minoration de recettes* »[2128] pour qualifier les conséquences qu'entraîne la dépense fiscale locale. En effet, la dépense fiscale locale est avant tout une dépense. Partant, il s'agit d'un « *transfert de ressources publiques* » comme le souligne l'OCDE quand bien même il n'y a pas de déplacement physique de sommes d'argent. Par conséquent, le recours à la dépense fiscale locale a un impact négatif ou nul sur les finances

[2127] Le fascicule annexé à la loi de finances de 1981 définit la dépense fiscale en indiquant que la conséquence d'une telle mesure entraîne nécessairement une perte de recettes pour l'administration.
[2128] C'est le cas de l'Allemagne (OCDE, *Rapport du Comité des Affaires fiscales. Dépenses fiscales. Problèmes et pratiques suivies par les pays*, Réf. préc., p. 18).

de la collectivité territoriale[2129]. En effet, « *tout recours envisagé à une dépense fiscale peut entraîner soit une diminution globale des recettes publiques soit, si cette dépense est compensée par une réduction d'autres dépenses fiscales ou une majoration des taux d'imposition, une redistribution de la charge fiscale sans aucune modification du rendement des impôts* »[2130].

706. La question de la substitution de la dépense publique locale par la dépense fiscale locale s'est posée notamment lorsque la loi de finances pour 2004[2131] a établi « *la mise en œuvre d'une norme de croissance « zéro volume » des dépenses budgétaires décidée en 2004* »[2132]. En effet, le nombre des dépenses fiscales s'est accru de manière exponentielle[2133]. La dépense fiscale est alors devenue une question « *incontournable* »[2134]. A défaut de pouvoir adopter d'autres dépenses budgétaires, le législateur a donc opté pour la dépense fiscale qui est un moindre mal[2135]. Pourtant, il est incontestable que le recours à la dépense fiscale entraîne une diminution du montant des recettes fiscales[2136].

707. Les conséquences demeurent les mêmes que pour les dépenses budgétaires, les dépenses fiscales provoquent un besoin de financement[2137] et participent aux déséquilibres budgétaires.

2. Limiter les déséquilibres budgétaires

708. La dépense fiscale locale n'est pas compensée par l'Etat. Elle impacte donc directement le budget local. Dès lors, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont obligés d'utiliser leurs propres deniers pour financer ces pertes de recettes fiscales. Par ailleurs, le recours à cette dépense ne suscite pas un engouement particulier de la part des collectivités territoriales et des

---

[2129] CASTAGNEDE (Bernard), Comment agir sur l'économie par l'impôt : les nouvelles méthodologies de la politique fiscale, *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1037, octobre-décembre 2005, p. 27.
[2130] OCDE, *Rapport du Comité des Affaires fiscales. Dépenses fiscales. Problèmes et pratiques suivies par les pays*, Réf. préc., p. 14.
[2131] Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, *JORF* n°302 du 31 décembre 2003 page 22530, texte n° 1.
[2132] PICHET (Eric), Contribution à une théorie de la dépense fiscale, pour la réforme du système français des « niches » fiscales, *op. cit.*, p. 242.
[2133] Cour des comptes, *Rapport public annuel*, 2011, février 2011, pp. 42 et s. L'augmentation est aussi soulignée par Madame le Professeur Sylvie Caudal en matière d'environnement (CAUDAL (Sylvie), *La fiscalité de l'environnement*, *op. cit.*, p. 159).
[2134] PICHET (Eric), Contribution à une théorie de la dépense fiscale, pour la réforme du système français des « niches » fiscales, *op. cit.*, p. 242.
[2135] L'OCDE précise d'ailleurs qu' « *il est admis depuis longtemps déjà que les allègements fiscaux peuvent [...] souvent se substituer à des dépenses directes* » (OCDE, *Rapport du Comité des Affaires fiscales. Dépenses fiscales. Problèmes et pratiques suivies par les pays*, Réf. préc., p. 7). D'ailleurs, souligne-t-elle, « *en 1955, par exemple, au Royaume-Uni, la Commission royale sur l'imposition des revenus et des bénéfices a noté [...] que de nombreux allégements fiscaux, faisant partie du système fiscal, équivalaient en fait à une distribution de deniers publics* » (OCDE, *Rapport du Comité des Affaires fiscales. Dépenses fiscales. Problèmes et pratiques suivies par les pays*, Réf. préc., p. 8).
[2136] Conseil des impôts, *IVème Rapport au Président de la République relatif à l'impôt sur le revenu*, Réf. préc., p. 268.
[2137] C'est le Royaume-Uni qui, en 1979, lors de la publication d'un rapport sur les projets du Gouvernement britannique en matière de dépenses publiques, a profité de l'occasion pour présenter, pour la première fois une « *brève étude sur les dépenses fiscales « tax expenditures ». Cette étude, plus réservée que l'étude américaine ou allemande, a mis en parallèle les effets de la dépense fiscale et de la dépense publique pour conclure à une identité de ces effets, à savoir un besoin de financement* » (Conseil des impôts, *IVème Rapport au Président de la République relatif à l'impôt sur le revenu*, Réf. préc., p. 290).

établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en raison des contraintes budgétaires. Il faut, toutefois, relativiser car la portée de la dépense fiscale locale est très limitée[2138].

709. La dépense fiscale locale les avantage même dans une certaine mesure car elle ne constitue pas une perte définitive. En effet, elle entraîne souvent un retour sur investissement selon le principe de l'équivalence[2139]. Les entreprises privées implantées sur le territoire bénéficient d'un avantage fiscal au détriment des recettes fiscales des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mais leur implantation locale attire non seulement des ménages qui s'installent à proximité de leur employeur mais encore d'autres entreprises privées qui souhaitent bénéficier des mêmes avantages[2140]. Souvent les salariés vont habiter à proximité de leur lieu de travail. L'augmentation du nombre de salariés constitue une richesse fiscale pour la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui verra augmenter leurs fiscalités ménages telles que la taxe d'habitation[2141]. De plus, les entreprises créent de la richesse. Elles vont ainsi réinvestir, ce qui va augmenter les recettes fiscales.

B. La faible marge de manœuvre des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

710. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre disposent, en réalité, d'une très faible marge de manœuvre pour agir en matière de fiscalité en raison d'une modeste autonomie fiscale dérivée. Néanmoins, ils réussissent à mettre en place une politique fiscale locale en filigrane.

711. Traiter de l'autonomie fiscale alors que celle-ci est extrêmement réduite semble saugrenu[2142]. Cependant, l'absence d'autonomie fiscale constitutionnellement garantie ne suppose pas l'inexistence totale de celle-ci. Certes, elle fait défaut mais elle se manifeste au minimum dans le cadre de la fiscalité locale dérogatoire et dans la modulation des taux d'impôts locaux. En effet, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont la capacité de voter discrétionnairement des exonérations facultatives et de diminuer le taux d'impôts directs locaux au profit des entreprises privées dans les conditions prévues par la loi. Par conséquent, même si les dispositions fiscales ne sont pas créées par les collectivités

---

[2138] Conseil des prélèvements obligatoires, *Fiscalité locale et entreprises*, préc.
[2139] DERYCKE (Pierre-Henri) et GILBERT(Guy), *Economie Publique Locale*, *op. cit.*, 308 pages ; GILBERT (Guy) et GUENGANT (Alain), L'économie publique locale quinze ans après : entre espace et territoire, *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2002, pp. 157-182.
[2140] Conseil des prélèvements obligatoires, *Fiscalité locale et entreprises*, préc.
[2141] Cette richesse s'avère compromise eu égard à la réforme de la taxe d'habitation résultant de l'article 3 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, Réf. préc. (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1, B, 2, note de bas de page n° 695).
[2142] En effet, les collectivités territoriales n'ont pas d'autonomie fiscale garantie par la Constitution comme l'a expressément rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relatif à la loi de finances pour 2010 (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1, B).

territoriales, celles-ci bénéficient d'une autonomie quant à l'application de ses mesures. L'autonomie fiscale est donc dérivée. Au surplus, le manque de visibilité manifeste de ces dépenses fiscales met en évidence l'absence de contrôle de l'Etat sur certaines dépenses fiscales des collectivités territoriales et notamment les dépenses fiscales locales.

712. La question de l'existence possible d'une politique fiscale locale interpelle d'autant plus que la politique fiscale est un « *ensemble de choix qui concourent à fixer les caractéristiques d'un système fiscal* »[2143]. En effet, la politique fiscale relève, en principe, d'un choix étatique car il appartient à l'Etat de déterminer le système fiscal. Néanmoins, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concourent à la détermination de ce système en développant leur propre politique fiscale. D'ailleurs, l'OCDE souligne que « *les allègements fiscaux peuvent servir à la mise en œuvre de politiques gouvernementales* […] »[2144].

713. Affirmer que la fiscalité locale, et plus particulièrement, la dépense fiscale et la modulation des taux des impôts locaux applicables aux entreprises privées, contribue, dans une certaine mesure, à l'instauration d'une politique fiscale locale[2145], n'est pas erroné. Ces instruments fiscaux constituent l'un des moyens pour les collectivités territoriales de « *conduire leur action politique* »[2146] au niveau local[2147]. En effet, une collectivité territoriale qui souhaite encourager l'installation d'entreprises privées appartenant à une catégorie d'activités particulières, pourra le faire à l'aide des dépenses fiscales par exemple. De cette manière, elle rendra son territoire attractif afin de permettre aux entreprises privées de s'implanter sur son territoire.

714. Il faut toutefois relativiser l'impact de la perte de recettes fiscales locales. En effet, elles ne représentent qu'une portée limitée[2148]. Premièrement, la prise d'une délibération d'exonération est effectuée majoritairement par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Deuxièmement, l'exonération est le plus souvent bornée dans le temps. Il existe évidemment des exonérations facultatives permanentes mais celles-ci demeurent résiduelles. Ainsi, selon le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, les exonérations fiscales locales ne s'élevaient, en 2012, qu'à moins d'1 % du total des bases exonérées[2149].

[2143] CASTAGNEDE (Bernard), *La politique fiscale*, PUF, 2008, Paris, p. 2.
[2144] OCDE, *Rapport du Comité des Affaires fiscales. Dépenses fiscales. Problèmes et pratiques suivies par les pays*, Réf. préc., p. 7.
[2145] C'est ce que constate l'OCDE (OCDE, *Rapport du Comité des Affaires fiscales. Dépenses fiscales. Problèmes et pratiques suivies par les pays*, Réf. préc., p. 7). Paul-Marie Gaudemet souligne que « *les pouvoirs publics tentent d'infléchir le comportement des agents économiques dans le sens de leur politique* » (GAUDEMET (Paul-Marie), Un mode d'intervention économique : les dépenses fiscales, *op. cit.*, p. 322).
[2146] OCDE, *Rapport du Comité des Affaires fiscales. Dépenses fiscales. Problèmes et pratiques suivies par les pays*, Réf. préc., p. 10.
[2147] L'un des moyens, car, *en sus*, il existe d'autres outils intrinsèques à la fiscalité locale tels que, par exemple, les impositions directes par l'intermédiaire de la modulation des taux.
[2148] Conseil des prélèvements obligatoires, *Fiscalité locale et entreprises*, préc.
[2149] *Ibidem*.

715. En définitive, il est difficile d'observer une corrélation entre la perte de recettes fiscales locales et le nombre des entreprises privées situées sur le territoire. En effet, les entreprises privées vont s'installer dans des territoires qui leur permettent de réduire leurs charges fiscales mais la fiscalité ne sera pas leur premier choix. Une étude de l'INSEE, datant de 2008 et intitulée *Mondialisation et compétitivité des entreprises françaises, l'opinion des chefs d'entreprises de l'industrie* [2150], permet de mettre en exergue ce point de vue. En effet, cette étude souligne que les entreprises s'intéressent d'abord, pour s'implanter, à la qualité des infrastructures de télécommunication, aux infrastructures de transport et à la disponibilité d'une main d'œuvre qualifiée. Elles ne s'interrogent qu'ensuite sur la fiscalité locale[2151].

[2150] *Mondialisation et compétitivité des entreprises françaises, l'opinion des chefs d'entreprises de l'industrie*, *INSEE*, Première, n° 1188, mai 2008.
[2151] *Ibidem.*

Conclusion du Chapitre 2.

716. L'interventionnisme financier local s'appréhende par la fiscalité locale et, plus précisément, par la perte de recettes fiscales locales, au regard de la dépense fiscale locale et de la modulation des taux des impôts locaux.

717. L'appréhension de la notion de dépense fiscale locale dans le cadre de l'interventionnisme financier local constitue un apport important pour la notion de dépense fiscale. En effet, elle ne remet pas en cause la définition originelle de la dépense fiscale. Elle en garde toutes les caractéristiques originelles. En revanche, elle permet d'opérer une distinction majeure entre les dépenses fiscales étatiques et les dépenses fiscales locales. Les premières sont des dépenses fiscales appliquées par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sans que ceux-ci n'aient besoin de prendre une délibération d'exonération. Ces personnes publiques locales bénéficient alors d'une compensation étatique pour perte de recettes fiscales. Les secondes sont des dépenses fiscales qui résultent de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces derniers demeurent libres d'appliquer la dépense fiscale qui, si elle est votée, ne reçoit aucune compensation étatique.

718. Force est de constater que ces dépenses fiscales locales sont peu nombreuses et ne réalisent pas l'objectif d'incitation fiscale souhaité car elles se limitent aux exonérations fiscales facultatives permanentes ou temporaires, totales ou partielles. Un constat décevant se manifeste quant à la modulation des taux des impôts locaux, ce qui confirme un pouvoir règlementaire fiscal local limité pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Loin d'inciter les entreprises privées, cette modulation laisse ces dernières insensibles.

Conclusion du Sous-titre 2.

719. Au sortir de l'analyse de ces budgets, il est permis de douter de la déclaration de Henry Laufenburger lorsqu'il affirmait que le budget est le « *reflet de l'interventionnisme* »[2152]. En réalité, il faut nuancer le propos. Il est plus juste de dire que le budget est le reflet d'une partie de l'interventionnisme, et par conséquent d'une partie de l'interventionnisme financier local.

720. Le budget permet d'observer et d'identifier les dépenses et recettes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ont pour but d'intervenir en faveur des entreprises privées. Toutefois, le budget tel qu'il se présente ne rend pas l'identification aisée. En effet, même la présentation combinée du budget par nature et par fonction reste inopérante car elle ne comprend pas l'ensemble des dépenses et recettes publiques locales liées à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées. De même, une particularité demeure quant à la dépense fiscale locale car son analyse ne s'opère pas au sein du budget mais par le biais des délibérations fiscales qui s'y consacrent.

[2152] LAUFENBURGER (Henry), *Précis d'économie et de législation financières. Législation fiscale et documents financiers*, 2ème éd., Recueil Sirey, 1946, Paris, pp. 112-137.

Conclusion du Titre 2.

721. La compétence financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour intervenir en faveur des entreprises privées s'analyse au regard du recours aux techniques juridiques et aux techniques financières prévues par le législateur. Les deux techniques s'avèrent indispensables pour les personnes publiques locales susvisées.

722. Les techniques juridiques auxquelles ont recours les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre s'étendent aux procédés classiques des actes administratifs unilatéraux et des contrats. Les instruments juridiques qui les composent transcendent la dichotomie entre droit public et droit privé. Plus particulièrement, les procédés de l'acte administratif unilatéral auxquels ont recours les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre relèvent du couplage entre droit des collectivités territoriales et finances locales.

723. Le champ des techniques financières est réduit et à nuancer. L'interventionnisme financier local ne s'appuie que sur deux catégories de techniques financières : la dépense et la recette publiques locales, d'une part, et la perte de recettes fiscales, d'autre part. Si la première technique est privilégiée, c'est parce que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peuvent intervenir financièrement en faveur des entreprises privées que par ce biais, en raison de la compétence financière qui leur a essentiellement été transférée dans ce cadre. Le recours à la seconde demeure peu satisfaisante, en raison du caractère restreint de la compétence financière qu'ils ont en la matière. En effet, ils ne peuvent librement ni créer, modifier ou supprimer des impôts locaux ou des dépenses fiscales locales.

Conclusion de la Partie 1.

724. Les interventions financières des collectivités territoriales puis des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont pris de l'ampleur dans un contexte où les théories libérales s'opposent à tout interventionnisme public. Dès le XVIIème siècle, les collectivités locales étaient en mesure et avaient même l'obligation d'intervenir en faveur des entreprises privées, sous la forme de subventions ou de prêts. C'est dans ce contexte que s'est affermie la notion d'interventionnisme financier local. De nos jours, une évolution a eu lieu puisque le législateur a attribué aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées, qui peuvent créer des pôles de compétitivité pour le développement des *starts up*.

725. Cette première partie a permis de cerner les caractéristiques essentielles des interventions financières publiques locales et de définir les contours de la notion d'interventionnisme financier local en prenant en considération tous les aspects qu'elle recouvre.

726. D'abord, la notion d' « *interventionnisme financier local* » exige qu'il soit exercé par les personnes publiques locales qui sont les collectivités territoriales. Or, il s'avère que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre détiennent une place tout aussi importante malgré leur statut. Ces deux catégories de personnes publiques locales prouvent que le législateur a manqué à sa mission puisqu'aucune n'a été désignée en particulier. En effet, toutes peuvent intervenir financièrement que ce soit à titre principal, partagé ou complémentaire, mais jamais de manière exclusive. De plus, force est de constater que les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'interviennent que fort peu directement, et recourent à d'innombrables intermédiaires qui peuvent être d'autres personnes morales de droit public, à l'instar de la Banque publique d'investissement, ou des personnes morales de droit privé, comme les entreprises publiques locales.

727. Ensuite, la notion d' « *interventionnisme financier local* » exige que les interventions financières locales ne puissent s'exercer en l'absence de compétence financière attribuée par le législateur. Or, il apparaît que cette compétence financière fait défaut car les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne détiennent ni une véritable autonomie financière – bien qu'ayant une valeur constitutionnelle – ni une autonomie fiscale satisfaisante, leur permettant d'utiliser librement leurs recettes et leurs dépenses, publiques et fiscales. En conséquence, leur pouvoir réglementaire financier est compromis car celui-ci est subordonné et encadré par le législateur. Plus encore, leur pouvoir réglementaire fiscal est inexistant, comme en témoigne la région, ou se limite à une modulation des taux et de l'assiette fiscale, c'est le cas des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

728. Enfin, la notion d' « *interventionnisme financier local* » met en exergue des techniques juridiques bien connues que sont l'acte administratif unilatéral et le contrat, et

des techniques financières, que sont la dépense et la recette publique locale et la perte de recettes fiscales. Le recours à ces techniques se révèle être un atout majeur car elles recouvrent une multitude d'instruments juridiques et financiers qu'il faut combiner pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées. Parmi ceux-ci, le budget primitif se démarque, en tant qu'acte de prévision et d'autorisation de la dépense et de la recette locales, il représente le point de départ de tout interventionnisme financier local.

729. Il en ressort que les caractéristiques intrinsèques de l'interventionnisme financier local montrent la dimension éminemment subtile mais cohérente de la notion qui est, de fait, régie par un champ étendu de règles et de principes juridiques issus du droit national comme du droit de l'Union européenne. La notion d'interventionnisme financier local est parvenue à revêtir son statut de notion juridique propre.

PARTIE 2.

L'EFFECTIVITE RELATIVE DE L'INTERVENTIONNISME FINANCIER LOCAL

730. L'effectivité des règles de droit porte sur la question de leur application réelle[2153]. Elle s'intéresse à son « *application effective* »[2154]. Partant, envisager l'effectivité de l'interventionnisme financier local revient à s'interroger sur l'effectivité des normes régissant l'interventionnisme financier local, c'est-à-dire celles posées par le législateur. Plus précisément, cela amène à s'interroger sur l'exercice de la compétence financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'ils interviennent en faveur des entreprises privées. Cependant, les normes juridiques ne demeurent que permissives[2155]. En effet, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre disposent d'un pouvoir discrétionnaire en la matière au nom de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales[2156]. En conséquence, une inapplication de cette compétence financière ne conduit pas à l'ineffectivité de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées[2157].

731. L'effectivité de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées est indissociable des finances locales[2158] et ne doit pas être appréhendée sous l'angle de l'effectivité de la compétence financière en la matière. Il faut l'envisager, plus profondément, lorsque les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre décident de faire usage de cette compétence, auquel cas ils n'ont plus la possibilité de s'abstraire des techniques juridiques et financières

---

[2153] L' « *effectivité* » est définie comme « *le caractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu, qui est appliquée réellement* » (CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, article « *effectivité* », 11ème éd., PUF, 2017, p. 388).

[2154] Le doyen Carbonnier a été l'un des précurseurs de l'analyse de la notion d' « *effectivité* » . Selon lui, l' « *effectivité* » est « *l'application effective* » de la règle de droit (CARBONNIER (Jean), Effectivité et ineffectivité de la règle de droit, *L'année sociologique*, 1958, p. 3). Hans Kelsen emploie indistinctement les termes « *efficacité* » et « *effectivité* » bien qu'ils renvoient à deux réalités différentes. Selon lui, « *l'effectivité du droit signifie que les hommes se conduisent effectivement comme ils le doivent, conformément aux normes juridiques, que les normes soient effectivement observées et appliquées* » (KELSEN (Hans), *Théorie générale du droit et de l'Etat suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, Bruylant, LGDJ, coll. « La pensée juridique », 1997, Paris, p. 90). Dans un souci de clarté, nous distinguons l'efficacité de l'effectivité et retenons que l'effectivité est le caractère de ce qui est appliqué réellement pour reprendre la définition du *Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu (CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, article « *effectivité* », *op. cit.*, p. 388).

[2155] Jean Carbonnier indique que les lois permissives ne sont pas ineffectives parce qu'elles ne s'appliquent pas. Elles ne font qu'ouvrir des possibilités sans être contraignantes (CARBONNIER (Jean), Effectivité et ineffectivité de la règle de droit, *op. cit.*, p. 4). D'ailleurs, Paul Amselek souligne que l'analyse de l'effectivité des normes permissives « *perd tout son sens* » car elles demeurent facultatives et n'ouvrent que des possibilités (AMSELEK (Paul), *Perspectives critiques d'une réflexion épistémologique sur la théorie du droit*, Paris, LGDJ, 1964, p. 335).

[2156] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §2, A.

[2157] Jean Carbonnier souligne que « *l'inapplication originelle de la loi n'est pas toujours une situation anormale* » et remarque que « *l'effectivité de la loi qui consacre une liberté d'agir se situe non dans l'action, mais dans la liberté même, c'est-à-dire dans le pouvoir de choisir l'inaction aussi bien que l'action* » (CARBONNIER (Jean), Effectivité et ineffectivité de la règle de droit, *op. cit.*, pp. 4-7).

[2158] En effet, l'ineffectivité de l'interventionnisme financier local provoque un gaspillage des deniers publics. L'effectivité de l'interventionnisme financier local fait appel à l'idée de *« productivité* » et d' « *utilité* » des deniers publics, comme l'avait mis en exergue Gaston Jèze (JEZE (Gaston), *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, pp. 108-127). L'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées met en exergue cette tension entre les finances locales et les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées.

imposées par le législateur, en en créant de nouvelles, en les modifiant ou en les supprimant. Il est donc permis de se demander si le recours à ces techniques reçoit une application effective[2159]. En effet, ces techniques font montre d'un nombre relativement important d'instruments qui peuvent être utilisés, à quelques nuances près, par l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[2160]. La mise en œuvre de ces instruments juridiques et financiers contribue-t-elle à l'effectivité de l'interventionnisme financier local ? Force est de constater que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se heurtent à des obstacles[2161] empêchant l'effectivité de l'interventionnisme financier lorsque ceux-ci interviennent en faveur des entreprises privées (Titre 1). L'effectivité de l'interventionnisme financier local entraîne irrésistiblement une réflexion à propos de son ineffectivité[2162]. Que faire lorsque les interventions financières des collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées sont entravées ou font l'objet d'une mauvaise application ? Se pose alors la question de la rationalisation de l'interventionnisme financier local qui semble être une solution à l'ineffectivité de l'interventionnisme financier local (Titre 2).

[2159] CARBONNIER (Jean), Effectivité et ineffectivité de la règle de droit, *op. cit.*, p. 3.

[2160] Voir *supra* partie 1, titre 2.

[2161] « *Le droit ne manque pas, même si c'est en général pour de bonnes raisons, de dresser des obstacles au développement de cet interventionnisme économique local* » (CAUDAL (Sylvie), Avant-propos, *Les collectivités locales et l'entreprise*, sous la direction de Sylvie CAUDAL et Jean-François SESTIER, LGDJ, 2002, Paris, p. 4).

[2162] Jean Carbonnier montre que l'analyse de l'effectivité prend véritablement son sens dans l'analyse de l'ineffectivité. Il distingue, ainsi, trois catégories d'ineffectivité : « *l'ineffectivité totale* », « *l'ineffectivité statistique* » et « *l'ineffectivité individuelle* ». « *L'ineffectivité totale* » renvoie à l' « *impuissance* » et la « *désuétude* » des lois. « *L'ineffectivité statistique* » consiste à recueillir et étudier les règles de droit qui s'avèrent ineffectives. « *L'ineffectivité individuelle* » consiste à déterminer l'effectivité des lois par rapport à l'individu (CARBONNIER (Jean), Effectivité et ineffectivité de la règle de droit, *op. cit.*, 1958, pp. 3 et s. ; CARBONNIER (Jean), *Cours de Sociologie juridique*, 1960-1961, pp. 138 et s. ; CARBONNIER (Jean), *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10ème éd., LGDJ, Lextensoéditions, coll. « Anthropologie du Droit », 2014, Paris, pp. 136-148).

Titre 1.

Les obstacles grevant l'effectivité de l'interventionnisme financier local

732. L'étude des obstacles grevant l'effectivité de l'interventionnisme financier local renvoie à la validité des normes juridiques qui en découlent[2163]. Ces normes reçoivent une force obligatoire dès leur promulgation. Elles sont alors valides et prescrivent la conduite des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[2164]. La validité ne se confond pas avec l'effectivité de la norme[2165]. Ainsi, lorsqu'une collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre décide de consentir une garantie d'emprunt à une entreprise privée, il doit respecter un formalisme conformément à ce que le législateur a prescrit. Ces règles sont valides car elles régissent la conduite de toute collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui consent une garantie d'emprunt à une entreprise privée. En revanche, la validité de ces règles ne présume pas nécessairement de leur effectivité. Ainsi, la garantie d'emprunt, qui a pour but de faciliter l'accès à l'emprunt aux entreprises privées, est effective lorsque l'entreprise privée réussit à obtenir son emprunt afin de développer son activité et non lorsque la garantie d'emprunt est mise en jeu[2166]. L'effectivité de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées suppose que la collectivité territoriale et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre appliquent réellement et se conforment[2167] à ces règles juridiques et financières. Malgré leurs différences, les concepts de « *validité* » et d' « *effectivité* » sont liés[2168]. *A priori*, l'effectivité des règles juridiques et financières est une condition de leur validité[2169] puisqu'elles font partie d'un ordre juridique effectif[2170]. Or, *in concreto*,

---

[2163] Hans Kelsen définit la « *validité* » comme « *le mode d'existence spécifique des normes* » (KELSEN (Hans), *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 18). Ainsi, de même qu'une norme est valide lorsqu'elle est conforme à la hiérarchie des normes, de même l'est-elle lorsqu'elle reçoit une force obligatoire (KELSEN (Hans), *Théorie générale du droit et de l'Etat suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, *op. cit.*, p. 89).

[2164] Hans Kelsen souligne, en effet, que « *la validité du droit signifie que les normes juridiques ont force d'obligation, que les hommes doivent se conduire conformément à ce que prescrit le droit, qu'ils doivent obéir aux normes juridiques et les appliquer* » (KELSEN (Hans), *Théorie générale du droit et de l'Etat suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, *op. cit*, p. 89 ; KELSEN (Hans), *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, pp. 18-19.

[2165] Les termes « *validité et efficacité [sont] deux concepts bien différents* » (KELSEN (Hans), *Théorie générale du droit et de l'Etat suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, *op. cit.*, p. 91 ; KELSEN (Hans), *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 19).

[2166] En effet, une garantie d'emprunt accordée par une collectivité territoriale à une entreprise privée est un signe d'échec lorsqu'elle est mise en jeu. La garantie d'emprunt n'a pas pour vocation d'être appliquée (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §2, B, 2).

[2167] KELSEN (Hans), *Théorie générale du droit et de l'Etat suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, *op. cit.*, p. 90.

[2168] Hans Kelsen estime qu' « *ils entretiennent une relation décisive* » (KELSEN (Hans), *Théorie générale du droit et de l'Etat suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, *op. cit.*, p. 91), ils peuvent être corrélés (KELSEN (Hans), *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 19). Monsieur le Professeur Paul Amselek confirme cette approche. Il estime qu'il existe un rapport entre ces deux termes car la « *validité* » dépend « *dans une certaine mesure* » de l' « *efficacité* » (AMSELEK (Paul), *Perspectives critiques d'une réflexion épistémologique sur la théorie du droit*, *op. cit.*, p. 335).

[2169] Elle en est la condition et non le fondement (KELSEN (Hans), *Théorie générale du droit et de l'Etat suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, *op. cit.*, pp. 91-92).

[2170] Hans Kelsen explique ce qu'il entend par « *ordre juridique effectif* » et le distingue des « *normes juridiques effectives* » (*Ibidem*, pp. 91-92). Monsieur le Porfesseur Paul Amselek réfute le raisonnement de Kelsen. Il considère qu'il ne faut pas distinguer « *effectivité de l'ordre juridique* » et « *l'effectivité des normes juridiques* » (AMSELEK (Paul), *Perspectives critiques d'une réflexion épistémologique sur la théorie du droit*, *op. cit.*, p. 340).

l'ordonnancement juridique[2171] de l'interventionnisme financier local montre des lacunes qui entravent son effectivité quand bien même ces règles demeurent valides.

733. L'incohérence[2172] de la répartition de la compétence financière locale pour intervenir en faveur des entreprises privées est l'un des obstacles à l'effectivité de l'interventionnisme financier des collectivités territoriales comme des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Dès lors, la difficulté réside dans cette répartition susvisée, qui a été réformée à de nombreuses reprises mais en se compliquant[2173]. Les champs d'application des interventions financières en faveur des entreprises privées des différentes collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se sont déplacés voire superposés, et même entremêlés, rendant délicate l'identification de la personne publique locale compétente à titre exclusif ou à titre principal (Sous-titre 1).

734. Un autre obstacle résulte de l'exercice de la compétence législative. En effet, les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dépendent des errements du législateur ordinaire et même organique. En effet, les normes juridiques que ces derniers adoptent autorisent des montages juridiques et financiers[2174] qui entraînent une application diffuse de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées, due à des normes législatives incertaines (Sous-titre 2).

[2171] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2 ; BONNARD (Roger), L'origine de l'ordonnancement juridique, *op. cit.*, pp. 33-77 ; BERGEL (Jean-Louis), *Théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 210 ; CARBONNIER (Jean), *Droit civil, Introduction, les personnes*, *op. cit.*, n° 1.

[2172] Nous avons démontré cette incohérence, *supra*, dans le chapitre 2, du sous-titre 1, du titre 1, de la partie 1 de notre étude. La Cour des comptes place aussi cette répartition sous le signe d'une « *incohérence d'ensemble* » (Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Rapport public thématique, novembre 2007, p. 8).

[2173] Monsieur le Professeur Jean-Marie PONTIER explique que la répartition des compétences s'est d'autant plus compliquée que le nombre de catégorie de collectivités territoriales a augmenté. La répartition des compétences a d'abord concerné les communes, les départements au XIXème siècle. Elle a ensuite pris en considération les régions, les départements et territoires d'outre-mer ainsi que leurs établissements publics. Le XXème siècle a accru cette difficulté avec l'institution des métropoles et de nouvelles collectivités à statut particulier (PONTIER (Jean-Marie), La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence, *RDP*, n° 5, 2015, p. 1241).

[2174] Le vocable « *montage* » est dérivé du verbe « *monter* ». Son sens initial, « *action de s'élever, de monter* » (1603), a été perdu et signifie « *l'action d'assembler des pièces de mécanisme* » (1765). Le terme est notamment employé au cinéma ou en imprimerie (REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, *op. cit.*, p. 1436). Le montage suppose d' « *assembler, joindre différentes parties d'une chose pour permettre de l'utiliser* » (REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, *op. cit.*, p. 1436). Partant, les montages financiers et juridiques supposent la combinaison d'instruments tant juridiques que financiers aux fins d'interventionnisme financier local.

Sous-titre 1. L'incohérence dans la répartition de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées

735. « *La répartition des compétences locales souffre de mille maux : illisible, peu efficace, peu démocratique et onéreuse* »[2175]. Ces maux sont aussi anciens que la répartition des compétences elle-même. Elle est une question séculaire, si l'on se fonde sur une approche historique[2176], qui a fait l'objet de nombreux débats parlementaires[2177], entraînant nombre de réformes[2178]. Elle est un principe fondamental des compétences des collectivités territoriales relevant du législateur[2179], conformément à l'article 34 de la Constitution[2180]. Elle est également une des caractéristiques de la décentralisation financière[2181] et sert de fondement à l'exercice effectif de l'interventionnisme financier local[2182].

736. La répartition de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées soulève deux problèmes notables[2183]. Le premier concerne la répartition entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le second a trait à la répartition entre les collectivités territoriales elles-mêmes. Dans les deux cas, elle s'opère « *dans la mesure du possible* »[2184]. Le législateur a raisonné sur une logique de blocs de compétences[2185].

[2175] DYENS (Samuel) et MAUREL (Teddy), Organisation des compétences, Chapitre 1 (folio n°4260 - Articulation et organisation des compétences, *Encyclopédie des collectivités locales*, mai 2017.

[2176] « *L'organisation des compétences des collectivités territoriales [s'inscrit] dans une perspective historique longue de deux siècles qui commence à la fin de l'Ancien Régime* » (DYENS (Samuel) et MAUREL (Teddy), Organisation des compétences, *op. cit.*). En effet, la répartition des compétences commence à la fin de l'Ancien Régime et « *vient couronner et enrichir une tradition illustrée par une abondante législation d'inspiration décentralisatrice* » (BURDEAU (François), Décentralisation : itinéraire, *AJDA*, 1992, p. 20).

[2177] D'ailleurs, le législateur a bien à l'esprit l'impossibilité matérielle de la tâche. La lecture des débats confirme que le législateur n'a absolument pas eu cette logique qu'on lui prête aujourd'hui (PONTIER (Jean-Marie), La deuxième loi sur les compétences, *AJDA*, 1983, p. 899 ; PONTIER (Jean-Marie), Clarification sur la répartition des compétences : le rapport Lefèvre, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 10, 7 mars 2011, p. 2092).

[2178] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2.

[2179] La loi est « *la chose propre de l'État [...] qui exprime sa souveraineté* » et qui permet de « *définir l'ampleur de ces compétences décentralisées* » (FAURE (Bertrand), *Droit des collectivités territoriales*, 4ème éd., *op. cit.*, p. 513).

[2180] L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 indique que « *la loi détermine les principes fondamentaux : [...] de leurs compétences* ».

[2181] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1.

[2182] PONTIER (Jean-Marie), La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence, *op. cit*., p. 1241.

[2183] « *La délimitation des compétences locales pose essentiellement un problème de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales et entre les collectivités locales elles-mêmes* » (AUBY (Jean-Bernard), AUBY (Jean-François) et NOGUELLOU (Rozen), *Droit des collectivités territoriales*, 6ème éd., *op. cit.*, p. 227).

[2184] Le législateur, s'inspirant du *Rapport « Vivre ensemble »*, rédigé en 1976 par Olivier Guichard, a élaboré l'article 3 de Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, (Réf. préc.), qui souligne que « *la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions* ». Cet article a été codifié à l'article L. 1111-4 du CGCT créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 (Réf. préc.) en ces termes : « *La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions* ».

[2185] Chaque niveau des blocs de compétences n'était pas entièrement nouveau. Le Rapport « *Vivre ensemble* » avait, pour sa part, préconisé de confier à l'Etat ou aux collectivités des « *fonctions complètes* » ou, à défaut, si un partage des rôles était maintenu à l'intérieur d'une même fonction, l'attribution de « *chaînes de décision cohérentes* ». Effectivement, l'article 3 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les

737. En matière d'interventionnisme financier local[2186], dans le cadre de la répartition de la compétence financière, la région se démarque des autres collectivités territoriales. Force est de constater que la réalité est beaucoup plus complexe. L'articulation de la compétence financière locale en matière d'interventionnisme financier local semble « *empirique et aléatoire* »[2187] malgré les principes constitutionnels qui protègent la compétence régionale (Chapitre 1). Elle est concurrencée par d'autres personnes publiques tant au niveau local qu'au niveau national (Chapitre 2).

régions et l'État (Réf. préc.) indique la manière que doit prendre la répartition des compétences. Il explique que « *chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions* ». Dès lors, cette répartition obéit à une volonté de spécialisation qu'a parfaitement résumé Monsieur le Professeur Jean-Marie PONTIER. Ainsi, dit-il, « *on a cru, pendant un temps, qu'en allant toujours plus loin dans la recherche de l'infiniment petit, on allait arriver à une particule simple et ultime* » (PONTIER (Jean-Marie), Actualité, continuité et difficultés des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, *RFDA*, 2003, p. 35). Le rapport Balladur constate que l'idée d'une répartition générale par « *blocs de compétences* » n'a pas été concluante (BALLADUR (Edouard), *Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »*, Réf. préc., p. 12). Le législateur s'est basé sur trois variantes : les compétences exclusives, les compétences partagées et les compétences attribuées à titre non exclusif (DYENS (Samuel) et MAUREL (Teddy), Organisation des compétences, *op. cit.*). Le but était d'en finir avec les financements croisés. La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (Réf. préc.) a entendu modifier le dispositif sans supprimer définitivement la possibilité, pour une collectivité territoriale, d'apporter son aide à une autre personne publique (PONTIER (Jean-Marie), La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence, *op. cit*., p. 1241 ; PONTIER (Jean-Marie), Les avatars du cofinancement, *LPA* 14 juillet 1993, p. 14).

[2186] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2.

[2187] DYENS (Samuel) et MAUREL (Teddy), Organisation des compétences, *op. cit.*

Chapitre 1. Une compétence financière régionale insuffisamment protégée par les principes constitutionnels du droit de la décentralisation

738. « *Il est proposé, tout en gardant nos communes et nos départements, d'organiser notre pays en régions, qui seront, en général, nos anciennes provinces mises au plan moderne, ayant assez d'étendue, de ressources, de population, pour prendre leur part à elles dans l'ensemble de l'effort national ; d'introduire, aux côtés des élus, dans le conseil où chacune traitera de ses propres problèmes, les représentants des catégories économiques et sociales ; d'en faire ainsi, localement, les centres nouveaux de l'initiative et de la coopération et les ressorts du développement* »[2188]. La région doit être une institution pivot en matière de développement. La région, contrairement à la commune ou au département, est une institution récente[2189]. Dès sa création, en 1972, en tant qu'établissement public[2190], d'une part, puis, en 1982, en tant que collectivité territoriale[2191], d'autre part, la région voit porter sur elle une attention particulière[2192]. Elle se démarque *ratione loci* car son champ d'application dépasse le territoire d'une commune et, même, celui d'un département[2193]. Elle se démarque *ratione materiae* en raison du fait qu'elle détient une compétence d'attribution[2194] pour accorder des aides financières aux entreprises privées.

[2188] Cette citation exprime la pensée du Général de Gaulle (DE GAULLE (Charles), *Déclaration du Général de Gaulle, Président de la République exposant les motifs du projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat*, Référendum du 27 avril 1969, p. 1) qui, une année plutôt déclarait, à Lyon, le 24 mars 1968, que « *l'effort multiséculaire de centralisation* » devait cesser.

[2189] TURPIN (Dominique), *La région*, Economica, coll. « collectivités territoriales », 1987, Paris, p. 1.

[2190] L'article 1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions (Réf. préc.) indique qu'il est créé, « *dans chaque circonscription d'action régionale, qui prend le nom de « région », un établissement public qui reçoit la même dénomination* ». La commission des lois de l'Assemblée nationale n'a pas voulu (Rapport de M. LECAT, au nom de la commission des lois, n° 2218, Assemblée nationale, 1972) retenir, à l'époque la région-collectivité locale car elle était irriguée par les idées de « *simplicité* », d' « *efficacité* » et de « *pragmatisme* ». Aussi, elle ne souhaitait ni répondre à la volonté de créer une nouvelle collectivité locale, ni créer un nouvel échelon bouleversant l'organisation administrative française, mais permettre à la région-établissement public d'accomplir les tâches dont elle est mieux à même d'intervenir tout en prenant en considération les caractéristiques propres à chaque région (LECAT (Jean-Philippe), Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1ère Séance du 25 avril 1972, *op. cit.*, p. 993).

[2191] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, note de bas de page n° 773.

[2192] Certains, issus d'un courant de pensée de gauche, voyaient en la région une pièce maîtresse « *qui se donnait pour ambition la construction d'une société nouvelle* », tandis que d'autres, issus d'un courant de droite, concevaient la région comme « *une arme de destruction du département républicain* » (LECAT (Jean-Philippe), Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1ère Séance du 25 avril 1972, *op. cit.*, p. 992). Les lois relatives à la décentralisation émettent systématiquement le souhait d'un renforcement de la région (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, note de bas de page n° 773).

[2193] PONTIER (Jean-Marie), *L'Etat et les collectivités locales*, *op. cit.*, p. 54.

[2194] Monsieur le Professeur Bertrand Faure définit l'attribution de compétence de la manière suivante : c'est « *l'opération légale consistant à conférer à une collectivité territoriale une compétence relevant précédemment de l'administration de l'Etat* » (FAURE (Bertrand), *Droit des collectivités territoriales*, 4ème éd., *op. cit.*, p. 519. En conséquence, la collectivité territoriale « *intervient en propre, en son nom et pour son compte, par les biais de ses autorités et de ses agents* ». Cette compétence d'attribution pose la question de l'avenir du statut de la région et plus généralement des collectivités territoriales qui ne détiennent plus la clause générale de compétence (Voir *infra* partie 2, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2, B. 1).

739. Cependant, cette compétence financière est sans cesse rognée[2195] et les principes constitutionnels qui régissent la répartition des compétences locales[2196] peinent à la protéger. En premier lieu, le principe de la collectivité chef de file, qui place la collectivité régionale dans une position privilégiée en matière d'interventionnisme financier local[2197], doit être concilié avec d'autres principes opposés de valeurs différentes (Section 1). En second lieu, le principe de subsidiarité, qui conforte la région dans le fait qu'elle soit la collectivité la plus à même d'exercer au mieux la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées, ne protège pas davantage cette compétence. Ce principe n'a pas de caractère opérant (Section 2).

Section 1. Le principe de la collectivité chef de file, un principe restreint

740. La région détient le statut de collectivité chef de file dans le domaine du développement économique[2198]. De ce fait, la question de son statut de collectivité chef de file en matière d'interventionnisme financier local se pose. Une réponse à cette interrogation ne peut être apportée qu'à travers l'analyse du principe de la collectivité chef de file, qui garantit la répartition de la compétence financière au niveau local (§1). La portée de ce principe doit être relativisée et conciliée avec d'autres principes ayant une valeur constitutionnelle, pour l'un, et une valeur législative, pour les autres (§2).

§1. La collectivité chef de file, un principe garant de la répartition des compétences en matière d'interventionnisme financier local

741. Le principe de la collectivité chef de file a été mis en évidence afin de pallier le manque de lisibilité quant à la répartition des compétences détenues par les collectivités territoriales. Par conséquent, une application de ce principe en matière d'interventionnisme financier local est profitable. Si la région semble *a priori* être la collectivité chef de file privilégiée, il est permis tout de même de vérifier la pertinence de la dévolution d'un tel rôle. Il est donc nécessaire d'analyser les caractéristiques qui permettent d'attribuer à une collectivité territoriale plutôt qu'à une autre le statut de collectivité chef de file (A). Cet examen va permettre d'identifier la collectivité chef de file en matière d'interventionnisme financier local et ainsi de conforter la région dans cette compétence ou de l'en écarter (B).

[2195] Les métropoles (établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et collectivité territoriale à statut particulier) ont récupéré une partie de la compétence financière de la région (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §2, A. 2. et B.).

[2196] Les principes qui régissent la répartition des compétences locales présentent pour certains un statut législatif et, pour d'autre, un statut constitutionnel. Au nombre de ces principes, il faut noter les principes législatifs que sont le principe de spécialisation, le principe des blocs de compétence, et les principes constitutionnels composés du principe de la collectivité chef de file, du principe de subsidiarité, du principe de l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, du principe de compensation des charges et de la compétence du législateur en matière de détermination des compétences d'attribution (FAURE (Bertrand), *Droit des collectivités territoriales*, 4ème éd., *op. cit.*, pp. 523-543).

[2197] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2.

[2198] La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (Réf. préc.) renforce la compétence de la région en matière de développement économique en lui attribuant le rôle de collectivité chef de file.

A. Le contenu du principe de la collectivité chef de file

742. La collectivité chef de file a, d'abord, été appréhendée par le législateur (1). Le juge constitutionnel s'est, ensuite, prononcé sur le principe en lui reconnaissant une valeur constitutionnelle (2).

1. L'approche initialement ambitieuse de la notion de collectivité chef de file par le législateur

743. C'est en matière d'aménagement et de développement du territoire que la notion de « *chef de file* » apparaît pour la première fois[2199], avant d'être introduite dans le domaine économique[2200]. En effet, l'article 65-II de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire[2201] mentionne la notion de collectivité chef de file en indiquant que « *[la loi] définira également les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales* ». La commission spéciale du Sénat emploie alors l'expression « *collectivité chef de file* »[2202] afin de clarifier les compétences des différentes collectivités territoriales[2203]. Ainsi, il s'agit pour la collectivité chef de file d'avoir une « *mission de coordination, dans*

[2199] En effet, la notion de collectivité chef de file trouve ses sources intellectuelles dans le rapport de la commission de développement des responsabilités locales déposé en 1976 sous le titre « *Vivre ensemble* ». Certaines propositions de ce rapport, tout en adoptant une terminologie différente, allaient dans ce sens (Vivre ensemble, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, *La Documentation française*, 1976). « *Toutefois, quel que soit l'intérêt de ces propositions, il convient de ne pas oublier qu'elles sont présentées dans un contexte différent, en ce sens qu'à cette date le Conseil constitutionnel n'avait pas développé sa jurisprudence sur le principe de libre administration des collectivités territoriales, principe qui, aujourd'hui, conditionne et limite l'intervention du législateur, et que la région n'existait pas en tant que collectivité territoriale, ce qui modifie les perspectives* » (PONTIER (Jean-Marie), Pour une reconnaissance de la notion de collectivité chef de file, *RA*, n° 328, Juillet-Août 2002, p. 402).

[2200] Le rôle de chef de file a été appréhendé peu de temps après avec la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (Réf. préc.) en ce qui concerne le développement économique mais cette fois-ci dans les rapports et avis parlementaires et non directement dans le texte de loi. En effet, la lecture de ceux-ci souligne l'intérêt porté par les parlementaires à cette notion qui contribue à « *un souci de lisibilité et d'efficacité* » (HOEFFEL (Daniel) et DEROSIER (Bernard), *Rapport fait au nom de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la démocratie de proximité*, n° 3560, Assemblée nationale, n°192, Sénat, 30 janvier 2002, 389 pages).

[2201] Le texte originel adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, déposé en première lecture sur le bureau du Sénat, ne mentionnait pas explicitement la notion de chef de file. Il indiquait, en son article 20 A, que « *chaque catégorie de collectivité territoriale dispose de compétences homogènes et que, si elles en constatent l'utilité, plusieurs collectivités puissent confier à l'une d'entre elles une fonction de responsabilité pour la réalisation d'un objectif déterminé* » (*Projet de loi adopté, en première lecture, par l'Assemblée nationale d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, transmis par le Premier Ministre au Président du Sénat, Texte n° 600, Sénat, Troisième session extraordinaire de 1993-1994, Annexe au procès-verbal de la séance du 13 juillet 1994). Cet article 20 A avait pour objectif de simplifier et de clarifier les compétences des collectivités territoriales mais il a été supprimé par le Sénat, en première lecture (LARCHER (Gérard), GIRAULT (Jean-Marie) et BELOT (Claude), *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, Tome II, Examen des articles, n° 35, Sénat, 19 octobre 1992, 323 pages ; LARCHER (Gérard), BELOT (Claude) et REVET (Charles), *Rapport d'information fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, Tome II, Tableau comparatif, n° 35, Sénat, 19 octobre 1994, 323 pages). Le Sénat a ainsi, introduit, en première lecture, dans un nouvel article 7 *quindecies*, la notion de chef de file et modifié le texte de l'Assemblée nationale (*Projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire modifié par le Sénat le 9 novembre 1994*, Texte n° 18, Sénat, Première session extraordinaire de 1994-1995). L'article 65-II de la 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (Réf. préc.).

[2202] LARCHER (Gérard), GIRAULT (Jean-Marie) et BELOT (Claude), *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, Réf. préc.

[2203] *Ibidem*.

la programmation et l'exécution d'une compétence ou d'un groupe de compétences qui relèvent de plusieurs collectivités territoriales »[2204].

744. Etre une collectivité chef de file, c'est avant tout être un chef. Le terme « *chef* » vient du latin « *caput* » qui signifie « *tête* »[2205]. Etre chef, c'est être « *à la tête de* ». Le chef de file est finalement celui qui est « *à la tête d'un groupe* »[2206]. Par conséquent, une collectivité chef de file se trouve être à la tête du groupe que constituent les collectivités territoriales. Le chef de file est celui qui, par définition, dirige, commande[2207]. La collectivité chef de file serait donc *a priori* celle qui commande le groupe de collectivités territoriales[2208]. Toutefois, le droit des collectivités territoriales n'appréhende pas la notion de chef de file de la sorte. En effet, une collectivité territoriale bénéficiant d'un tel attribut ne dirige ni ne commande une autre collectivité territoriale. Elle est mise en avant uniquement dans le cadre de compétences déterminées par la loi afin que celles-ci soient mieux mises en œuvre, les autres collectivités territoriales demeurant toujours libres[2209]. La collectivité chef de file est une collectivité pilote.

745. Etre collectivité chef de file, c'est surtout coordonner[2210]. Le terme « *coordonner* » résulte de la liaison de deux termes « *co-* » et « *ordonner* ». Le préfixe « *co-* » vient du latin « *cum* » qui signifie « *avec* ». Le verbe « *ordonner* » vient du latin « *ordinare* » qui veut dire « *mettre en ordre, arranger, organiser* »[2211]. Par conséquent, une collectivité territoriale désignée en tant que chef de file est chargée d'organiser l'exercice de sa compétence afin que celle-ci puisse être mieux mise en œuvre. Le chef n'a donc pas un pouvoir autoritaire. Il ne modifie pas la répartition des compétences[2212].

[2204] Lors de l'examen de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 148 du 29 juin 1999 page 9515, texte n° 2), le Sénat avait adopté un article additionnel prévoyant la désignation d'une collectivité « *chef de file* » pour des actions communes menées par la voie conventionnelle par les collectivités et leurs groupements en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. La collectivité « *chef de file* » devait jouer un rôle de coordination de la programmation et de l'exécution de ces actions communes. Garante de la cohérence des objectifs communs aux différentes collectivités, elle n'aurait exercé en aucun cas un pouvoir de contrainte. Mais cet article additionnel fut écarté par l'Assemblée nationale lors de la lecture définitive du projet de loi après l'échec de la commission mixte paritaire.

[2205] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « chef », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 448 ; REY (Alain) et ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française*, article « chef », Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2010, pp. 409-410.

[2206] REY (Alain) et ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française*, Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2010, p. 1043.

[2207] REY (Alain) et ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française*, Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2010, pp. 409-410.

[2208] JANICOT (Laetitia), La fonction de collectivité chef de file, *RFDA* 2014.472.

[2209] Monsieur le Professeur Jean-Marie PONTIER souligne d'ailleurs que « *loin d'être une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales, la notion de collectivité chef de file est à l'inverse le dépassement d'une période qui appartient au passé, par la reconnaissance de la liberté pour les collectivités de distinguer l'une d'entre elles, qui est au fond une reconnaissance de leur dignité* » (PONTIER (Jean-Marie), Pour une reconnaissance de la notion de collectivité chef de file, *op. cit.*, p. 407).

[2210] Cette fonction est un minimum (ROUX (André), *La décentralisation. Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, coll. « Systèmes cours », 2016, Paris, p. 148).

[2211] REY (Alain) et ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française*, article « ordonner », Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2010, pp. 2344-2345.

[2212] En effet, « *une telle modification serait d'ailleurs illégale. La raison d'être de la détermination d'une collectivité chef de file est plus modeste et plus simple : il s'agit dans un domaine déterminé et pour une ou plusieurs actions précises, de donner à une collectivité engagée dans l'opération des fonctions d'animation et de coordination* » (PONTIER (Jean-Marie), Pour une reconnaissance de la notion de collectivité chef de file, *op. cit.*, p. 406).

746. Etre collectivité chef de file, c'est ensuite animer[2213]. Le terme « *animer* » vient du latin « *anima* » qui signifie « *souffle vital* »[2214]. Le mot s'est spécialisé et désigne notamment la « *conduite des activités d'un groupe, d'une collectivité* »[2215]. Une collectivité territoriale chef de file a donc pour rôle de veiller à donner vie au projet à mettre en œuvre et, ainsi, à mettre en mouvement la compétence qui lui est dévolue afin que celle-ci soit accomplie.

747. Désigner une collectivité chef de file dans le cadre de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées suppose de déterminer la collectivité territoriale qui devra piloter, coordonner et animer les interventions financières locales à leur endroit. Conformément à la Constitution du 4 octobre 1958, il appartient au législateur de désigner la collectivité territoriale qui pourra mener à bien cette compétence financière.

2. La réticence initiale du juge constitutionnel envers la notion de collectivité chef de file

748. Le Conseil constitutionnel a également appréhendé la notion mais avec plus de prudence. Le juge constitutionnel a eu à connaître, pour la première fois, la notion de collectivité chef de file lors du contrôle de constitutionnalité de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire[2216]. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel déclare non conforme à la Constitution la dévolution par les collectivités territoriales de la fonction de chef de file par convention. Une telle convention méconnait l'article 34 de la Constitution, qui reconnaît cette compétence au législateur[2217]. En réalité, le Conseil constitutionnel n'a pas remis en cause la possibilité pour le législateur de désigner une collectivité chef de file[2218]. Il a seulement censuré l'incompétence négative du législateur[2219]. Le Conseil constitutionnel avait, en effet, considéré que le législateur n'avait pas défini les pouvoirs et les responsabilités qui devaient relever de cette fonction[2220].

[2213] ROUX (André), *La décentralisation. Droit des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 148.
[2214] REY (Alain) et ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française*, article « animer », Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2010, p. 137.
[2215] *Ibidem*, p. 137.
[2216] Cons. const., Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 relative à la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Réf. préc., cons. n° 57.
[2217] L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 souligne, en effet, qu'il appartient au législateur de déterminer « *les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources* ».
[2218] *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, sous la direction de LUCHAIRE (François), CONAC (Gérard), PRETOT (Xavier), 3ème éd., Economica, 2008, p. 1714.
[2219] Le Conseil constitutionnel avait, dans sa décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 relative à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, clairement indiqué que « *il ne saurait renvoyer à une convention conclue entre des collectivités territoriales le soin de désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant des autres sans définir les pouvoirs et les responsabilités afférents à cette fonction* » (Cons. const., Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 relative à la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Réf. préc., cons. n° 57)
[2220] Cons. const., Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 relative à la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Réf. préc., cons. n° 57 ; *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, sous la direction de LUCHAIRE (François), CONAC (Gérard), PRETOT (Xavier), *op. cit.*, pp. 1713-1714.

749. Près de huit années après, le principe de la collectivité chef de file est inscrit dans la Constitution de 1958 au sein de l'article 72 alinéa 5 qui précise que « *lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* »[2221]. Cet article autorise, désormais, le législateur à désigner une collectivité chef de file. La notion de chef de file a été insérée sans aucune censure du Conseil constitutionnel en raison de l'incompétence du juge à contrôler les lois constitutionnelles[2222]. Par conséquent, celui-ci n'a pas pu aller à l'encontre de l'insertion de cette notion au sein de la loi fondamentale. Il a toutefois pu se prononcer, pour la première fois, lors du contrôle de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française[2223]. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel accueille favorablement le principe de la collectivité chef de file par un considérant qui indique que « *lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* »[2224].

750. Par la suite, le juge constitutionnel a précisé sa position sur la notion de collectivité chef de file dans sa décision n° 2008-567 DC concernant la loi relative aux contrats de partenariat datant du 24 juillet 2008[2225]. Si le Conseil constitutionnel n'a certes pas censuré le principe, il en a bien signifié les limites. Ainsi, l'article 72 alinéa 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 habilite le législateur à désigner une collectivité territoriale pour organiser et non pour déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités[2226]. Par ailleurs, la désignation d'une collectivité chef de file par le législateur n'implique aucunement un transfert de compétences, elle autorise seulement une délégation

---

[2221] Cet alinéa a été introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 dans le cadre de l'acte II de la décentralisation (Article 5 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (Réf. préc.).

[2222] En effet, les lois constitutionnelles font face au refus du Conseil constitutionnel de les contrôler. Le Conseil constitutionnel s'est toujours estimé incompétent pour contrôler la conformité d'une telle loi à la Constitution en raison de la nature souveraine du pouvoir constituant dérivé (Cons. const., Décision n° 62-20 DC, 6 novembre 1962, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962, *JO* du 7 novembre 1962, p. 10778). Dans la décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, Maastricht II, il a ainsi considéré que « *le pouvoir constituant est souverain, il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée* » (Cons. const., Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, Traité sur l'Union européenne, *JO* du 3 septembre 1992 p. 12095, cons. n° 34). Il a confirmé cette position dans sa décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003 relative à l'Organisation décentralisée de la République dans laquelle le juge constitutionnel déclare qu'il « *ne tient ni de l'article 61, ni de l'article 89, ni d'aucune autre disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle* » (Cons. const., Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF* du 29 mars 2003, p. 5570, *Rec.* p. 293).

[2223] Il est procédé à ce contrôle en vertu de l'article 61 alinéa 1 de la Constitution soulignant que « *les lois organiques, avant leur promulgation, […] doivent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution* ». Ce contrôle est, d'ailleurs, obligatoire puisque l'article 46 de la Constitution énonce que « *les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution* ».

[2224] Cons. const., Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF* du 2 mars 2004, p. 4220, texte n° 3, *Rec*., p. 41 cons. n° 59.

[2225] Il l'a fait en analysant l'article 18 de la loi relative aux contrats de partenariat déféré devant le Conseil constitutionnel. Il énonçait que la convention – qui désignait une collectivité chef de file dont la mission aurait été de réaliser l'évaluation préalable, conduire la procédure de passation, signer le contrat et, éventuellement, en suivre l'exécution – précisait les conditions de ce transfert de compétences (Cons. const., Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat, *JORF* du 29 juillet 2008, p. 12151, texte n° 2).

[2226] L'article 72 alinéa 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 indique que « *lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ».

de compétences[2227]. Enfin, le Conseil constitutionnel précise que seules les collectivités territoriales peuvent désigner l'une d'entre elles pour mener une action commune[2228].

751. Le Conseil constitutionnel, au travers de ces décisions, met en exergue sa position à l'égard de la notion de collectivité chef de file, qui semble plutôt réservée. Ainsi n'hésite-t-il pas à censurer toute extension du principe. Une telle approche rend difficile une protection de l'interventionnisme financier régional.

B. La difficile identification de la collectivité chef de file en matière d'interventionnisme financier local

752. La désignation de la collectivité chef de file par le législateur nécessite d'identifier « *l'acteur dominant* »[2229] en matière d'interventionnisme financier local. Il faut donc isoler le niveau de collectivité territoriale à partir duquel pourra s'organiser l'exercice collectif de la compétence financière[2230]. Au regard de la répartition de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées, la région semble *a priori* la collectivité territoriale la plus à même pour se voir attribuer la qualité de collectivité chef de file (1). Partant, les autres collectivités territoriales doivent être reléguées au second plan (2).

1. La région, une candidate naturelle au statut de collectivité chef de file

753. Pour être une collectivité chef de file, la région devra piloter, coordonner et animer l'interventionnisme financier en faveur des entreprises privées.

754. D'abord, en tant que pilote, la région bénéficiera d'un rôle de guide pour les autres collectivités territoriales. En ce sens, elle est la première interlocutrice entre l'Etat et les autres collectivités territoriales. Elle est, de fait, mise en avant, pour la mise en place de politiques publiques liées aux interventions financières en faveur des entreprises privées. A titre d'exemple, l'échelle régionale sera la plus adéquate pour mettre en place une politique industrielle de niveau décentralisé. En témoigne le contrat de plan Etat-Région conclu en 2015 entre l'Etat et la région Auvergne-Rhône-Alpes dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique industrielle sur ce territoire qui place la région Auvergne-Rhône-Alpes comme une « *région industrielle de premier ordre* »[2231]. Elle se démarque par la diversité de

---

[2227] Commentaire de la décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 ayant trait à la loi relative aux contrats de partenariat, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n° 26.
[2228] Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont également concernés même si, dans le considérant n° 33, le Conseil constitutionnel a expressément exclu l'État et ses établissements publics (Cons. const., Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat, Réf. préc.).
[2229] GUICHARD (Olivier), *Vivre ensemble, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales*, La Documentation française, 1976.
[2230] *Ibidem*.
[2231] Contrat de plan entre l'Etat et la Région Rhône-Alpes 2015-2020 avec la participation des Départements, Métropoles et territoires de Rhône-Alpes, Région Rhône-Alpes, Contrats de plan Etat-Région, 2015, p. 9.

ses bassins industriels, la multiplicité des secteurs d'activités et, également, le poids des entreprises innovantes[2232].

755. Ensuite, la région, en tant que coordinatrice, sera chargée d'organiser l'exercice de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées. Ainsi, elle va prévoir les différents régimes d'aides, aides qu'elle et les autres collectivités territoriales pourront attribuer aux entreprises privées. Dans le cadre, du contrat de plan susvisé, la région Auvergne-Rhône-Alpes a mis en place un soutien régional à l'investissement des entreprises industrielles qui prend la forme de subventions destinées, de manière prioritaire, aux PME industrielles et également aux PME de services à l'industrie[2233].

756. Par ailleurs, la région, en tant que collectivité chef de file devra animer l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées au travers de sa politique territoriale. Elle va donner l'impulsion nécessaire aux autres collectivités territoriales. Pour ce faire, elle va créer, par exemple, un fonds régional de garantie ou un fonds d'investissement, auquel pourront participer financièrement les autres collectivités territoriales, et qui permettra de financer les entreprises privées. La région Auvergne-Rhône-Alpes a institué un Fonds régional de garantie afin de favoriser l'accès aux financements des TPE-PME situées dans le périmètre régional[2234]. Elle a également créé des pôles de compétitivité. Ce fut le cas lorsqu'elle a lancé, en 2003, une politique d'animation afin de promouvoir les filières industrielles situées sur son territoire[2235]. Aussi a-t-elle créé treize pôles de compétitivité[2236].

[2232] La région doit donc être la collectivité chef de file en matière d'interventionnisme financier local car elle est celle qui coordonne la politique territoriale qui prend en considération l'ensemble des communes et des départements situés dans le périmètre régional. De fait, elle est en mesure d'organiser une politique incitative à l'aide des instruments financiers et d'accroître l'attractivité régionale. Le Contrat de Plan 2015-2020 renforce cette position par le développement de l' « *Usine du futur* » qui devra être « *écologique, intelligente, humaine* » (Contrat de plan entre l'Etat et la Région Rhône-Alpes 2015-2020, Réf. préc., p. 45). Cette « *Usine du futur* » résulte du plan national « *Nouvelle France industrielle* » qui vise à relancer l'industrie française (Nouvelle France industrielle, Présentation des feuilles de route des 34 plans de la nouvelle France industrielle, Gouvernement, 2013). Les 34 plans industriels se sont, par la suite, concentrés, en 2015, autour de l' « *Industrie du futur* » axée sur la modernisation de l'outil industriel et le développement du numérique. L'intervention financière de la région consiste à intervenir financièrement auprès des PME afin que celles-ci puissent moderniser leur appareil productif. Ce financement s'opère par la Bpifrance Région Auvergne-Rhône-Alpes qui est une institution créée par la loi du 31 décembre 2012 (Loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement, *JORF* n° 0001 du 1er janvier 2013 page 44, texte n° 3).

[2233] La lecture du budget primitif de la Région-Rhône-Alpes ne permet pas de quantifier les subventions. La seule information connue est que ces subventions se trouvent au niveau des subventions versées d'équipement ou de fonctionnement. Elles sont plafonnées à 490 000 € (Conseil régional Auvergne Rhône-Alpes, Délibération n° 1511, relative au « Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation 2017-2021 et ses premières décisions de mise en œuvre », Assemblée plénière des 15 et 16 décembre 2016).

[2234] https://www.auvergnerhonealpes.fr/aide/135/89-fonds-regional-de-garantie-entreprise-commerce-artisanat-emploi.htm

[2235] Délibération du Conseil Régional, Fonds européens, adoption des programmes et modalités de gestion, Conseil Régional Rhône-Alpes, Délibération n° 14.14.453.

[2236] L'article 24 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 (*JORF* n° 304 du 31 décembre 2004 page 22459, texte n° 1) définit le pôle de compétitivité comme un « *regroupement sur un même territoire d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et d'organismes de recherche publics ou privés qui ont vocation à travailler en synergie pour mettre en œuvre des projets de développement économique pour l'innovation* ». La région Auvergne-Rhône-Alpes présente sur son territoire 13 pôles de compétitivité spécialisés dans des domaines variés, tous liés à l'innovation tels que les biotechnologies, la santé, la microtechnique, la mécanique, les TIC, la chimie, l'écotechnologie, les applications des fluides supercritiques, la biomasse algale, les transports, la motorisation, l'architecture et le confort des véhicules, les matériaux et la conception, les matériaux composites, l'industrie agroalimentaire, les emballages agroalimentaires biodégradables, les textiles techniques et fonctionnels, les matériaux souples, des fibres innovantes, l'hydraulique, le solaire

757. En définitive, l'action de la région en tant que collectivité chef de file est primordiale. Elle permet une cohérence territoriale et une stratégie d'ensemble. Elle évite que l'incitation financière influence trop fortement la localisation de l'entreprise privée sur son territoire. Elle permet de mutualiser les fonds publics, ce qui contribue *in fine* à une meilleure gestion financière. Partant, il appartiendra au juge de vérifier que la région joue pleinement son rôle et exerce sa compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées[2237].

2. L'exclusion des autres collectivités territoriales en tant que collectivité chef de file

758. En l'état actuel du droit, il semble compliqué pour la région de devenir, *stricto senso*, entièrement la collectivité chef de file en matière d'interventionnisme financier local. Si la région devient une collectivité chef de file en matière d'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées, c'est au détriment des autres collectivités territoriales que sont les départements et les communes. Partant, la répartition de la compétence financière des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées doit être repensée car plusieurs obstacles s'opposent au plein exercice de cette compétence. D'une part, en ce qui concerne les aides à l'immobilier d'entreprises, la région est reléguée au second plan[2238]. Une telle compétence exclusive, notamment de la commune, porte atteinte à la qualité de collectivité chef de file dont pourrait bénéficier la région. D'autre part, en raison des réformes successives de la fiscalité régionale, la région n'a plus aucune possibilité ni de moduler les taux des impôts locaux ni de voter des exonérations fiscales[2239]. Dès lors, la collectivité régionale ne peut être qualifiée de collectivité chef de file que pour une partie de la compétence financière relative aux interventions financières en faveur des entreprises privées. Cette qualité serait insuffisante car trop partielle pour prétendre au titre de chef de file.

759. De plus, l'exercice par les autres collectivités territoriales de leur compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées crée une concurrence à l'intérieur du territoire régional. Quelle peut être l'effectivité de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées lorsque les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les départements, la région et l'Etat détiennent tous une compétence financière pour intervenir en la matière[2240] ? Cela renvoie à

---

et le bâtiment, la biomasse, l'hydrogène et les piles à combustible, les biens de consommation, les bio-ressources et, également, les parfums, les arômes. Ces pôles de compétitivité présentent l'avantage de permettre aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de prendre des délibérations prévoyant des exonérations fiscales dans les conditions prévues par le code général des impôts.

[2237] Certaines collectivités régionales même lorsqu'elles ont un rôle principal, ne l'assument pas, ce qui entraîne de lourdes conséquences financières au niveau local (Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018, Tome I, L'organisation*, La documentation française, février 2018, Paris, pp. 547-567).

[2238] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, A, 2.

[2239] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, B.

[2240] A titre d'exemple, la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées en matière de tourisme est partagée, entre les communes et les EPCI, les conseils départementaux, le conseil régional et l'État. On ne peut

la question de l'effectivité de l'interventionnisme financier local à l'échelle d'une commune. Peut-on considérer qu'une collectivité de moins de 3500 habitants constitue une collectivité territoriale structurante capable de mettre en œuvre un projet qui dépasse largement le cadre de son territoire ? De plus, alors qu'il n'a qu'une compétence restreinte en matière d'interventionnisme financier local, est-ce le rôle du département qui, historiquement, a été créé pour intervenir financièrement dans le domaine social ? Ces collectivités territoriales disposent d'un territoire dont la superficie est inférieure à celle de la région. La région doit donc être la seule bénéficiaire de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées. Cette compétence, exclusive, serait modulée par l'obligation de la région d'organiser sur son territoire, la mise en œuvre de sa compétence en collaboration avec les autres collectivités territoriales. Ainsi, elle pourrait mettre en œuvre cette compétence par le biais de la technique contractuelle[2241].

§2. La collectivité chef de file, un principe à faible portée

760. Le principe de collectivité chef de file doit composer avec deux autres principes ayant chacun une valeur différente. Le principe constitutionnel de la collectivité chef de file doit être concilié avec celui de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (A). Paradoxalement, ce principe constitutionnel doit également être concilié avec le principe législatif de la clause générale de compétence (B).

A. L'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre

761. La question de la tutelle s'est, d'abord, posée dans le rapport entre l'Etat et les collectivités territoriales[2242]. Mais elle existe également dans le rapport entre collectivités territoriales. Ce rapport est régi par le principe de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre qui vient, de fait, limiter le principe de la collectivité chef de file. Bien que ces deux principes semblent antinomiques (1), le législateur recherche systématiquement une conciliation entre eux dans le respect des dispositions de la Constitution du 4 octobre 1958 (2).

---

qu'obtenir une organisation déficiente de l'action financière publique, en raison de la multitude d'acteurs institutionnels. L'exemple du département du Languedoc-Roussillon le confirme. En effet, l'Etat a contribué à l'impulsion et l'augmentation de l'attrait de ce territoire, dans les années 1960, et ce durant une vingtaine d'années. Mais aucun relais n'a pu être pris par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, particulièrement par la nouvelle région Occitanie (issue de la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées), faute de stratégie, de cohérence et de gouvernance locale (Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018, Tome I, L'organisation*, La documentation française, février 2018, Paris, pp. 547-567).

[2241] Même si la région est la collectivité chef de file en matière de développement économique local, la région et le département de l'Aisne ont signé une convention organisant la mise en œuvre de la politique de développement économique. Il s'agit, notamment, de permettre au département de verser des aides financières aux entreprises industrielles, de service, commerciales, artisanales et de tourisme, la décision d'octroi des aides étant prise par la commission permanente (CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives. Département de l'Aisne*, Exercices 2010 et suivants, 7 juillet 2016, Arras, p. 28). De même, en tant que collectivité chef de file en matière d'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées, la région serait en mesure de conclure une convention avec les autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en prenant en considération les particularités de son territoire.

[2242] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1, A.

1. Des principes profondément antinomiques

762. Le vocable « *tutelle* » est emprunté au latin « *tutela* » qui désigne l'action de veiller sur quelqu'un ou quelque chose. Il s'agit d'un terme juridique généralement connoté négativement en droit des collectivités territoriales. Ce terme désigne, en effet, un état de dépendance d'une collectivité territoriale par rapport à une autre[2243]. La tutelle entre collectivités territoriales implique l'exercice par l'autorité tutélaire du pouvoir d'annulation, du pouvoir d'approbation, du pouvoir d'autorisation et du pouvoir de substitution d'action[2244]. Cela signifie que la région, en tant que collectivité chef de file, pourrait entraver sous une forme ou une autre, en l'absence de toute proscription de tutelle, la libre décision des autres collectivités territoriales. Ainsi, la région, autorité tutélaire, serait en mesure de prendre des décisions relatives à l'attribution de subventions à la place du département ou de la commune sous prétexte qu'elle est *la* collectivité chef de file en matière d'interventionnisme financier local.

763. La collectivité chef de file interroge quant à l'instauration d'une certaine hiérarchie entre collectivités territoriales. Or, une telle hiérarchie contreviendrait au principe d'égalité entre collectivités territoriales[2245], chacune bénéficiant du libre exercice de ses compétences[2246]. C'est la raison pour laquelle ce principe doit nécessairement être concilié avec le principe de l'interdiction de toute tutelle.

764. Le principe de collectivité chef de file signifie que la collectivité territoriale désignée comme telle doit s'assurer « *lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, [que] la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* »[2247]. La définition même de la notion de chef de file entre en contradiction avec le principe, intangible, de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Ce principe suppose que « *la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles* »[2248]. Dès lors, le statut de collectivité

[2243] La tutelle se réfère à l'idée de « *contrainte* » et « *implique l'existence d'une hiérarchie entre [les collectivités territoriales]* » (ROUX (André), *La décentralisation. Droit des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 147).

[2244] Cette fonction est un maximum (*Ibidem*, p. 148). Elle bénéficiait au représentant de l'Etat avant la loi du 2 mars 1982 qui exerçait une tutelle sur les collectivités territoriales et établissements publics (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1., A, 1).

[2245] Il n'existe aucune hiérarchie entre les collectivités territoriales, car « *le droit de la décentralisation ne se superpose pas, mais juxtapose les collectivités territoriales de droit commun* » (GOHIN (Olivier), DEGOFFE (Michel), MAITROT DE LA MOTTE (Alexandre) et DUBREUIL (Charles-André), *Droit des collectivités territoriales*, 2ème éd., Editions Cujas, 2015, Paris, p. 145). Dès lors, la région n'a de supériorité ni sur les départements ni sur les communes.

[2246] L'existence de strates verticales n'empêche pas une horizontalité dans les relations entre les collectivités territoriales.

[2247] Avant la constitutionnalisation, le législateur avait inséré au sein de l'article L. 1111-3 du CGCT issu de loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (Réf. préc.) cette interdiction de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Puis, il a repris la notion dans l'article 3 de cette même loi et dans l'article 92 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (Réf. préc.) et dans la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (Réf. préc.).

[2248] La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (Réf. préc.) formule ce principe d'interdiction codifiée à l'article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales. La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (Réf. préc.) réitère le principe en ce qui concerne les aides financières entre collectivités territoriales, codifié à l'article L. 1111-

chef de file en matière d'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées ne peut aller jusqu'à exercer une tutelle de la région sur les autres collectivités territoriales[2249]. En effet, le principe de collectivité chef de file exclut toute idée de direction ou de commandement[2250]. Ces deux principes antinomiques doivent donc être toujours conciliés par le législateur.

2. La conciliation de ces deux principes antinomiques

765. Le juge constitutionnel[2251] et le juge administratif[2252] veillent au respect de ce principe de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Dès lors, le législateur est obligé, dans le respect de la Constitution, de les concilier. L'analyse de l'article 72 alinéa 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 met en exergue l'existence de la conciliation entre ces deux principes. Cet article dispose qu' « *aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ». La première partie du paragraphe souligne l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. La seconde partie tempère cette interdiction en laissant au législateur le choix de désigner une collectivité chef de file. Dès lors, ce paragraphe met en exergue deux principes antinomiques qui doivent être conciliés.

766. D'abord, cette conciliation se manifeste par la portée de ces principes qui ne s'imposent pas de manière absolue. Le Conseil constitutionnel l'a clairement indiqué en ce qui concerne le principe de la collectivité chef de file, dans sa décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 relative à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Le rôle de chef de file exercé par une collectivité territoriale ne s'impose pas avec une « *force impérative ou absolue* »[2253] ni à l'égard du pouvoir législatif ni du pouvoir

---

4, al. 2 du code général des collectivités territoriales. La proscription de toute tutelle a été érigée au rang constitutionnel par l'article 72 alinéa 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 issu de la révision du 28 mars 2003 qui souligne qu' « *aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre* ».

[2249] Cons. const., Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat, Réf. préc. ; ROUX (André), *La décentralisation. Droit des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 149.

[2250] Voir *supra* partie 2, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §2, A.

[2251] Cons. const., Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, Réf. préc.).

[2252] CE, Ass., 12 décembre 2003, *Département des Landes*, *AJDA*, 2004, p. 195, chr. F. Donnat et D. Casas.

[2253] FAURE (Bertrand), *Droit des collectivités territoriales*, 4ème éd., *op. cit.*, 2016, Paris, p. 523.

réglementaire[2254]. De plus, l'interdiction de toute tutelle fait l'objet d'une interprétation souple[2255].

767. Par ailleurs, la conciliation suppose l'existence d'une collaboration entre collectivités territoriales, puisque les collectivités territoriales doivent être systématiquement concertées avant toute prise de décision de la collectivité chef de file. Ensuite, la collectivité chef de file n'a aucun pouvoir de contrainte à l'égard des autres collectivités territoriales[2256]. La prohibition porte sur une tutelle directe qui lie la décision d'une collectivité territoriale donnée, sur un domaine de sa compétence, à l'approbation d'une autre. Ainsi, la désignation de la région en tant que collectivité chef de file en matière d'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées n'aurait pas pour objectif d'instaurer une quelconque tutelle sur les autres collectivités territoriales. Ces dernières seraient systématiquement concertées avant toute prise de décision par la collectivité régionale[2257].

B. Le principe de la collectivité chef de file et la clause générale de compétence

768. A priori, il n'est pas nécessaire, en vertu de la hiérarchie des normes, de rechercher une conciliation entre le principe de la collectivité chef de file et la clause générale de compétence [2258]. En effet, le premier a une valeur constitutionnelle[2259] tandis que le second n'a qu'une valeur législative[2260]. Pourtant, une collectivité territoriale qui détient

---

[2254] Le Conseil constitutionnel l'exige dans sa décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 : « *l'article 65 annonce l'intervention, dans le délai d'un an, d'une loi portant révision de la loi susvisée du 7 janvier 1983 afin de clarifier la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et de déterminer les conditions dans lesquelles une collectivité territoriale pourra à sa demande se voir confier une compétence susceptible d'être exercée pour le compte d'une autre collectivité territoriale ; que le premier alinéa du II de cet article précise également que cette loi définira « les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assurer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales » ; que ces dispositions qui ne sauraient lier le législateur, sont dépourvues de tout effet juridique et ne peuvent limiter en rien le droit d'initiative du Gouvernement et des membres du Parlement* » (Cons. const., Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 relative à la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Réf. préc., cons. n° 56 ; FAURE (Bertrand), *Droit des collectivités territoriales*, 4ème éd., *op. cit.*, 2016, Paris, 2014, Paris, p. 529).

[2255] Monsieur le Professeur Jean-Marie Pontier expliquait le caractère obsolète du principe de tutelle en incitant à un renouvellement de ce principe. S'il reconnait que le principe est l'absence de hiérarchie entre les collectivités territoriales, il soutient que son caractère doit demeurer tangible. Pour lui, le principe de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre « *est dépassé et, de plus, il se révèle plus nocif que protecteur pour les collectivités locales elles-mêmes* » (PONTIER (Jean-Marie), L'administration territoriale : le crépuscule de l'uniformité ?, *RA*, n° 330, nov. 2002, p. 628). Il prône l'abandon de ce principe qui, selon lui, ne fait que servir l'Etat (PONTIER (Jean-Marie), Pour une reconnaissance de la notion de collectivité chef de file, *op. cit.*, p. 407). Selon lui, la tutelle règlerait bien des incohérences dues à la répartition des compétences locales (PONTIER (Jean-Marie), La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence, *op. cit*., p. 1241). De même, le rapport Balladur préconise la tutelle par la reconnaissance d'une collectivité chef de file (BALLADUR (Edouard), *Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »*, Réf. préc., p. 13).

[2256] La chambre régionale des comptes Basse-Normandie – Haute-Normandie souligne la problématique posée par l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Elle explique que « *l'absence de tutelle entre les collectivités territoriales atténue fortement [la] compétence régionale* » car « *les régions ne disposent donc pas des moyens de leur compétence* » (CRC Basse-Normandie – Haute-Normandie, *Rapport d'observations définitives. Région de Basse-Normandie*, Exercices 2006 à 2011, 28 novembre 2012, p 38).

[2257] Cons. const., Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, Réf. préc., cons. n° 59.

[2258] Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 200.

[2259] Voir *supra* partie 2, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §1.

[2260] La question de la suppression de la clause générale de compétence permet de s'interroger sur sa valeur. Dans le cas où la clause générale de compétence présenterait une valeur législative, sa remise en cause ne pose pas de problème. En effet,

seulement une compétence d'attribution se heurte nécessairement à la compétence générale de la collectivité territoriale qui la détient lorsque celle-ci décide de l'exercer. Cette confrontation est patente puisque, depuis 2015, seule la commune détient la clause générale de compétence (1). La région, quant à elle, ne détient plus que des compétences d'attributions (2).

1. La clause générale de compétence, une clause appartenant seulement à la commune

769. La clause générale de compétence est « *consubstantielle au processus de décentralisation* »[2261] et est consacrée, pour la première fois, par l'article 61 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale[2262]. Elle constitue une cause de complication en ce qui concerne la répartition des compétences entre les différentes collectivités[2263]. Elle a, d'abord, appartenu à la commune[2264] et au département[2265] puis elle a été étendue à la région[2266] avant d'être supprimée, pour ces deux dernières collectivités territoriales. Depuis son origine, la clause générale de compétence pose de nombreuses interrogations[2267]. Cette clause signifie que les collectivités territoriales peuvent, sans excéder leurs compétences, agir dans tout domaine présentant un intérêt local selon le cas, alors même qu'aucun texte particulier ne leur aurait confié ce domaine. Toutefois, ces collectivités territoriales ne doivent pas empiéter sur les compétences dévolues à l'État ou à d'autres personnes publiques[2268]. La clause traduit la vocation générale des collectivités territoriales à agir dans l'intérêt public local, indépendamment d'une habilitation législative spéciale et expresse.

---

les collectivités territoriales n'ont pas la compétence de leur compétence, il appartient à l'Etat de déterminer l'étendue réelle de l'administration locale (PASTOREL (Jean-Paul), Collectivité territoriale et clause générale de compétence, *RDP*, 1er janvier 2007, n°1, pp. 51 et s). Dans le second cas, en revanche, une suppression de la clause générale de compétence contreviendrait à la Constitution. Le Conseil constitutionnel, saisi sur l'article 73 du projet de la loi précitée relatif à la répartition des compétences entre collectivités territoriales en ce qu'il méconnaissait la « *clause générale de compétence* » qui constitue un principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR), a considéré que l'article 48 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux « *n'a eu ni pour objet ni pour effet de créer une clause générale rendant le département compétent pour traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire et que, par suite, elle ne saurait avoir donné naissance à un PFRLR garantissant une telle compétence* » (cons. n° 54). Le Conseil constitutionnel a déterminé la valeur de la clause générale de compétence. Il a considéré que cette clause ne figure pas au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et ne présente pas de valeur constitutionnelle (Cons. const., Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, *JORF* du 17 Décembre 2010, *AJDA*, 2010, p. 2396 ; *AJDA*, 2011, p. 99). *A fortiori*, cette décision s'applique aux régions (Commentaires de la Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 relative à la loi de réforme des collectivités territoriales, *Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n° 30).

[2261] BALLADUR (Edouard), *Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »*, Réf. préc., p. 149 ; VANDIERENDONCK (René), *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, n° 580, Sénat, Session ordinaire de 2012-2013, 15 mai 2013.

[2262] Article 61 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, Réf. préc.

[2263] PONTIER (Jean-Marie), Semper manet. Sur une clause générale de compétence, *RDP*, 1984, pp. 1443-1472 ; BENOIT (Francis-Paul), *Collectivités locales,* Tome 1, Dalloz, p. 322.

[2264] Article 61 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, Réf. préc.

[2265] Article 48 de la loi du 10 août 1871 sur les départements.

[2266] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales, Réf. préc.

[2267] Pour une analyse approfondie de la clause générale de compétence voir : PONTIER (Jean-Marie), Semper manet. Sur une clause générale de compétence, *op. cit.*, pp. 1443-1472.

[2268] Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Baroeul*, n° 193716 indique « *que selon l'article L. 121-26 du code des communes en vigueur à la date de la délibération contestée et qui reprend des dispositions dont l'origine remonte à l'article 61 de la loi du 5 avril 1884 : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » ; que ce texte, qui figure présentement à l'article L. 2121-29 du code général des collectivités*

770. La collectivité régionale en tant que collectivité chef de file pour les interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées intervient à titre principal. Il est donc paradoxal que cette même collectivité régionale doive composer avec les communes qui détiennent la clause générale de compétence, alors même que cette clause n'a qu'une valeur législative quand bien même elle émane directement du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales[2269].

771. Le principe de la collectivité chef de file peut donc être remis en question. Il peut l'être d'autant plus que la collectivité régionale n'a plus la clause générale de compétence.

2. La réaffirmation du principe de spécialité

772. La question de la remise en cause voire de la suppression pour certaines collectivités territoriales de la clause générale de compétence constitue une question récurrente dont la réponse a été donnée par le législateur au gré de quelques tergiversations.

773. Une première réponse a été donnée, à la suite du rapport du Comité Balladur[2270], par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010[2271]. Celle-ci a supprimé la clause générale de compétence appartenant aux régions et aux départements[2272]. Mais, après un changement de majorité, la clause générale de compétence a été réintégrée par l'article 3 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles[2273], avant d'être de nouveau supprimée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République[2274]. Ce changement de législation a conduit la doctrine à s'interroger sur la pertinence de ces revirements[2275]. En effet, cette modification de la législation relative à la clause générale de compétence démontre une instabilité manifeste du texte législatif et une indécision du législateur. Ces réformes ont conduit à la suppression de la clause générale de compétence

---

territoriales, habilite le conseil municipal à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques et qu'il n'y ait pas d'empiètement sur les attributions conférées au maire ».

[2269] Cette confrontation met en exergue un conflit de normes. Il ne peut être dérogé à un principe de valeur constitutionnelle que par un principe ayant la même valeur et non un principe de valeur législative. Néanmoins, si ce principe de valeur législative émane d'un principe à valeur constitutionnelle, alors une conciliation est possible et nécessaire.

[2270] BALLADUR (Edouard), *Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »*, Réf. préc., 174 pages.

[2271] Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, Réf. préc.

[2272] FAURE (Bertrand), Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales : bonnes raisons, fausses solutions ?, *AJDA*, 2009, p. 859.

[2273] Loi MAPTAM du 27 janvier 2014, Réf. préc.

[2274] Loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.

[2275] BLANC (Yannick), L'État survivra-t-il à la prolifération des normes ?, *AJCT*, 2014, p. 313 ; DEMUNCK (Claire), La valse à mille temps des collectivités, *AJCT*, 2014, p. 1 ; Ça s'en va et ça revient, *AJCT*, 2014, p. 125 ; KRATTINGER (Yves), Libres propos d'Yves Krattinger. La loi MAPAM, et après ?, *AJCT*, 2014, p. 306 ; DYENS (Samuel), La « clarification » des compétences dans la loi MAPAM : coordonner avant d'imposer ?, *AJCT*, 2014, p. 291 ; VILLENEUVE (Pierre), Avec le temps va tout s'en va, *AJCT*, 2015, p. 413 ; PONTIER (Jean-Marie), La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence, *op. cit*., p. 1241.

dont bénéficiaient le département et la région jusqu'alors[2276], et, par voie de conséquence, à un retour au principe de spécialité conformément à la loi du 16 décembre 2010. Ces deux collectivités territoriales règlent désormais par leurs délibérations leurs affaires dans les domaines de compétences que la loi leur attribue[2277].

774. Néanmoins, ce principe de spécialité conforte la région dans son rôle de collectivité chef de file en matière d'interventionnisme financier local. En effet, le législateur lui a confié une compétence d'attribution pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées, compétence qui rappelle la période où la région n'était qu'un établissement public régional[2278]. Ce retour en arrière est le bienvenu car la spécialisation, qui est recherchée depuis les débuts de la décentralisation par le législateur[2279], contribue à la clarification des compétences et est donc une réponse à l'enchevêtrement de celles-ci.

Section 2. Le principe de subsidiarité, un principe inopérant

775. Erigé au rang constitutionnel par la révision constitutionnelle de 2003[2280], le principe de subsidiarité suppose qu'une compétence soit exercée par la collectivité territoriale qui est la plus à même de l'exercer. Dès lors se pose la question de la collectivité territoriale la plus à même d'exercer la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées. Il semble encore que la collectivité régionale soit la plus apte eu égard à la proximité dont elle jouit avec l'Etat, d'une part, et avec les autres collectivités territoriales, d'autre part. Toutefois, le principe de subsidiarité demeure difficile d'application. Ainsi, son intégration progressive dans l'ordonnancement juridique (§1) le place plutôt comme un « *principe directeur* »[2281] car il n'est pas contraignant (§2).

§1. L'intégration progressive du principe de subsidiarité dans l'ordonnancement juridique

776. Le principe avant d'être un principe est une notion. Cette remarque est importante car c'est en tant que principe que la subsidiarité intégrera l'ordonnancement juridique[2282] interne (A). L'appréhension du principe ne s'est pas limitée au droit interne puisque l'Union européenne y a également recours (B).

[2276] Cette suppression semble actée. En effet, la première suppression provenait d'une majorité de droite alors que la deuxième émanait d'une majorité de gauche. Par conséquent, cette convergence permettra, nous l'espérons, une stabilité législative en la matière.

[2277] Article L. 3211-1 du CGCT issu de l'article 94 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 : « *Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue* » ; Article L. 4221-1 du CGCT modifié par l'article 1 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 : « *Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue* ».

[2278] Article 7 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, Réf. préc.

[2279] BALLADUR (Edouard), *Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »*, Réf. préc., p. 32.

[2280] Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, Réf. préc.

[2281] CLERGERIE (Jean-Louis), GRUBER (Annie) et RAMBAUD (Patrick), *L'Union européenne*, *op. cit.*, p. 293.

[2282] BONNARD (Roger), L'origine de l'ordonnancement juridique, *op. cit.*, pp. 33-77 ; BERGEL (Jean-Louis), *Théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 210 ; CARBONNIER (Jean), *Droit civil, Introduction, les personnes*, *op. cit.*, n°1.

A. L'appréhension du principe de subsidiarité en tant que principe juridique

777. Le principe de subsidiarité est issu du droit canonique. En ce sens, il est, d'abord, un principe a-juridique[2283] (1). Son origine étrangère ne l'a pas empêché d'être appréhendé par le droit public qui l'a intégré en tant que principe juridique (2).

1. Le principe de subsidiarité, un principe originellement philosophique et religieux

778. Le principe de subsidiarité est un principe issu de la philosophie et de la religion[2284]. C'est d'abord dans l'œuvre d'Aristote et de Saint-Thomas d'Aquin que le principe est employé pour la première fois avant d'être développé par les fédéralistes allemands puis par l'Eglise catholique[2285].

779. Le principe de subsidiarité présente, d'abord, une origine philosophique. En effet, il a été inspiré par Aristote ou encore Saint-Thomas d'Aquin avant d'être laïcisé par Althusius au début du XVIIème siècle[2286].

780. Le principe de subsidiarité présente, également, une origine chrétienne. Sa première expression date du 15 mai 1931 et figure dans l'encyclique *Quadragesimo Anno* dans laquelle le Pape Pie XI indique que « *ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes* »[2287]. L'approche de l'Eglise catholique reflète le sens que revêt aujourd'hui le principe de subsidiarité. Dès l'origine, ce principe fait référence à l'idée que le secondaire peut venir en aide au principal.

781. Malgré son origine canonique, le principe de subsidiarité permet de comprendre aisément son intégration dans le droit administratif. Il permet aussi de comprendre son insertion en matière d'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées car le principe de subsidiarité s'applique à de nombreux domaines, notamment le domaine économique.

[2283] PONTIER (Jean-Marie), La subsidiarité en droit administratif, *RDP*, n° 4, 1986, p. 1516.
[2284] CLERGERIE (Jean-Louis), Les origines du principe de subsidiarité, *LPA*, 13 août 1993, n° 97, p. 36.
[2285] *Ibidem*, p. 36.
[2286] CLERGERIE (Jean-Louis), GRUBER (Annie) et RAMBAUD (Patrick), *L'Union européenne*, *op. cit.*, p. 292.
[2287] Voir *Quadragesimo Anno, Acta Apostolicae Sedis*, XXIII, 1931, p. 203, § 126-127 cité par PONTIER (Jean-Marie), La subsidiarité en droit administratif, *op. cit.*, p. 1520.

2. Le principe de subsidiarité, un principe juridique

782. Le terme « *subsidiarité* » désigne le caractère de ce qui est subsidiaire [2288]. Il est donc dérivé du terme « *subsidiaire* » qui exprime l'idée de ce « *qui vient à l'appui d'une chose plus importante, qui constitue un élément accessoire* »[2289]. Le terme « *subsidiaire* » est emprunté au latin classique « *subsidiarius* », « *qui forme la réserve* »[2290]. A basse époque, « *subsidiaire* » dérive de « *subsidium* » qui signifie « *ce qui est en réserve* »[2291] dans la langue juridique. Le terme signifie également l'idée de « *secours* », de « *renfort* »[2292]. Il fait référence à l'idée d'aide, de soutien, d'assistance[2293]. La subsidiarité est le caractère de ce qui vient en aide à quelque chose[2294], qui est destiné à suppléer ce qui viendrait à faire défaut, il fait référence à l'idée de supplétivité[2295]. Monsieur le Professeur Jean-Marie PONTIER précise que ce caractère supplétif renvoie à deux autres idées, celles de complémentarité et de supplémentarité[2296]. Le supplémentaire suppose que l'on supplée à une insuffisance en ajoutant quelque chose. « *La subsidiarité implique, […], un partage entre deux catégories d'attributions, de moyens, d'organes, qui se définissent les uns par rapport aux autres* »[2297]. Le complémentaire exprime l'idée qu'un élément nécessaire « *soit intégré à un ensemble pour former un tout complet, de manière que rien d'essentiel ou d'utile ne lui manque* »[2298]. Selon Monsieur le Professeur Jean-Marie PONTIER, l'idée de complémentarité explicite la notion de subsidiarité. Ainsi, « *dans toute structure administrative il existe une complémentarité de certaines structures par rapport à d'autres* »[2299]. Appliquée à l'interventionnisme financier local, cette analyse met en exergue l'idée selon laquelle, les interventions financières en faveur des entreprises privées peuvent s'effectuer à des « *niveaux territoriaux différents* »[2300].

783. Le principe de subsidiarité est un principe juridique c'est-à-dire « *un système de valeurs à partir duquel un ensemble de comportements et de règles sont possibles* »[2301]. En effet, le principe de subsidiarité est relatif à l'organisation de la société[2302]. Il s'applique dès lors dans les rapports entre une collectivité et une autre[2303]. En ce sens, le principe de

---

[2288] REY (Alain) et ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française*, article « subsidiarité », Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2010, Paris, p. 2447.
[2289] *Ibidem*, p. 2447.
[2290] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, article « subsidiaire », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 2331.
[2291] CLERGERIE (Jean-Louis), Les origines du principe de subsidiarité, *op. cit.*, p. 36 ; PONTIER (Jean-Marie), La subsidiarité en droit administratif, *op. cit.*, p. 1516.
[2292] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, article « subsidiaire », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 2331.
[2293] PONTIER (Jean-Marie), La subsidiarité en droit administratif, *op. cit.*, p. 1516.
[2294] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, article « subsidiaire », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 2331.
[2295] PONTIER (Jean-Marie), La subsidiarité en droit administratif, *op. cit.*, pp. 1518-1519.
[2296] *Ibidem*, p. 1518.
[2297] *Ibidem*, p. 1518.
[2298] REY (Alain) et ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française*, Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2010, p. 2447.
[2299] PONTIER (Jean-Marie), La subsidiarité en droit administratif, *op. cit.*, p. 1518.
[2300] *Ibidem*, p. 1518.
[2301] MAULIN (Eric), L'invention des principes, *in* CAUDAL (Sylvie), dir., *Les principes en droit*, Economica, Coll. Etudes juridiques, p. 24.
[2302] PONTIER (Jean-Marie), La subsidiarité en droit administratif, *op. cit.*, p. 1520.
[2303] *Ibidem*, p. 1520.

subsidiarité a un effet direct sur l'interventionnisme financier local car il va permettre d'éclairer le législateur sur la meilleure répartition de la compétence financière en la matière.

784. Le principe de subsidiarité suggère « *une fonction de suppléance, en même temps que de limitation de l'intervention de l'organe ou de la collectivité supérieur* »[2304]. Toutefois, ce principe n'a pas pour but de restreindre l'intervention de l'Etat[2305]. Bien au contraire, il évoque l'idée d'une répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat. Il contribue ainsi à l'élaboration des règles générales qui transfèrent la compétence financière en matière d'interventionnisme financier local de l'Etat vers les collectivités territoriales[2306]. Le transfert de cette compétence interroge à l'aune du principe de subsidiarité[2307]. En effet, une fois transférée, la question de la collectivité territoriale la plus à même d'exercer celle-ci au niveau local se pose alors. Le principe de subsidiarité en tant que principe juridique ne répond pas à ces questions. Néanmoins, il « *fixe seulement, et c'est l'essentiel, l'orientation d'une réforme, d'une politique, il indique une direction* »[2308].

785. Le principe de subsidiarité est né avec le droit canonique avant d'intégrer le droit positif. L'appréhension juridique s'est effectuée grâce aux origines canoniques du droit français. Le principe a fait également écho au sein des instances européennes qui l'ont intégré dans les différents textes européens.

B. Le principe de subsidiarité, un principe juridique reconnu au niveau national et européen

786. Le principe de subsidiarité a évolué concomitamment en droit interne et en droit européen. L'appréhension du principe dans l'ordonnancement juridique a permis de l'élever au plus haut sommet. Ainsi, le principe a, d'abord, été inscrit dans les traités européens (1) avant d'être intégré dans la Constitution du 4 octobre 1958 (2).

1. L'inscription du principe au sein des traités européens

787. La « *subsidiarité* » s'applique dans la terminologie européenne à propos du principe selon lequel les pouvoirs de l'Union européenne sont considérés comme subsidiaires par rapport aux prérogatives des Etats membres et des Régions. Ainsi figurait-elle déjà au sein des premiers traités originaires. De manière implicite, le principe de subsidiarité est présent dans le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier[2309], dans les articles 3, 90, 100 A, 189 et 235 CEE ou encore dans l'article 203 EURATOM ainsi que dans le projet de Traité d'Union européenne adopté par le Parlement

---

[2304] *Ibidem*, p. 1520.
[2305] *Ibidem*, p. 1520.
[2306] *Ibidem*, p. 1533.
[2307] Il renforce le caractère rationnel de la répartition des compétences.
[2308] PONTIER (Jean-Marie), La subsidiarité en droit administratif, *op. cit.*, p. 1534.
[2309] Articles 5 et 95-1 du Traité CECA.

européen le 14 février 1984 et rejeté par les Etats[2310]. Il figure, *en sus*, dans la Charte européenne de l'autonomie locale[2311] et le Traité de Lisbonne[2312].

788. Le Traité de Maastricht[2313] consacre le principe de subsidiarité en son article 3 B dans lequel il indique que « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire* »[2314]. Le principe de subsidiarité se réfère à la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres et leurs régions dans les domaines de compétences partagées. Ces dernières peuvent s'exercer à trois niveaux. L'action peut s'opérer à l'échelon européen, national ou local. L'approche du principe de subsidiarité[2315] selon ce traité est que l'échelon le plus bas – l'Etat ou la Région – n'abandonne à l'échelon le plus élevé – l'Union européenne – que ce qui serait strictement nécessaire à la réalisation des objectifs de l'Union et qui pourrait être ainsi mieux traité[2316]. Au niveau européen, la région constitue l'échelon le plus à même d'exercer des compétences que l'Union européenne ne pourrait exercer[2317].

789. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité[2318] mentionne trois critères visant à confirmer ou non l'opportunité d'une intervention au niveau de l'Union. Le premier est de savoir si l'action présente des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés par les pays de l'Union européenne. Le second est de savoir si une action nationale ou une absence d'action serait contraire aux exigences du traité. Le troisième est la détermination d'avantages manifestes en cas d'action au niveau de l'Union européenne. Ces trois critères sont transposables au niveau interne. Ainsi peut-on se demander si l'action présente un aspect national qui ne peut pas être réglé par les

---

[2310] Le principe de subsidiarité figure, à partir de 1984, sans qu'il ne soit nommé, dans le projet Spinelli de Traité de l'Union européenne.

[2311] L'article 4-3 de la Charte européenne de l'autonomie locale souligne que « *l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie* ».

[2312] Article 5 du TFUE, *JO* C 306 du 17 décembre 2007.

[2313] « *Lors des débats qui ont accompagné la ratification par la France du Traité de Maastricht, il a beaucoup été question du principe de subsidiarité. L'article B des dispositions communes du TUE prévoit en effet que la poursuite des objectifs de l'Union nécessite le respect du principe de subsidiarité, dont la définition est donnée par l'article 3B, § 2* » (CLERGERIE (Jean-Louis), Les origines du principe de subsidiarité, *op. cit.*, p. 34).

[2314] Cet article 3 B du Traité sur l'Union européenne (Maastricht) du 7 février 1992 (*JOCE* 29.07.1992, n° C 191, p. 1) ajoute que « *La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité./ Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire* ».

[2315] Jean-Louis Clergerie considère ce principe beaucoup plus politique que juridique.

[2316] Editorial du Monde du 11 juin 1992, p. 1.

[2317] C'est le cas des aides d'Etats. L'Union européenne reconnait que, conformément au principe de subsidiarité, la région est la collectivité publique la plus à même de s'occuper de la gestion des aides d'Etat. C'est à travers elle que les autres collectivités territoriales peuvent percevoir les aides d'Etat. L'analyse des recettes du budget des communes informe quant à la provenance et au caractère de celles-ci. En effet, les communes font appel aux fonds européens afin de financer leur projet dès lors que celui-ci entre dans le cadre fixé par la région.

[2318] Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, *JOUE* 26 octobre 2012.

collectivités territoriales, si une action locale ou une absence d'action serait contraire aux exigences de la Constitution et si des avantages manifestes peuvent être déterminés en cas d'action au niveau de l'Etat. Par conséquent, le principe de subsidiarité n'aura pour rôle que de répartir les compétences entre les Etats et l'Union européenne[2319]. Il n'est qu'un « *principe directeur* »[2320]. Il aura, d'ailleurs, la même portée en droit interne.

2. La reconnaissance constitutionnelle du principe de subsidiarité

790. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a inséré le principe de subsidiarité parmi les principes constitutionnels visés à l'article 72 alinéa 2 de la Constitution de 1958. Ce principe suppose que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». D'une part, le juge constitutionnel peut se fonder sur le principe de subsidiarité pour sanctionner une loi qui n'aurait pas choisi le niveau adapté d'exercice d'une compétence. Il peut également sanctionner une loi qui procéderait à une recentralisation d'une compétence par l'Etat. Le juge constitutionnel l'a clairement indiqué dans une décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005[2321]. Le juge assure donc la fonction de « *police de la décentralisation* »[2322]. Le principe de subsidiarité constitue dès lors une norme de contrôle. D'autre part, le Conseil constitutionnel peut interpréter une loi qui manquerait de clarté quant à la répartition des compétences[2323]. Le juge peut alors désigner la collectivité territoriale la plus à même d'exercer la compétence. Le principe de subsidiarité constitue une norme d'interprétation pour le juge constitutionnel[2324].

791. Le principe de subsidiarité met en exergue la dichotomie entre la France, Etat unitaire et la France, Etat décentralisé[2325]. La France est, d'abord, incontestablement, un Etat unitaire. En ce sens, elle connait une tradition centralisatrice, administrative et politique. Dès lors, le développement de ce principe se heurte à cette tradition historique. En effet, il est difficile de confier à des échelons inférieurs des compétences qui doivent relever d'une décision étatique. Mais la France est aussi un Etat décentralisé qui connait quatre niveaux d'administration qui sont l'Etat, la région, le département et la commune. Comment dès lors concilier les deux qualités de l'Etat à l'aune du principe de subsidiarité ? En réalité, il n'y

---

[2319] CLERGERIE (Jean-Louis), GRUBER (Annie) et RAMBAUD (Patrick), *L'Union européenne*, *op. cit.*, p. 293.
[2320] *Ibidem*, p. 293.
[2321] Dans cette décision le juge constitutionnel souligne qu' « *il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'Etat plutôt qu'à une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste qu'eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale* » (Cons. const., Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, *JO* du 14 juillet 2005, p. 11589, texte n° 3, cons. n° 12).
[2322] FAURE (Bertrand), *Droit des collectivités territoriales*, 4ème éd., *op. cit.*, p. 527.
[2323] *Ibidem*, p. 527.
[2324] Cons. const., Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, *JO* du 1er juin 1990, p. 6518.
[2325] Le caractère décentralisé de l'Etat français, figurant désormais à l'article 1er al. 1 de la Constitution, a été affirmé par le Conseil constitutionnel, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (Réf. préc.) de manière concomitante avec le principe de subsidiarité qui figure à l'article 72 alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

pas d'incompatibilité. Le principe de subsidiarité suppose que la collectivité territoriale exerce une compétence lorsque l'Etat lui-même n'est pas en mesure de l'exercer. Le principe de subsidiarité n'exclut aucunement l'Etat. Bien au contraire, il permet que les compétences étatiques soient appliquées à l'échelon local adéquat en procédant à des transferts de compétence puisque, rappelons-le, les collectivités territoriales françaises n'ont qu'une compétence dérivée. Monsieur le Professeur Jean-Marie PONTIER résume le principe de subsidiarité en indiquant qu'il consiste à « *laisser plus de liberté et de pouvoirs aux collectivités territoriales sans rien sacrifier de ce qui fait l'essentiel de la fonction de l'Etat* »[2326]. Il fait écho à la célèbre formule d'Odilon Barrot soulignant que « *c'est toujours le même marteau qui frappe ; seulement on a raccourci le manche* ».

792. Finalement, le principe de subsidiarité contribue au « *rapprochement entre le lieu de décision et le lieu d'exécution* »[2327]. L'Etat n'étant plus en mesure de répondre aux attentes des entreprises privées, il transfère cette compétence financière aux collectivités territoriales en application du célèbre adage selon lequel « *on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près* »[2328]. Le principe met en exergue également la dialectique relative à la répartition des compétences en employant une voie médiane[2329].

§2. Le principe de subsidiarité, un principe non contraignant

793. L'application du principe de subsidiarité à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées nécessite de déterminer l'échelon local le plus à même d'exercer la compétence financière en la matière. L'analyse de la répartition de la compétence financière susinvoquée montre que la région semble la plus à même de l'exercer (A). Force est de constater que le principe de subsidiarité peine à s'appliquer (B).

A. La région, la collectivité territoriale la plus à même d'exercer l'interventionnisme financier local

794. Le principe de subsidiarité s'applique à la région en matière d'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées car il se fonde sur l'origine intrinsèque de la région. La raison d'être de la région est liée à une « *nécessité économique* »[2330]. Elle fut ressentie comme un « *besoin* »[2331]. Elle a été créée,

---

[2326] PONTIER (Jean-Marie), La subsidiarité en droit administratif, *op. cit.*, p. 1534.
[2327] PONTIER (Jean-Marie), L'administration territoriale : le crépuscule de l'uniformité ?, *op. cit.*, p. 628.
[2328] L'exposé des motifs du décret n ° 3855 du 25 mars 1852 sur la Décentralisation administrative (AD Marne – Bulletin des lois) souligne la dialectique centralisation/décentralisation. Il estime que la centralisation est indispensable pour l'action gouvernementale de l'Etat autant que la décentralisation de l'action purement administrative. La matérialisation de cette action de l'Etat se manifeste par le rétablissement des préfets (anciens intendants). Le préfet constitue, en effet, le représentant du pouvoir exécutif dans le département (article 3 de la loi du 10 août 1871 sur l'organisation et les attributions des conseils généraux).
[2329] PONTIER (Jean-Marie), La subsidiarité en droit administratif, *op. cit.*, p. 1535.
[2330] CHABAN-DELMAS (Jacques), Intervention du Premier Ministre, Discussion du projet de loi de réforme régionale, 4ème Législature, Séance du Mardi 25 avril 1972, *JORF* du 26 avril 1972, p. 990.
[2331] Intervention du rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, Jean-Philippe Lecat, Séance du Mardi 25 avril 1972, Discussion du projet de loi de réforme régionale, 4ème Législature, *JORF* du Mercredi 26 avril 1972, p. 992.

originellement, pour mettre en œuvre efficacement les projets de l'Etat[2332]. Ainsi, elle conçoit et finance les projets nationaux afin de contribuer à la croissance économique des territoires. D'ailleurs, une attribution du statut de collectivité chef de file à la région en matière d'interventionnisme financier local ne fait que renforcer l'idée selon laquelle elle constitue le niveau le plus pertinent en la matière.

795. Le principe de subsidiarité s'applique à la région en matière d'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées car il se base sur le périmètre territorial de la région. La région est une collectivité territoriale adaptée pour agir efficacement en matière d'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées car son action dépasse les frontières de la commune et du département[2333]. Ce dépassement des frontières permet à la région d'être un lieu de convergence des projets de financement d'entreprises privées[2334]. Ce dépassement de frontières permet également à la région d'être un lieu de confluence et de concertation entre l'Etat, le département et la commune[2335]. Dès lors, la région ne concurrence ni l'Etat, ni le département, ni la commune en exerçant cette compétence financière. Elle ne prend pas l'ascendant sur les autres collectivités publiques locales[2336]. En effet, la région est la collectivité territoriale appropriée car « *elle n'est ni trop éloignée des réalités économiques locales, comme peut être l'Etat, ni trop soumise à celles-ci comme le sont obligatoirement les collectivités locales. Elle permet la concertation permanente et organisée entre les élus et les responsables socio-professionnels au sein des assemblées régionales* »[2337].

796. Malgré ces éléments, le principe de subsidiarité demeure non contraignant et peine à s'appliquer réellement.

B. L'inapplicabilité du principe de subsidiarité

797. Le principe de subsidiarité est un principe non contraignant. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peuvent attendre que « *peu de choses* »[2338]. D'ailleurs, le droit de l'Union européenne souligne que ce principe ne demeure qu'un « *principe régulateur des compétences* »[2339].

[2332] CHABAN-DELMAS (Jacques), Intervention du Premier Ministre, Discussion du projet de loi de réforme régionale, Réf. préc., p. 990.
[2333] *Ibidem*, p. 990.
[2334] *Ibidem*, p. 990.
[2335] *Ibidem*, p. 990.
[2336] *Ibidem*, p. 990.
[2337] Dès les années 1970, alors que la région n'était qu'un établissement public, les sénateurs voyaient en elle la collectivité territoriale présentant une envergure suffisante pour intervenir financièrement (GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration, sur la proposition de loi de M. Marcel LUCOTTE sur les interventions des établissements publics régionaux en faveur de l'emploi et du développement économique*, n° 490, Sénat, 29 juin 1978, p. 16.
[2338] ALCARAZ (Hubert), Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, *RFDA*, 2009, p. 497.
[2339] CHALTIEL (Florence), Le principe de subsidiarité dix ans après le Traité de Maastricht, *RMC*, 2003, n° 469, p. 367.

798. Le principe de subsidiarité n'est qu'un « *principe directeur* »[2340]. Il ne fait que « *déterminer le niveau adéquat d'exercice d'une compétence déterminée* »[2341]. Il ne faut pas espérer que ce principe soit « *nécessairement décentralisateur* »[2342]. Le juge constitutionnel n'exerce qu'un contrôle limité sur l'appréciation du législateur[2343] concernant la répartition des compétences malgré le caractère constitutionnel du principe de subsidiarité[2344]. La région ne peut pas attendre du principe de subsidiarité qu'elle soit justifiée dans son rôle de collectivité chef de file en matière d'interventionnisme financier local.

[2340] CLERGERIE (Jean-Louis), GRUBER (Annie) et RAMBAUD (Patrick), *L'Union européenne*, *op. cit.*, p. 293.
[2341] GUILLOUD (Laetitia), Le principe de subsidiarité en droit communautaire et en droit constitutionnel, *LPA* 19 avr. 2007, n° 79, p. 53.
[2342] CHALTIEL (Florence), Le principe de subsidiarité dix ans après le Traité de Maastricht, *op. cit.*, p. 367.
[2343] Cons. const., Décision n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, Loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, *JO* du 19 juillet 1985, p. 8200.
[2344] LEMOYNE DE FORGES (Jean-Michel), Subsidiarité et chef de file : une nouvelle répartition des compétences ?, *in* GAUDEMET (Yves) et GOHIN (Olivier), *La République décentralisée*, Paris, LGDJ, 2004, p. 47.

Conclusion du Chapitre 1.

799. Au sortir de cette analyse, il s'avère que le principe de collectivité chef de file couplé au principe de subsidiarité ne suffisent pas à coordonner l'interventionnisme financier local, encore faut-il que ces principes ne soient pas dénaturés. De fait, la compétence financière régionale pour intervenir en faveur des entreprises privées est loin d'être complète, alors même que la région détient la qualité de collectivité chef de file pour accorder des aides financières aux entreprises privées, conformément à l'article L. 1511-2 du CGCT. Plus encore, cette qualité de collectivité chef de file n'est pas protégée et le principe de subsidiarité se révèle inapplicable, ce qui remet en question un champ de compétence déjà restreint. Pourtant, il demeure que la région se révèle être la collectivité territoriale détenant un rôle privilégié et la plus à même en matière d'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées. Elle gagnerait à l'être pour l'ensemble des interventions financières en faveur des entreprises privées.

800. Par conséquent, il ne suffit pas d'avoir la qualité de collectivité chef de file pour piloter, coordonner et animer l'interventionnisme financier en faveur des entreprises privées, encore faut-il que ce principe constitutionnel soit respecté. Or, dans les faits, ce principe est constamment empêché en raison de sa nécessaire conciliation avec celui de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, tous deux figurant à l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958. Dès lors, la collectivité territoriale régionale ne peut imposer aucune contrainte aux autres collectivités territoriales pour mettre en œuvre sa politique publique en matière d'interventionnisme financier local. Cette interdiction de tutelle, et nous abondons dans le sens de Monsieur le Professeur Jean-Marie Pontier, sclérose les initiatives régionales.

801. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République affaiblit encore la capacité de la région à s'imposer en tant que collectivité chef de file, car elle supprime la clause générale de compétence dont elle bénéficiait tout en maintenant celle des communes. Dès lors, la région ne dispose plus que de compétences d'attribution définies par le législateur. Toutefois, l'existence ou non de cette clause au profit de la collectivité territoriale régionale est à relativiser car il importe surtout que cette collectivité bénéficie, pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées, d'une compétence d'attribution qui soit étendue, et non concurrencée par celle des autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Chapitre 2. Une compétence financière régionale concurrencée par d'autres personnes publiques

802. La question de la répartition de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées ne se limite pas aux collectivités territoriales *stricto sensu* et, encore moins à la région. Loin d'être spécialisée[2345], la compétence financière en cette matière demeure encore partagée entre la région et les autres personnes publiques locales, d'une part, et entre la région et l'Etat, d'autre part.

803. En premier lieu, les différentes réformes successives relatives à la décentralisation font émerger d'autres personnes publiques locales qui exercent, parfois, en lieu et place de la région, sa compétence financière. C'est le cas de certains établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de collectivités territoriales à statut particulier. Partant, la compétence financière régionale pour intervenir en faveur des entreprises privées se voit directement concurrencer par la compétence étendue de ces personnes publiques locales susvisées (Section 1).

804. En second lieu, l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique[2346], ce qui est, d'ailleurs, revendiqué au sein du code général des collectivités territoriales. L'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées, qui entre dans ce cadre, ne vient qu'en second plan. Dès lors, la répartition de la compétence financière en la matière met en avant la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que la tension entre centralisation et décentralisation. L'Etat détient une compétence générale immuable en matière d'interventionnisme financier au niveau local tandis que la région n'a désormais qu'une compétence d'attribution. La compétence financière de la région entre également directement en concurrence avec celle de l'Etat (Section 2).

[2345] Le rapport Balladur soulève le problème de l'absence de spécialisation par niveau d'administration territoriale (BALLADUR (Edouard), *Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »*, Réf. préc., p. 12).

[2346] La politique économique a trait, notamment, à la politique budgétaire et à la politique fiscale (*La politique économique et ses instruments* sous la direction de Olivia MONTEL-DUMONT, 2ème éd., La Documentation française, 2010, Paris, 264 pages).

Section 1. Une concurrence à l'échelon local

805. La compétence financière régionale, loin d'être exclusive[2347], est exercée par d'autres personnes publiques locales. Le « *maillage territorial* »[2348] fait l'objet de nombreuses réformes qui tentent de le résoudre. En sus des communes, le législateur a créé les établissements publics afin que les communes puissent accomplir au mieux leurs compétences. Mais, en 2010[2349], un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre émerge : la métropole dont la compétence financière, renforcée[2350], vient directement concurrencer celle de la région (§1). De plus, la compétence financière régionale est concurrencée en raison de collectivités territoriales qui émergent. Celles-ci absorbent ou se substituent à la compétence financière régionale (§2).

§1. Une concurrence des métropoles à la compétence financière régionale

806. La métropole[2351] est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui regroupe des communes[2352]. Elle se démarque au niveau de ses compétences car celles-ci excèdent celles des communes[2353]. En effet, les compétences de la métropole comprennent une partie des compétences régionales dont celle relative à l'interventionnisme financier local. La métropole constitue un concurrent majeur de la région aussi bien dans le cadre du maintien de la qualité de collectivité chef de file que dans le cadre de la collectivité territoriale la plus à même d'exercer la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées. L'étude de l'origine de la métropole (A) permet

---

[2347] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, A.

[2348] PASTOR (Jean-Marc), Premiers pas vers la France aux quatorze régions, *AJDA*, 2014, p. 1124 ; PONTIER (Jean-Marie), Qu'est-ce que le « local » ?, *op. cit.*, p. 1093.

[2349] Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, Réf. préc.

[2350] Loi MAPTAM du 27 janvier 2014, Réf. préc.

[2351] L'idée de l'instauration de la métropole a été évoquée par nombre de rapports notamment : PIRON (Michel), *Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs*, n° 2881, XIIème législature, Assemblée nationale, 22 février 2006 ; QUENTIN (David) et URVOAS (Jean-Jacques), *Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales et présenté en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann*, n° 1153, XIIIème législature, Assemblée nationale, 8 octobre 2008 ; KRATTINGER (Yves) et GOURAULT (Jacqueline), *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape)*, n° 264, Sénat, session ordinaire 2008-2009, 11 mars 2009 ; KRATTINGER (Yves) et GOURAULT (Jacqueline), *Faire confiance à l'intelligence territoriale, rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*, session ordinaire 2008-2009, n° 471, Sénat, 17 juin 2009 ; BALLADUR (Edouard), *Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »* (Réf. préc.) ou PERBEN (Dominique), *Rapport de mission, Imaginer les métropoles d'avenir*, Assemblée nationale, janvier 2008. De même, le rapport sur la clarification des compétences des collectivités territoriales présenté par Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, députés, préconisait de créer les métropoles en fusionnant conseil général et intercommunalités (QUENTIN (Didier) et URVOAS (Jean-Jacques), *Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales et présenté en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann*, n° 1153, Assemblée nationale, XIIIème législature, 8 octobre 2008). Ce rapport fut suivi par celui des sénateurs Yves Krattinger et Jacqueline Gourault (KRATTINGER (Yves) et GOURAULT (Jacqueline), *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape*), n° 264, Sénat, session ordinaire 2008-2009, 11 mars 2009). Il proposait «*la métropole comme nouvelle forme d'intercommunalité, sans toutefois reprendre l'idée de l'élection au suffrage direct des présidents des métropoles* », ainsi que le souligne le professeur Gérard Marcou (Les métropoles ont-elles une chance ?, *JCP Adm*. 26 juillet 2010, n° 30).

[2352] Elles correspondent, pour certaines d'entre elles, aux anciennes provinces.

[2353] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2, A.

d'expliquer, en partie, la raison pour laquelle la métropole vient ébranler le statut de la région au regard du principe de la collectivité chef de file comme du principe de subsidiarité (B).

A. L'origine de la métropole ou la volonté d'exercer au mieux les compétences dévolues aux collectivités territoriales

807. L'analyse des textes et des travaux préalables à l'institution de la métropole montre que cet établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a pour objectif de résoudre le problème récurrent du « *morcellement* »[2354] administratif (1) et affiche une volonté du législateur de faire de cet établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une institution incontournable (2).

1. La métropole, une solution au morcellement administratif

808. La métropole fait suite à la volonté du législateur de résoudre le problème du « *morcellement* »[2355] et de l'empilement des institutions administratives françaises[2356]. En effet, au 1er janvier 2009, la France comptait 36 686 communes, 2 406 communautés de communes, 16 communautés urbaines, 174 communautés d'agglomération, 100 départements et 26 régions[2357]. La compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées se distillait entre ces différentes institutions. C'est donc dans un souci d'efficacité de l'action publique territoriale que le législateur a opté, en 2010, pour la solution de la métropole. En effet, la métropole permet de mutualiser l'exercice des compétences des communes[2358]. Le législateur souhaite que les métropoles élèvent significativement le degré d'intégration des communes afin que l'action publique sur son territoire soit rationalisée[2359].

809. Toutefois, ni la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 qui crée les métropoles ni celle n° 2014-58 du 27 janvier 2014 qui les renforce ne résolvent le problème de l'émiettement territorial et de l'enchevêtrement des compétences. Effectivement, au 1er janvier 2017, la France compte encore 35 885 communes[2360], 1018 communautés de communes, 15 communautés urbaines, 219 communautés d'agglomération, 14 métropoles, 101 départements et 13 régions[2361], même si des évolutions positives ont eu lieu avec une

---

[2354] HERTZOG (Robert), L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales, *AJDA*, 2003, p. 548.
[2355] *Idem*.
[2356] Toutes les lois relatives à la répartition des compétences dans le cadre de la décentralisation ont tenté, maintes fois, peu ou prou, de régler cette question. Mais ce fut en vain.
[2357] BALLADUR (Edouard), *Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »*, Réf. préc., p. 39.
[2358] COURTOIS (Jean-Patrick), *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, n° 169, Sénat, Session ordinaire de 2009-2010, 16 décembre 2009, p. 23.
[2359] AYRAULT (Jean-Marc) et LEBRANCHU (Marylise), *Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, Réf. préc., p. 55.
[2360] PLANTEVIGNES (Sylvie) et SEBBANE (Lionel), Département des études et des statistiques locales, *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 108, mars 2016.
[2361] Données provenant du Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales, *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 113, janvier 2017, 8 pages.

diminution sensible puisque le nombre de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre a plus ou moins sensiblement diminué[2362]. Malgré une volonté affichée de clarifier les compétences[2363], force est de constater que l'enchevêtrement perdure. Pourtant, les propositions du rapport *Balladur* étaient claires[2364]. La proposition n° 8 suggérait la création d'une métropole, non pour former un échelon territorial supplémentaire, mais pour remplacer les communes et les départements[2365] dans le but de supprimer ces derniers. Cet établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exercerait les compétences dévolues aussi bien aux communes qu'aux départements[2366]. La métropole devait être un « *remède* »[2367] au maillage territorial. Il n'en est rien car celui-ci demeure et la métropole est reléguée au rang d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre tout en se démarquant des autres.

2. La métropole, une institution avec une ambition plus importante

810. L'étymologie du terme « *métropole* » renseigne sur les motifs de la création de cette institution par le législateur. Le vocable « *métropole* » est emprunté au bas latin « *metropolis* » qui est la « *capitale d'une province* »[2368]. Le grec littéraire lui donne le sens de « *ville-mère* » qui fait référence à une ville principale, une capitale[2369]. La métropole est la ville principale d'un pays, d'une province ou d'une région. Les métropoles se créent à partir des principales villes d'une région et constituent une donnée mondiale[2370]. C'est le cas de Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice et Strasbourg, par exemple, qui constituent les plus grandes aires urbaines, les plus grandes agglomérations et donc les « *villes principales* »[2371] des régions[2372].

[2362] C'est le cas du nombre de communes qui a diminué de 2,2 % en huit ans. De même, le nombre de communautés de communes a diminué de 42,3 % et le nombre de communautés d'agglomération a augmenté de 25 %. Le nombre de régions a été réduit de moitié.

[2363] PONTIER (Jean-Marie), La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence, *op. cit*., p. 1241.

[2364] BALLADUR (Edouard), *Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »*, Réf. préc., p. 50.

[2365] La décision n° 260 du Rapport Attali l'indique un an auparavant, : « *Faire disparaître en dix ans l'échelon départemental. Ces intercommunalités renforcées doivent pouvoir attirer vers elles certaines des compétences actuellement exercées par les départements. Ce transfert sera de droit si l'intercommunalité en fait la demande. L'objectif est de constater à dix ans l'inutilité du département, afin de clarifier les compétences et réduire les coûts de l'administration territoriale* » (ATTALI (Jacques), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Décision n° 260, *La Documentation française*, 2008, p. 197).

[2366] BALLADUR (Edouard), *Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »*, Réf. préc., p. 123.

[2367] *Ibidem*, p. 50.

[2368] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « déroger », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 663.

[2369] *Ibidem*.

[2370] Le rapport mondial de cités et gouvernements locaux Unis (CGLU) met en exergue la part importante que constituent les aires métropolitaines dans le monde. Les métropoles concentrent plus de la moitié de la population mondiale (*La décentralisation et la démocratie locale dans le monde. Premier Rapport mondial de cités et gouvernements locaux Unis*, Barcelone, 2008, p. 265).

[2371] COURTOIS (Jean-Patrick), *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Réf. préc., p. 23.

[2372] Au 1er janvier 2018, la France compte 22 métropoles dont la liste des métropoles est la suivante : Métropole du Grand Paris, Métropole d'Aix-Marseille-Provence, Métropole Européenne de Lille, Bordeaux Métropole, Toulouse Métropole,

811. Avant que ne soit créée la métropole telle qu'elle existe en droit positif, des « *métropoles d'équilibre* »[2373] sont instituées dans le cadre de la politique nationale de l'aménagement du territoire[2374]. Mais elles ne parviennent pas à s'installer dans le paysage administratif. La loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966[2375] tente de pallier cette absence en créant les communautés urbaines, mais le législateur ne réussit pas à créer un régime suffisamment intégrateur[2376]. Aussi, il faut attendre 2010 pour que soit instituée la métropole[2377] et que les grandes villes régionales puissent bénéficier d'un statut particulier qui s'adapte à leurs besoins[2378].

812. De plus, une ville est choisie en tant que métropole en raison de son rayonnement et de son influence sur le territoire de celle-ci[2379]. C'est l'un des buts poursuivis par la métropole[2380]. D'ailleurs, son rayonnement n'est pas seulement national, il doit être également européen[2381]. La métropole de Lille, principale ville de la Région des Hauts-de-France[2382], est un exemple. La loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 a créé dans l'agglomération lilloise la communauté urbaine de Lille[2383]. Puis, en 2014, elle est devenue une métropole à vocation européenne dénommée « *métropole européenne de Lille* »[2384]. En

---

Nantes Métropole, Métropole Nice Côte d'Azur, Métropole Rouen Normandie, Eurométropole de Strasbourg, Montpellier Méditerranée Métropole, Métropole Grenoble-Alpes-Métropole, Rennes Métropole, Métropole du Grand Nancy, Brest Métropole, Métropole Lyon, Métropole Grand Paris, Clermont Auvergne Métropole, Dijon Métropole, Metz Métropole, Orléans Métropole, Toulon Provence Méditerranée et Tours Métropole (Source : DGCL/Département des études et des statistiques locales).

[2373] La définition donnée, en géographie urbaine, renforce la raison d'être de la métropole. Il s'agit d'une « *grande ville de province ou grand complexe urbain dont le gouvernement favorise le développement économique et culturel pour tenter de faire équilibre à l'attrait jugé excessif de la capitale* ». La métropole réorganise l'espace afin de créer un équilibre entre les collectivités territoriales situées sur le territoire régional et départemental. Elle crée également un équilibre entre l'Etat et les collectivités territoriales en développant la périphérie et en accentuant, de fait, la décentralisation à travers l'exercice de compétences structurantes. Huit métropoles d'équilibre sont créées par le Conseil interministériel d'aménagement du territoire (Conseil interministériel d'aménagement du territoire, du 2 juin 1964). Elles sont ensuite instituées par la loi n° 66-1069 relative aux communautés urbaines du 31 décembre 1966 qui crée alors officiellement quatre métropoles d'équilibre. Toutefois, le millefeuille territorial empêche le bon fonctionnement de ces institutions.

[2374] DOUENCE (Jean-Claude), Les métropoles, *RFDA*, 2011, p. 258.

[2375] Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, Réf. préc.

[2376] COURTOIS (Jean-Patrick), *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Réf. préc., p. 65.

[2377] L'article 12 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (Réf. préc.) crée la métropole qui est « *un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion* ».

[2378] Ce statut particulier était d'ailleurs prévu au niveau constitutionnel. L'article 89 de la Constitution du 27 octobre 1946 soulignait que « *des lois organiques […] pourront prévoir, pour certaines grandes villes, des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes* ».

[2379] COURTOIS (Jean-Patrick), *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Réf. préc., p. 23.

[2380] COLARD (Daniel), Une structure *supra*-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines, *AJDA*, 1967, p. 461.

[2381] COURTOIS (Jean-Patrick), *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Réf. préc., p. 39.

[2382] La Région des Hauts-de-France est le résultat de l'addition de la Région Nord-Pas-de-Calais et de la Région Picardie, en vertu de la loi NOTRe du 7 août 2015 (Réf. préc.).

[2383] Article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, Réf. préc.

[2384] Article 43 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, Réf. préc.

effet, ville transfrontalière, elle s'appelle ainsi car elle bénéficie de la « *dimension institutionnelle d'une capitale européenne* »[2385].

813. La métropole est instituée afin d'interagir avec les communes situées sur son territoire et avec les autres métropoles au niveau européen et au niveau international[2386]. L'objectif originel est d'accompagner le phénomène de métropolisation des grandes agglomérations françaises en leur permettant de se doter d'un statut propre à faire émerger les initiatives économiques, sociales, environnementales et culturelles nécessaires pour surmonter les insuffisances liées à la centralisation parisienne[2387].

B. La métropole, une concurrence générale à la compétence financière régionale

814. La région peut par convention transférer sa compétence financière en matière d'interventionnisme financier local à la métropole. Néanmoins, la compétence financière de la métropole est si étendue qu'elle concurrence celle de la région tant en matière de dépenses et de recettes publiques (1) qu'en matière de perte de recettes fiscales (2).

1. Une concurrence en matière de dépenses et de recettes publiques

815. D'abord, la métropole est en mesure de créer, d'aménager et de gérer des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire[2388]. Elle participe à des actions de développement économique. Elle peut copiloter des pôles de compétitivité. Elle peut participer au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie.

816. De plus, elle détient une compétence principale pour définir le régime ainsi que l'attribution des aides à l'investissement mobilier conformément à l'article L. 1511-3 du CGCT. La métropole peut attribuer des subventions[2389]. Elle opère de la revente et de la location de bâtiments, du rabais sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens ou sur le prix de vente, de la location de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés et de la location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés[2390]. La métropole peut accorder également des aides à l'investissement aux entreprises en difficulté dans l'objectif de protéger les intérêts économiques et sociaux de la population[2391]. Ainsi, elle peut accorder des bonifications d'intérêts, des prêts à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations, des avances à des

---

[2385] AYRAULT (Jean-Marc) et LEBRANCHU (Marylise), *Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, Réf. préc., p. 55.
[2386] *Ibidem*, p. 54.
[2387] *Ibidem*, p. 54.
[2388] Article L. 5217-2 du CGCT modifié par les articles 3 (V), 39, 81 et 90 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et de l'article 20 (V) de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015.
[2389] Article 3, I, 2° de la loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.
[2390] *Ibidem*.
[2391] *Ibidem*.

conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations[2392]. Elle peut opérer de la revente de bâtiments, de la location de bâtiments, des rabais sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens et des abattements sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens[2393]. Elle peut créer des zones d'activités.

817. Par ailleurs, la métropole peut exercer la compétence financière du département. Cette compétence ne peut s'opérer que si la métropole demande au département la possibilité d'exercer à l'intérieur du périmètre de celui-ci, en lieu et place du département, tout ou partie des compétences du département. Cet exercice ne peut donc s'effectuer que si un transfert de compétences a lieu du département vers la métropole avec l'accord de ce dernier. Ainsi, la métropole peut promouvoir des zones d'activités et de promotion du territoire et de ses activités économiques à l'étranger [2394]. Elle peut attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique[2395].

818. Enfin, la métropole exerce la compétence financière régionale pour intervenir en faveur des entreprises privées. En effet, elle dispose, en matière d'aides aux entreprises, de pouvoirs semblables à ceux de la région, mais celle-ci demeurera habilitée à intervenir sur le territoire de la métropole dans le cadre de sa politique régionale. Pour ce faire, elle contracte avec la région une convention qui stipule qu'elle pourra exercer cette compétence à l'intérieur du périmètre de la région, en lieu et place de celle-ci[2396]. Comme le département, la région opère également un transfert de sa compétence financière. Dès lors qu'une convention est conclue avec la région, la métropole peut intervenir financièrement en faveur des entreprises privées de différentes façons. La métropole peut participer au capital des sociétés de capital-investissement, des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, existantes ou à créer, ainsi que des sociétés d'économie mixte et des sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies[2397]. La métropole peut participer au capital de sociétés commerciales autres que celles précédemment susvisées pour la mise en œuvre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation[2398]. Elle peut souscrire des parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises privées[2399]. La métropole peut verser des dotations ayant pour objectif de participer à la constitution d'un fonds de garantie auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement ayant pour objet exclusif de

---

[2392] *Ibidem.*
[2393] *Ibidem.*
[2394] Article 43 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, Réf. préc.
[2395] « *Ces subventions ne peuvent être attribuées qu'aux établissements qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées ou qui font l'objet d'un classement art et essai dans des conditions fixées par décret. Ces aides ne peuvent bénéficier aux entreprises spécialisées dans la projection de films visés à l'article 279 bis du code général des impôts* » (Article L3232-4 modifié par l'article 110 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002).
[2396] Article 43 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, Réf. préc.
[2397] Article L. 4211-1 du CGCT modifié par les articles 3, 19 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et l'article 109 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015.
[2398] *Ibidem.*
[2399] « *Le montant total des souscriptions sur fonds publics ne peut excéder 50 % du montant total du fonds. Cette limite peut être dépassée pour un fonds à vocation interrégionale ou lorsqu'il est procédé à un appel à manifestation d'intérêt pour inciter des investisseurs privés à souscrire des parts du fonds* » (*Ibidem*).

garantir des concours financiers accordés à des entreprises privées[2400]. La métropole peut participer au financement ou à l'aide à la mise en œuvre des fonds d'investissement de proximité[2401].

819. La métropole verse des dotations pour la constitution de fonds de participation à l'organisme gestionnaire. La métropole peut détenir des actions d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables par des installations situées sur leur territoire[2402]. Elle peut soutenir et piloter des pôles de compétitivité situés sur son territoire[2403]. La métropole peut attribuer des aides à des actions collectives au bénéfice de plusieurs entreprises privées, lorsque ces actions s'inscrivent dans le cadre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation[2404].

820. Par ailleurs, la métropole peut consentir une garantie d'emprunt ou son cautionnement à une entreprise privée[2405]. Enfin, la métropole peut seule ou avec d'autres collectivités territoriales, participer au capital d'un établissement de crédit ou d'une société de financement revêtant la forme de société anonyme[2406]. De plus, la métropole peut participer par versement de subventions à la constitution de fonds de garantie auprès d'un établissement ou d'une société spécifique[2407].

2. Une concurrence en matière de perte de recettes fiscales

821. La métropole est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui met en place une fiscalité professionnelle unique (FPU)[2408]. Dès lors, la métropole perçoit les impôts locaux tels que la cotisation foncière des entreprises, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties prévue à l'article 1519 I du CGI[2409].

822. Elle ne peut voter les taux que des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises. La métropole peut moduler le taux de la CFE et le coefficient multiplicateur de la TASCOM.

[2400] *Ibidem*.
[2401] Néanmoins, ils « *ne peuvent pas détenir des parts ou actions d'une société de gestion d'un fonds d'investissements de proximité* » (*Ibidem*).
[2402] *Ibidem*.
[2403] *Ibidem*.
[2404] « *La région conclut, avec l'organisme gestionnaire du fonds de participation et avec l'autorité de gestion du programme opérationnel régional des fonds structurels, une convention déterminant, notamment, l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds, l'information de l'autorité de gestion sur l'utilisation du fonds ainsi que les conditions de restitution des dotations versées en cas de modification ou de cessation d'activité de ce fonds* » (*Ibidem*).
[2405] Article L. 4253-1 du CGCT modifié par l'article 20 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996.
[2406] Article L. 4253-3 du CGCT modifié par l'article 9 de l'ordonnance n° 2013-544 du 27 juin 2013.
[2407] *Ibidem*.
[2408] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2, B, 2.
[2409] Article 1379-0 bis du CGI modifié par l'article 44 (VD) et l'article 59 (V) de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et l'article 1 de l'ordonnance n° 2015-1630 du 10 décembre 2015.

823. Le législateur ne s'est pas conformé au rapport *Balladur* en instituant la métropole puisqu'elle ne demeure qu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre[2410]. Toutefois, l'espoir n'est pas vain puisque le statut de métropole est une ouverture à la transformation de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en collectivité à statut particulier. La métropole de Lyon, en tant que collectivité à statut particulier en est un parfait exemple[2411].

§2. Une concurrence à la compétence financière régionale par absorption ou substitution

824. La compétence financière régionale est remise en question de manière plus patente avec les récentes lois de décentralisation. La compétence financière régionale est affaiblie face aux nouvelles compétences des collectivités à statut particulier. D'une part, elle se dirige progressivement vers une absorption lorsque la métropole se transforme en collectivité à statut particulier. C'est le cas de la métropole de Lyon (A). D'autre part, elle est tout simplement remplacée lorsque le département et la région fusionnent pour donner naissance à une nouvelle collectivité à statut particulier (B).

A. Une concurrence par absorption : la métropole de Lyon

825. Avant d'être une collectivité à statut particulier, la métropole de Lyon s'identifiait à une communauté urbaine. La métropole de Lyon est incontestablement un modèle de la réussite de la coopération locale. Ainsi, l'article L. 3611-1 du CGCT énonce qu' « *il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « métropole de Lyon », en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône* ». Il est intéressant de dresser la chronologie de la création de la métropole de Lyon (1) avant d'indiquer en quoi elle constitue une concurrence pour la région en matière d'interventionnisme financier local (2).

1. De la communauté urbaine de la COURLY à la métropole de Lyon

826. Sur le fondement de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, la Communauté urbaine de Lyon est créée le 1er janvier 1969. En 1971, la COmmunauté URbaine de LYon choisit son sigle qui sera COURLY. En 1991, la communauté urbaine de Lyon change d'appellation et adopte « *la communauté urbaine du Grand Lyon* »[2412]. A ce stade, la compétence financière de la communauté urbaine se limite

---

[2410] Le rapport Balladur proposait la création d'une collectivité à statut particulier (BALLADUR (Edouard), *Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »*, Réf. préc., p. 115.
[2411] Voir *supra* partie 2, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1, B. 2.
[2412] POLERE (Cédric), *De la COURLY au Grand Lyon : Histoire d'une communauté urbaine*, Lyon, Lieu Dits, 2014, 480 pages.

à la création et à l'équipement des zones industrielles, de secteurs de rénovation et de restructuration[2413].

827. La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République[2414] va renforcer la compétence de la communauté urbaine du Grand Lyon pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées. En effet, elle va exercer de plein droit[2415], en lieu et place des communes membres, des actions de développement économique, de création et d'équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire[2416].

828. Le champ d'application de la compétence financière de la métropole de Lyon va s'élargir encore grâce à la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014. Effectivement, elle va fusionner la communauté urbaine du Grand Lyon et le Département du Rhône. Dès lors, une addition des compétences de ces deux institutions va s'opérer. Le 1er janvier 2015, de la fusion résultera la Métropole de Lyon[2417]. La Métropole de Lyon est plus démocratique que les métropoles de droit commun puisque les conseillers métropolitains sont choisis par le biais du suffrage universel direct, et pour cause, elle s'identifie à une collectivité territoriale à statut particulier.

2. L'exercice de la compétence de la métropole de Lyon touchant le champ d'application de la compétence financière régionale

829. Cette collectivité territoriale brouille la catégorisation juridique des collectivités territoriales. Elle s'identifie à une « *collectivité territoriale sui generis* »[2418] car elle résulte de l'addition d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, en l'occurrence la communauté urbaine du Grand Lyon, et d'une collectivité départementale, le Département du Rhône. Elle présente donc une originalité que certains qualifient d' « *objet institutionnel d'un genre nouveau* »[2419]. La métropole de Lyon répond à une des propositions du rapport Balladur qui suggérait que soit créée une métropole ayant la qualité de collectivité à statut particulier résultant de l'addition d'une communauté urbaine et d'un département. C'est pour l'instant la seule métropole de droit commun ayant adopté ce statut. La création de la métropole de Lyon se fonde sur l'article 72 alinéa 1er de la Constitution de 1958 qui prévoit la possibilité de créer une collectivité territoriale à statut

---

[2413] Article 4 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, Réf. préc. D'ailleurs, le Budget primitif de la communauté urbaine de Lyon pour l'exercice de 1969 montre la création de ces zones d'activités (Budget primitif de la communauté urbaine de Lyon, Exercice 1969.
[2414] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, Réf. préc.
[2415] ATIAS (Christian), De plein droit, *op. cit.*, p. 2183.
[2416] Article 72 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, Réf. préc.
[2417] La nomenclature applicable est la M57 qui s'applique également aux métropoles de droit commun (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des Finances publiques, *Plan de comptes M57 – exercice 2017*, version en vigueur au 1er janvier 2017, 51 pages).
[2418] LE CHATELIER (Gilles), La métropole de Lyon, *AJCT*, 2014, p. 241.
[2419] *Ibidem*, p. 241.

particulier[2420]. Le Conseil constitutionnel a longtemps été réticent à cette évolution du statut des institutions locales[2421]. Il a finalement accepté le concept de collectivité à statut particulier lors de sa décision rendue à propos de la loi constitutionnelle de 2003[2422] et de la loi organique du 13 août 2004[2423]. Le statut de la métropole de Lyon a été accepté, en 2014, lors du contrôle de la constitutionnalité de la loi du 27 janvier 2014[2424].

830. La compétence financière de la métropole de Lyon est large car elle englobe la compétence financière des trois niveaux classiques de collectivité territoriale[2425]. La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 prévoit que la métropole de Lyon exerce de plein droit[2426], en lieu et place des communes situées sur son territoire, des compétences d'attributions qui semblent étendues[2427]. Ainsi, la métropole de Lyon constitue une collectivité territoriale qui a toute sa place dans le cadre de l'interventionnisme financier local. La compétence financière de la métropole pour intervenir en faveur des entreprises privées constitue une concurrence à celle de la région Auvergne-Rhône-Alpes. En effet, la métropole de Lyon détient une compétence financière tant en ce qui concerne les dépenses et les recettes publiques qu'en matière de pertes de recettes fiscales locales.

831. La nomenclature M57, qui est appliquée à la métropole de Lyon démontre l'étendue de cette compétence[2428]. La fonction n° 6 « Action économique » prévoit une compétence financière dans de nombreux domaines tels que l'agriculture, la pêche et l'agro-alimentaire, l'industrie, le commerce et l'artisanat, le développement touristique, la recherche et l'innovation. La fonction n° 0-5 « Gestion des fonds européens » prévoit une gestion par la métropole de Lyon des fonds structurels européens, compétence qui appartient, en principe, à la région.

B. Une concurrence par substitution : les collectivités territoriales à statut particulier de la Guyane et de la Martinique

832. La compétence financière régionale en matière d'interventionnisme financier local est remise en question lorsque deux collectivités territoriales fusionnent. C'est le cas lorsque le département et la région se confondent pour former une nouvelle collectivité à statut particulier. Dans ce cas, les compétences de cette dernière résultent de l'addition des compétences relevant du département et de la région. Ainsi, depuis le 28 décembre 2015, au

---

[2420] Article 72 al. 1er de la Constitution du 4 octobre 1958.
[2421] Cons. const., Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, Loi portant statut particulier de la région de Corse, *JO* du 27 février 1982, p. 697, *Rec*. p. 41.
[2422] Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, Réf. préc.
[2423] Cons. const., Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, *JO* du 30 juillet 2004, page 13562, *Rec*. p. 116, texte n° 2.
[2424] Cons. const., Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *JORF* du 28 janvier 2014 p. 1622, texte n° 7 ; *AJDA*, 2014, p. 188 ; *Dalloz*, 2014, p. 281, obs. J.-C. Zarka.
[2425] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1.
[2426] ATIAS (Christian), De plein droit, *op. cit.*, p. 2183.
[2427] Cette disposition est codifiée à l'article L. 3641-1, I du CGCT modifié par l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.
[2428] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §2.

département et à la région d'outre-mer de la Guyane succède la collectivité territoriale de Guyane (CTG). De même, le département et la région d'outre-mer de la Martinique deviennent la collectivité territoriale de Martinique (CTM) (1). La compétence financière régionale ne disparaît aucunement puisqu'elle est exercée par cette nouvelle collectivité à statut particulier (2).

1. La genèse des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique

833. L'Outre-mer est souvent considéré comme un terrain d'expérimentation[2429]. En effet, la question de la fusion de certaines collectivités territoriales, et particulièrement du département et de la région a été posée, dès 1982, pour les départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion[2430]. En effet, le projet de loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 proposait que soit créée une nouvelle catégorie de collectivités territoriales qui se dénommerait « *départements-régions* »[2431]. Cette collectivité territoriale se justifierait en raison du « *caractère monodépartemental des régions d'outre-mer* »[2432]. L'objectif n'était pas de supprimer le département et la région car les deux collectivités territoriales demeureraient en place[2433]. Il s'agissait de constituer une assemblée unique avec un exécutif unique qui siègent tantôt en tant que conseil général, tantôt en tant que conseil régional[2434]. Le projet d'une collectivité unique fut rejeté en raison de la volonté de préserver l'assimilation législative[2435].

834. Par la suite, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003[2436] substitue les départements d'outre-mer (DOM) par les départements et régions d'outre-mer (DROM). Dès lors, l'assimilation législative laisse la place à la faculté pour ces collectivités de bénéficier d'une évolution institutionnelle différenciée[2437]. A partir de là, le chemin vers la collectivité

[2429] CHICOT (Pierre-Yves), ETIEN (Robert) et TEISSERENC (Pierre), *L'influence des régimes juridiques des collectivités territoriales d'outre-mer sur l'évolution de l'Etat français*, *in Actes du colloque organisé les 3 et 4 novembre 2011 par le CERAL de l'Université Paris 13 et le CRPLC de l'Université des Antilles et de la Guyane*, Actes et études, 2013, Paris, 272 pages.

[2430] VIRAPOULLE (Louis), Travaux de commission, Rapport n° 35 (1982-1983), Sénat, 13 octobre 1982, p. 10.

[2431] L'Assemblée nationale voulait créer un conseil général et régional unique. Le Sénat était hostile à cette fusion car il considérait que cela porterait atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la loi. C'est le rapport de la Commission mixte paritaire qui le souligne (VIRAPOULLE (Louis), *Rapport fait au nom de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion*, Première Session ordinaire de 1982-1983, Annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 1982, n° 68, Sénat, p. 2).

[2432] Intervention de Michel Suchod, Débats Assemblée nationale, 2ème séance du 29 septembre 1982, p. 5226.

[2433] DEBBASCH (Charles), Peut-on supprimer les départements d'outre-mer ?, *Le Figaro*, 24-11.

[2434] *Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, après Déclaration d'urgence portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion*, n° 537, Sénat, Quatrième Session extraordinaire de1981-1982, Annexe au procès-verbal de la séance du 1 octobre 1982, 12 pages.

[2435] Cons. const., Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, *JO* du 4 décembre 1982, p. 3666, *Rec.* p. 70 ; AVRIL (Pierre) et GICQUEL (Jean), Chronique constitutionnelle française (16 octobre 1982 - 15 janvier 1983), *Pouvoirs*, n° 25, Les pouvoirs africains, 1983, p. 185.

[2436] Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, Réf. préc.

[2437] BLERIOT (Laurent), Les départements et régions d'Outre-Mer : un statut à la carte, *Pouvoirs*, n° 113, L'Outre-Mer, avril 2005, p. 57.

unique débute non sans heurts. En effet, le statut de collectivité unique est rejeté par une grande majorité des électeurs de la Guadeloupe et de la Martinique, lors de la consultation du 7 décembre 2003[2438]. Le 24 janvier 2010, à l'issue d'une nouvelle consultation sur l'évolution institutionnelle des départements et régions de Martinique et de Guyane, la création d'une collectivité unique est finalement acceptée. Partant, sur le fondement de l'article 73 alinéa 7 de la Constitution, la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 institue la collectivité territoriale de Guyane et la collectivité territoriale de Martinique[2439].

835. La fusion du département et de la région correspond à l'une des propositions du rapport Balladur dans l'optique de la résolution du maillage territorial propre au territoire français. Ainsi, la région et le département disparaissent en tant que collectivité territoriale au profit d'une collectivité territoriale unique qui résulte d'un « *authentique processus d'ingénierie institutionnelle* »[2440]. La fusion ne s'est donc pas appliquée sur le territoire national mais outre-mer. En effet, il demeurait absurde de maintenir, dans les mêmes limites territoriales, un département et une région, d'autant que certaines de leurs compétences se superposaient voire se concurrençaient.

2. L'exercice de la compétence régionale par la collectivité à statut particulier de Guyane et de Martinique

836. La Martinique et la Guyane sont des collectivités à statut particulier[2441] qui exercent à la fois l'ensemble des compétences qui étaient attribuées au département et à la région respectivement de Martinique et de Guadeloupe[2442]. Partant, la région voit son statut de chef de file contrarié en termes de compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées. La compétence de ces collectivités territoriales est donc large, notamment en matière d'interventionnisme financier local, puisqu'elle englobe la compétence financière du département ainsi que celle de la région[2443]. De plus, les collectivités à statut particulier de Guyane et de Martinique bénéficient de la clause générale de compétence[2444].

[2438] THIELLAY (Jean-Philippe), La consultation des électeurs des départements français des Antilles du 7 décembre 2003. A propos de l'arrêt du Conseil d'Etat, 4 décembre 2003, *Feler*, *RFDA* 2004. 549.
[2439] Article 3 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, Réf. préc.
[2440] DANIEL (Justin), La mise en place de la collectivité territoriale de Martinique (CTM) : Un processus complexe et en constant devenir, *CRPLC*, mars 2015.
[2441] Article L. 7211-1 du CGCT créé par l'article 3 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011.
[2442] L'article L. 7211-2 du CGCT précité souligne en effet que « *la collectivité territoriale de Martinique succède au département de la Martinique et à la région de Martinique dans tous leurs droits et obligations* ». De même, l'article L. 7111-2 du CGCT (créé par l'article 2 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011) mentionne que « *La collectivité territoriale de Guyane succède au département de la Guyane et à la région de Guyane dans tous leurs droits et obligations* ».
[2443] L'article L. 7281-1 du CGCT (modifié par l'article 44 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015) précise que « *la collectivité territoriale de Martinique intervient en matière économique, sociale, culturelle, environnementale et d'aménagement du territoire et attribue des aides* ».
[2444] La suppression de la clause générale de compétence opérée par la loi NOTRe aurait pu concerner la Martinique et la Guyane. Il n'en est rien. Cette clause est maintenue dans ces collectivités territoriales.

837. Néanmoins, la compétence financière des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique est moins large[2445] que celle de la collectivité à statut particulier que constitue la métropole de Lyon. En effet, elle n'englobe que la compétence financière départementale, qui est très parcellaire, et la compétence financière régionale. Elle ne concerne pas celle des communes. De plus, en matière fiscale, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ne peuvent pas, contrairement à la métropole de Lyon, moduler les taux d'imposition de la cotisation foncière des entreprises. En effet, la fiscalité départementale et régionale montre que la nouvelle collectivité à statut particulier n'aura pas plus de marge de manœuvre. De même, la marge de manœuvre en matière d'exonérations fiscales est aussi faible que pour les collectivités territoriales de droit commun malgré la politique de défiscalisation outre-mer qui ne demeure qu'une dépense fiscale étatique applicable au niveau local[2446].

838. Par conséquent, lorsque le département et la région se confondent pour former une nouvelle collectivité territoriale, il n'est pas possible de parler de concurrence de la compétence financière de la région avec celle de la nouvelle collectivité territoriale. En effet, toutes les compétences de la région sont maintenues y compris celle relative à l'interventionnisme financier local.

Section 2. Une concurrence étatique

839. « *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales sont un exemple de la tension entre le principe d'autorité et le principe de liberté. Des relations satisfaisantes témoignent d'un Pouvoir libéral ; des relations difficiles témoignent d'un Pouvoir autoritaire ou contesté* »[2447]. La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales met en exergue cette tension permanente qui semble « *sans fin* »[2448]. Ainsi, bien que l'Etat ne soit pas en mesure de répondre de la manière la plus adéquate à l'attente des entreprises privées, il continue à intervenir financièrement auprès d'elles, rognant ainsi sur la compétence financière de la région et également celle des autres collectivités territoriales en la matière. L'Etat unitaire dispose de la compétence de sa compétence[2449]. A ce titre, il dispose d'une compétence générale dans toutes les matières, notamment en matière de politique économique[2450] qui regroupe notamment la politique budgétaire et la politique fiscale[2451] de l'Etat[2452]. Partant, les interventions financières de l'Etat en faveur des

---

[2445] Bien que la compétence financière de ces deux collectivités territoriales soit large, elles ne font guère usage de celle-ci. En effet, l'analyse des interventions financières de la collectivité territoriale de Martinique en faveur des entreprises privées montre qu'elles émanent de politiques publiques étatiques et non locales. L'interventionnisme financier n'est pas local, il est localisé. Ces collectivités territoriales ne sont que l'instrument de la mise en œuvre de la politique de l'interventionnisme financier de l'Etat au niveau local et non l'exercice d'une politique publique locale. La nature des aides permet de le signifier.
[2446] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §1. B. 1.
[2447] PONTIER (Jean-Marie), *L'Etat et les collectivités locales*, *op. cit.*, 630 pages.
[2448] *Ibidem*.
[2449] JELLINEK (Georges), *L'État moderne et son droit*, V. Giard et E. Brière, 1913, II, rééd. 2005, Panthéon-Assas, 576 pages.
[2450] Article L. 1511-1 du CGCT modifié par les articles 2 et 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.
[2451] L'impôt est un instrument de politique économique (CASTAGNEDE (Bernard), *La politique fiscale*, *op. cit.*, p. 3).
[2452] *La politique économique et ses instruments* sous la direction de Olivia MONTEL-DUMONT, *op. cit.*

entreprises privées constituent une concurrence pour les collectivités territoriales, particulièrement pour la région. En effet, à travers la technique de la dépense et de la recette publiques, ainsi qu'à travers la technique de la perte de recettes fiscales, l'Etat intervient financièrement en faveur des entreprises privées. Il est possible de l'observer au niveau de sa politique budgétaire (§1) et de sa politique fiscale (§2).

§1. Une compétence financière régionale concurrencée par la politique budgétaire étatique

840. La politique budgétaire correspond à l'utilisation des dépenses et des recettes du budget de l'Etat, en vue d'agir plus directement sur l'activité économique, en modifiant la répartition des ressources entre les entreprises privées[2453]. Conformément à la loi organique du 1er août 2001, les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission, programme et action[2454]. La détermination de la compétence financière de l'Etat pour intervenir en faveur des entreprises privées résulte de l'identification des missions dans lesquelles la politique publique concourt, entre autres, à aider des entreprises privées. Plus particulièrement, la loi de finances comporte une annexe informative, dénommée « *jaune budgétaire* »[2455] relative à l' « *effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises* »[2456]. L'analyse de cette annexe permet d'observer l'étendue considérable[2457] de la compétence financière de l'Etat pour intervenir en faveur des entreprises privées. Il concurrence la région par la dépense publique (A) et par la recette publique (B).

A. Une concurrence par la dépense publique

841. L'Etat peut intervenir financièrement par la dépense publique en employant les mêmes instruments financiers qu'utilise la région. Il intervient soit directement par ses propres services (1), soit indirectement par l'intermédiaire de personnes morales de droit public ou privé (2).

1. L'intervention financière directe de l'Etat par la dépense publique

842. Les interventions financières de l'Etat – qui assure un « *rôle déterminant* »[2458] – s'opèrent par les services des ministères, par ses services déconcentrés en région ou en

---

[2453] COLLET (Martin), *Finances publiques*, 2ème éd., LGDJ, coll. « Précis Domat », 2016, Paris, p. 117.
[2454] Article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, Réf. préc.
[2455] Les « *jaunes budgétaires* » ont pour but d' « *identifier l'ensemble des moyens consacrés à une politique publique donnée, […] il s'agit […] de faire apparaître les crédits consacrés à un objectif particulier* » (LAMBERT (Alain), *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances*, n° 37, Sénat, Session ordinaire de 2000-2001, Annexe au procès-verbal de la séance du 19 octobre 2000).
[2456] Jaune budgétaire, Annexe au projet de loi de finances pour 2017, Effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises, 170 pages.
[2457] Le Projet de loi de finances pour 2017 est accompagné de 27 annexes budgétaires dites « *jaunes budgétaires* ».
[2458] Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., p. 9.

départements[2459] ou par des agences de développement qui sont reliées au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)[2460].

843. L'Etat peut intervenir financièrement en faveur des entreprises privées sous la forme de subventions. Il intervient par le truchement du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)[2461]. L'intervention de ce fonds est prévue par le programme 134 « *Développement des entreprises et du tourisme* »[2462]. Il consiste en l'attribution de subventions aux PME dans le domaine du commerce, de l'artisanat et des services ainsi que dans celui du tourisme. Il appartient au ministère chargé du commerce de statuer sur de telles attributions[2463]. De même, dans le domaine de la culture, le programme 131 « *Création* » prévoit des actions de « *Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant* » et de « *Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques* »[2464]. Ce programme contribue au soutien des PME et prend la forme de subventions[2465]. Par ailleurs, le programme 334 « *Livres et industries culturelles* » prévoit des actions en faveur des entreprises privées[2466]. Le ministère de la culture et de la communication accorde une attention particulière aux PME exerçant dans ce cadre. L'Etat concurrence ici la région qui peut allouer des subventions à des PME dans les domaines susvisés[2467].

844. Les services déconcentrés de l'Etat, que sont les directions régionales ou départementales, interviennent financièrement en faveur des entreprises privées. L'Etat peut intervenir financièrement par les prestations de service. Il met alors en place des mesures d'accompagnement et de soutien aux PME. Dans le cadre de la sous-action 2 « *emploi et innovation dans les entreprises agro-alimentaires* » de l'action 21 « *adaptation des filières à l'évolution du marché* » du programme 149 « *Économie et développement durable des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières* », une aide aux investissements

---

[2459] Ces services déconcentrés sont les préfectures de région ou de département, les directions régionales ou départementales de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle, les directions régionales de l'industrie, de la recherche, et de l'environnement, et enfin les directions régionales du commerce et de l'artisanat. Ils interviennent également par le biais des représentations locales d'agences ou d'établissements publics nationaux, comme la Bpifrance (ex-OSEO-Innovation) ou l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) (*Ibidem*, p. 9).

[2460] Le CGET émane du regroupement de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), du Secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) (http://www.cget.gouv.fr/missions).

[2461] Le FISAC a été créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social (*JORF* n° 1 du 2 janvier 1990 page 9), complété par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (*JORF* n° 0181 du 5 août 2008 page 12471, texte n° 1) et la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (*JORF* n° 0140 du 19 juin 2014 page 10105, texte n° 1) pour répondre aux menaces pesant sur l'existence de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales. Ces risques sont notamment liés à la désertification de certains espaces ruraux, au développement de la grande distribution, en particulier à la périphérie des villes et dans les zones urbaines sensibles.

[2462] Jaune budgétaire, Annexe au projet de loi de finances pour 2017, *Effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises*, pp. 17-27.

[2463] L'instruction des projets est effectuée par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

[2464] Jaune budgétaire, Annexe au projet de loi de finances pour 2017, Effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises, p. 43.

[2465] *Ibidem*, p. 45.

[2466] *Ibidem*, p. 43.

[2467] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, A.

immatériels collectifs des entreprises agroalimentaires ainsi qu'une aide aux actions d'animation des pôles de compétitivité ont été adoptées[2468]. L'Etat peut intervenir financièrement par la subvention et l'avance remboursable au même titre que la région[2469].

845. Dans le cadre du plan national « *Nouvelle France industrielle* » dont la mise en œuvre échoit aux régions[2470], l'intervention financière de l'Etat se superpose à celle de la région. En effet, le Ministère de l'Economie et des Finances a lancé un appel à projets industriels afin de favoriser les filières industrielles françaises[2471] avec l'objectif d'attribuer soit des subventions soit des avances remboursables à l'ensemble des entreprises privées. Cet appel à projets de l'Etat entre en concurrence avec la compétence financière des régions qui doivent également redynamiser l'industrie régionale.

2. L'intervention financière indirecte de l'Etat par la dépense publique

846. L'Etat peut intervenir financièrement en faveur des entreprises privées par l'intermédiaire de personnes morales de droit public. Ainsi, l'Etat intervient financièrement en faveur des entreprises privées par l'intermédiaire de Bpifrance Financement, banque publique d'investissement, qui est un établissement placé sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances (direction générale du Trésor) et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche[2472]. La « *Banque publique d'investissement* »[2473] a été créée par la loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement[2474]. Son but est de participer au financement et au développement des entreprises privées, spécifiquement les TPE, les PME et les ETI[2475]. Elle intervient aussi bien au niveau central qu'au niveau déconcentré à l'échelle des régions. Son intervention financière s'opère par l'intermédiaire d'instruments divers tels que les prestations de services, les prêts, les avances ou les garanties d'emprunt[2476]. Ainsi, le programme 190 «

[2468] Cette aide entre dans le cadre du Dispositif national d'aide à l'investissement immatériel pour les entreprises agroalimentaires (DiNAII). Celui-ci a pour but de soutenir des actions de transfert de connaissances et d'informations, de coopérations entre acteurs du secteur agroalimentaire et de conseil. Il concerne, notamment, toutes les PME actives dans la transformation et la commercialisation de produits finis agricoles ou non agricoles.
[2469] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, A.
[2470] Voir *supra* partie 2, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §1, B. 1.
[2471] Il fait partie du programme (PIA).
[2472] Historique de Bpifrance Financement, Jaune budgétaire, Annexe au projet de loi de finances pour 2017, *Effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises*, p. 11.
[2473] Jusqu'en 2012, les crédits permettaient de financer des activités de recherche en développement agroalimentaire dans le cadre d'une convention entre le ministère et OSEO. Établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances (direction générale du Trésor) et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, OSEO était investi d'une mission d'intérêt général : soutenir l'innovation et la croissance des PME, financer et accompagner ces PME, moteur de la croissance et de création d'activités, en appui des politiques nationales et régionales. Depuis l'assemblée générale de Bpifrance du 12 juillet 2013, OSEO est devenu Bpifrance Financement, qui poursuit la mission d'OSEO. C'est ainsi que le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et Bpifrance ont reconduit en 2014, puis en 2015 et 2016, leur partenariat national pour soutenir l'innovation dans le secteur agroalimentaire. La participation du ministère renforce les moyens de Bpifrance pour accompagner le secteur IAA, en complément des enveloppes mobilisées par les conseils régionaux. À partir de 2016, cette action est portée par le programme 154.
[2474] Loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement, Réf. préc.
[2475] L'article 1er de la loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 indique que la Banque publique d'investissement « *oriente en priorité son action vers les très petites entreprises, les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire, en particulier celles du secteur industriel* ».
[2476] Loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement, Réf. préc.

Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » autorise la Bpifrance à consentir des avances aux PME de la filière aéronautique, quelle que soit leur taille [2477]. Le programme 192 « *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* » prévoit que la Bpifrance Financement peut aider les créations de P.M.E., dans le cadre de la politique de mise en œuvre de l'innovation, en leur accordant des subventions en amont du projet, des avances remboursables en cas de succès lorsque le projet est plus avancé, et des prêts à taux zéro[2478]. L'Etat, comme les régions, recourt à la Banque publique d'investissement afin de financer les entreprises privées à l'aide des instruments financiers susvisés.

847. De plus, l'Etat intervient par l'intermédiaire de personnes morales de droit privé, à l'instar des associations. L'Etat intervient financièrement par le biais de l'Association Initiative France. Le programme 137 « *Égalité entre les hommes et les femmes* » prévoit le financement de cette association dans le but de financer la création, la reprise et l'extension de PME à l'initiative des femmes. L'association peut attribuer des subventions. Elle peut consentir à des prêts. Cette intervention financière fait concurrence à la compétence financière de la région en ce qui concerne la création, la reprise ou l'extension de PME[2479]. En effet, la région intervient aussi par le biais d'associations[2480], plus particulièrement par le biais de l'association susmentionnée.

848. Ces aides financières constituent une concurrence pour la région qui peut également utiliser ces instruments financiers[2481].

B. Une concurrence par la recette publique

849. Les interventions financières de l'Etat par la recette publique ne constituent pas directement une concurrence à la compétence financière de la région pour intervenir en faveur des entreprises privées. En effet, la région ne détient qu'une compétence financière secondaire en la matière, la compétence principale appartenant aux communes, à la métropole de Lyon et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Toutefois, lorsque la région conclut avec une commune, la métropole de Lyon ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une convention pour participer à l'interventionnisme financier local par la recette publique, la compétence financière de l'Etat concurrence alors celle de la région.

850. L'Etat peut intervenir par le crédit-bail immobilier ou la location afin de financer les dépenses d'équipement des entreprises privées. En conséquence, les entreprises

---

[2477] Jaune budgétaire, Annexe au projet de loi de finances pour 2017, *Effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises*, p. 14.
[2478] Les prêts à taux zéro sont possibles depuis la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 (Réf. préc.).
[2479] De plus, des fonds de prêts d'honneur ont été expérimentés dans la région Poitou-Charentes et celle du Limousin (Jaune budgétaire, Annexe au projet de loi de finances pour 2017, *Effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises*, p. 39).
[2480] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, B, 2.
[2481] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, A.

privées bénéficient du bien mobilier ou immobilier moyennant une contrepartie qui est un loyer, déductible des charges de l'entreprise privée. Soit l'Etat loue ses biens qui appartiennent à son domaine privé soit il achète le bien à la place de l'entreprise privée dans le but de le lui louer *a posteriori*. Pour ce faire, l'Etat intervient par l'intermédiaire de la Bpifrance. Cette dernière achète le matériel puis le loue à l'entreprise privée durant la période du contrat de location. Le site internet de la Bpifrance[2482] précise que le montant de l'investissement doit être supérieur à 40 000 euros HT. Il concerne l'acquisition de matériels d'équipement, véhicules utilitaires et industriels, matériel informatique, machine-outil, neuf ou d'occasion, par exemple.

851. L'intervention financière de l'Etat par le crédit-bail immobilier et la location intéresse toutes les entreprises privées. Elle entre en concurrence avec la compétence financière de la région qui intervient également par l'intermédiaire des banques publiques d'investissement régionales pour accorder un crédit-bail immobilier ou une location à une entreprise privée.

§2. Une compétence financière régionale pour intervenir en faveur des entreprises privées concurrencée par la politique fiscale étatique

852. La politique fiscale concerne, de manière extensive, « *les mesures exerçant des effets sur le niveau de la pression fiscale, […], les décisions relatives à l'assiette ou au tarif des différents impôts et taxes* »[2483]. L'Etat ayant la conduite de la politique fiscale, il est donc compétent pour décider des abattements, des dégrèvements, des exonérations et de tout autre instrument lui permettant d'atténuer la charge fiscale d'une entreprise privée[2484]. A l'inverse, la région a très peu de marge de manœuvre puisque, depuis la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011[2485], elle ne peut plus moduler les taux des impôts directs locaux. La région reçoit sous la forme de dotations le montant de ceux-ci[2486]. De plus, en ce qui concerne les exonérations fiscales, la compétence de la région pour prendre des décisions d'exonérations fiscales est nulle[2487]. Dès lors, l'analyse de la concurrence de la compétence financière de l'Etat vis-à-vis de celle de la région est impossible. Il faut donc élargir le champ de l'analyse aux autres collectivités territoriales – départements, communes, métropole de Lyon, collectivités à statut particulier – et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui disposent d'une compétence financière

---

[2482] http://www.bpifrance.fr/Toutes-nos-solutions/Prets/Credit-bail/Credit-Bail-mobilier-Location-financiere
[2483] CASTAGNEDE (Bernard), *La politique fiscale*, *op. cit.*, p. 3.
[2484] Cette compétence fiscale, qui appartient en principe à l'Etat, a été transférée aux collectivités d'outre-mer qui disposent d'une autonomie fiscale étendue (Pour un approfondissement voir : Cour des comptes, *L'autonomie fiscale en outre-mer, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna*, Rapport public thématique, La documentation française, novembre 2013, 136 pages).
[2485] Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, Réf. préc.
[2486] Cette dernière ne détient plus aucune possibilité d'exonérer une part de la contribution économique locale car elle n'a aucun pouvoir fiscal concernant cet impôt (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, B.). L'Etat compense le manque à gagner de la région par la dotation de compensation CET (CVAE et CFE). La CVAE et la CFE sont reversées. De plus, l'Etat verse à la région une dotation « D.T.C. exonération fiscalité directe ». Ces dotations figurent dans la nomenclature budgétaire contrairement aux dépenses fiscales locales : compte 74833 « *Etat - Compensation au titre de la contribution économique territoriale (CVAE et CFE)* » et compte 74835 « *Dotation pour transfert de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale* ».
[2487] Article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, Réf. préc.

pour intervenir en faveur des entreprises privées par la fiscalité. Toutefois, même dans ce contexte, la concurrence de l'Etat est prégnante car il soumet les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à sa propre politique fiscale (A) d'autant que sa compétence est si étendue qu'elle dépasse le champ d'action des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (B).

A. Une soumission de la compétence financière locale à la politique fiscale de l'Etat

853. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont soumis à la politique fiscale étatique qui, d'une part, encadre la fiscalité locale (1) et, d'autre part, oblige les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à opérer des allègements fiscaux (2).

1. La soumission de la compétence financière locale au plafonnement des taux

854. L'Etat est le seul compétent pour décider de créer, supprimer, modifier, remplacer un impôt en vertu des articles 34 et 37 de la Constitution[2488]. Les collectivités territoriales n'ont donc aucune marge de manœuvre.

855. L'Etat limite la compétence financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en plafonnant les impôts locaux. Les règles de plafonnement des taux se fondent sur les taux moyens nationaux et les taux plafonds[2489]. Ces derniers correspondent à deux fois et demie les moyennes nationales. Sont concernées la cotisation foncière des entreprises, la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties[2490]. Le taux de cotisation foncière des entreprises voté par les communes ne peut excéder deux fois le taux moyen de cette imposition constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le taux des taxes foncières adopté par les communes ne peut pas dépasser deux fois et demie le taux moyen de chaque taxe constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes du département et, s'il est plus élevé, deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes au niveau national[2491]. Les communes membres d'un groupement de communes à fiscalité

[2488] Le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire national partagent cette compétence. Le pouvoir règlementaire local est exclu (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §2, A. 2.).

[2489] Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales Ministère de l'intérieur Direction générale des collectivités locales, *Guide pratique du vote des taux des impôts directs locaux et taxes assimilées*, 1er janvier 2017, p. 9.

[2490] *Ibidem*, p. 10.

[2491] Article 1636 B sexies modifié par l'article 59 (V) de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et par l'article 1 de l'ordonnance n° 2015-1630 du 10 décembre 2015.

propre voient leurs taux plafonds réduits par rapport au taux appliqué au profit du groupement l'année précédente pour les quatre taxes[2492].

2. La soumission de la compétence financière locale aux allègements fiscaux étatiques

856. L'Etat impose aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de procéder à des allègements fiscaux en faveur des entreprises privées. Ces allègements prennent la forme de dégrèvements, d'abattements ou d'exonérations fiscales. Ils sont prévus chaque année par la loi de finances. A titre d'exemple, le programme 147 « *Politique de la ville* » de la mission « *Politique des territoires* » a prévu l'exonération de cotisation foncière des entreprises en faveur des entreprises privées dont les établissements existent au 1er janvier 2006 dans les ZFU de troisième génération ou sont créés ou sont étendus entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2014 dans les trois générations de zones franches urbaines[2493].

857. La concurrence de la compétence financière de l'Etat pour intervenir, en faveur des entreprises privées, par les allègements fiscaux, est très forte. En effet, c'est lui qui détermine les allègements que peuvent appliquer ou non les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. De plus, il impose les allègements fiscaux – qui font l'objet d'une compensation financière – qu'il souhaite voir appliquer par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Dès lors, plus qu'une concurrence, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre s'effacent devant l'Etat qui devient « *le principal contribuable local* »[2494]. Il en est résulté une augmentation exponentielle de la part de l'Etat dans la fiscalité locale particulièrement pour l'ancienne taxe professionnelle et ce, de sa création jusqu'à sa suppression en 2009[2495].

858. Ce financement de la fiscalité locale par l'Etat entraîne une recentralisation fiscale[2496] et une déresponsabilisation des autorités locales[2497]. Celles-ci sont atteintes dans leur pouvoir de décision. L'inconvénient est que jusqu'à présent malgré la dernière grande réforme de la taxe professionnelle[2498] aucune réforme fiscale n'a été satisfaisante pour les collectivités territoriales[2499].

[2492] Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales Ministère de l'intérieur Direction générale des collectivités locales, *Guide pratique du vote des taux des impôts directs locaux et taxes assimilées*, 1er janvier 2017, p. 10.
[2493] Annexe au projet de loi de finances pour 2017, Evaluations des voies et moyens, Tome II. Dépenses fiscales, p. 171.
[2494] BALLADUR (Edouard), *Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »*, Réf. préc., p. 23.
[2495] Le rapport Balladur indique qu'entre 1982 et 2006 la part de l'Etat dans la prise en charge de la taxe professionnelle a quintuplé (Réf. préc., p. 24)
[2496] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1, B, 2, note de bas de page n° 970.
[2497] BALLADUR (Edouard), *Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »*, Réf. préc., pp. 24-25.
[2498] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1, B, 2, note de bas de page n° 694.
[2499] Plusieurs rejets de réformes sont à noter : rejet des projets de création d'une assiette de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée dont, en dernier lieu, celui présenté en 2005 par la commission Fouquet ; rejet du projet de

B. Une concurrence considérable par la dépense fiscale étatique

859. Le code général des collectivités territoriales souligne que « *l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi. Néanmoins, sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie et du principe d'égalité des citoyens devant la loi, [les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent] intervenir en matière économique et sociale* »[2500]. Dès lors, tout est clair, l'interventionnisme financier local ne peut faire abstraction de la compétence générale de l'Etat. La dépense fiscale étatique applicable au niveau local se distingue de la dépense fiscale locale. La première impacte les ressources et les charges de l'Etat tandis que la seconde a pour conséquence de diminuer les recettes et les dépenses des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le champ d'application de la dépense fiscale étatique applicable au niveau local est étendu et cette dépense est compensée par l'Etat. La dépense fiscale la plus usitée est l'exonération. Néanmoins, l'Etat accorde des abattements (1) ainsi que des dégrèvements et des crédits d'impôts (2).

1. L'emploi des abattements

860. Le substantif « *abattement* » est une « *réduction d'impôt* »[2501]. Le terme vient du vocable « *abattre* » qui signifie « *frapper, heurter de manière à faire tomber* ». L'abattement est défini comme « *la fraction de la matière imposable qui est exemptée d'impôt* »[2502]. L'abattement contribue à « *réduire de manière forfaitaire ou proportionnelle la base imposable* »[2503].

861. L'abattement n'est pas seulement une réduction d'impôt. Il prend en compte la situation financière de l'entreprise privée et influence son comportement en encourageant une activité ou une forme d'investissement. Il joue donc un rôle dans le cadre de l'interventionnisme financier. L'Etat peut réduire la charge fiscale des entreprises privées en utilisant la matière imposable de la cotisation foncière des entreprises, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties. Ainsi, le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » relatif à la mission « Outre-mer » prévoit un abattement, pour les entreprises privées, de cotisation foncière des entreprises et de taxe

---

création d'une taxe départementale sur le revenu en 1991 ; refus d'incorporer dans les rôles d'imposition la révision des valeurs locatives, à trois reprises au cours des années 1990, de sorte que les valeurs locatives sur lesquelles sont assises les taxes foncières sont aujourd'hui celles de l'année 1970 pour les propriétés bâties et 1961 pour les propriétés non bâties.

[2500] Pour les communes : Article L. 2251-1 du CGCT issu de l'article 1er de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 ; pour les départements : Article L. 3231-1 du CGCT modifié par l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

[2501] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « abattement », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 2.

[2502] GEST (Guy), Abattement, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, p. 1.

[2503] BARILARI (André) et DRAPE (Robert), *Lexique fiscal*, article « abattement », 2ème éd., Dalloz, Paris, 1992, 182

foncière sur les propriétés bâties, sur la base nette imposable des établissements situés dans les départements d'outre-mer[2504].

862. L'utilisation de cet instrument constitue une concurrence certaine pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui n'ont aucune possibilité de réduire la charge des entreprises privées par l'intermédiaire des abattements.

2. L'emploi du dégrèvement et du crédit d'impôt

863. L'Etat peut intervenir financièrement en faveur des entreprises privées en usant du dégrèvement. Le vocable « *dégrèvement* » vient de « *dégrever* » qui signifie « *dédommager* » puis « *décharger* »[2505]. Un dégrèvement est « *une remise totale ou partielle effectuée sur le montant des impositions réclamées à un contribuable* »[2506]. Le dégrèvement suppose « *une restitution dans le cas où l'imposition a été perçue et prononcée par l'administration* »[2507]. Le dégrèvement des impôts locaux résulte, pour l'Etat, à corriger les effets de la législation fiscale locale. Les dégrèvements sont prévus par la loi de finances initiale en même temps que la compensation au profit des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour la perte de recettes fiscales[2508]. Ainsi, l'annexe au projet de loi de finances pour 2017 relative aux dépenses fiscales prévoient les mesures de dégrèvements à la charge de l'Etat[2509]. Ainsi, le programme 149 « *Économie et développement durable des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières* » relatif à la mission « *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* »[2510] prévoit un dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les pertes de récoltes ou de bétail des entreprises du secteur agricole[2511]. Il prévoit également un dégrèvement d'office de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les jeunes agriculteurs[2512].

864. L'Etat peut intervenir financièrement en faveur des entreprises privées en attribuant des crédits d'impôts. Ceux-ci consistent en une réduction d'impôt à laquelle donne droit la réalisation de certaines dépenses[2513]. De cette manière, le programme 212 « *Soutien de la politique de la défense* » relatif à la mission « *Défense* » prévoit d'accorder un crédit d'impôt pour les micro entreprises implantées en zone de

---

[2504] Annexe au Projet de loi de finances pour 2017, Evaluations des voies et moyens, Tome II. Dépenses fiscales, p. 179.
[2505] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « grever », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 1034.
[2506] Trésor de la langue française, *Dictionnaire de la langue du XIX*ème *et du XX*ème *siècle*, coll. « Centre national de la recherche scientifique », Volume 7, Paris, 1983, 1381 pages.
[2507] AGRON (Laurence), *Histoire du vocabulaire fiscal*, *op. cit.*, p. 223 ; GEST (Guy), Dégrèvement, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, p. 578.
[2508] L'annexe informative relative aux « *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* » prévoit les compensations aux dégrèvements des impôts locaux et les compensations d'exonérations.
[2509] Annexe au projet de loi de finances pour 2017, Evaluations des voies et moyens, Tome II. *Dépenses fiscales*, p. 176.
[2510] *Ibidem*, p. 176.
[2511] *Ibidem*, p. 176.
[2512] *Ibidem*, p. 176.
[2513] GEST (Guy), Crédit d'impôt, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, p. 540.

restructuration de la défense afin d'accompagner la politique de redéploiement des armées[2514].

[2514] Annexe au projet de loi de finances pour 2017, Evaluations des voies et moyens, Tome II. *Dépenses fiscales*, p. 179.

Conclusion du Chapitre 2.

865. Malgré une volonté affichée de renforcer la décentralisation ainsi que la collectivité régionale, conformément à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, il semble que la conception d'un Etat jacobin n'ait point diminué. Ainsi, l'Etat est encore bien présent en matière d'interventionnisme financier public en faveur des entreprises privées, si bien qu'il représente une concurrence significative pour la région, tant au niveau des dépenses et recettes publiques que de la perte des recettes fiscales. Au niveau budgétaire, l'Etat est en mesure d'user des mêmes instruments financiers que ceux employés par la région. Il utilise aussi bien la subvention, l'avance remboursable que les prestations de service. Au niveau fiscal, la compétence de l'Etat est plus large que celle des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ainsi, les dépenses fiscales que l'Etat peut accorder ne se limitent pas aux exonérations fiscales applicables par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. L'Etat use d'autres dépenses fiscales, qu'il peut créer, modifier ou supprimer, telles que l'abattement, le dégrèvement ou le crédit d'impôt. Dès lors, face à la compétence financière de l'Etat, celle de la collectivité régionale est résiduelle.

866. Que l'Etat fasse concurrence à la région se comprend car, aux termes de l'article 72 alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958, il lui appartient, par le truchement du législateur, d'opérer la répartition de la compétence financière en matière d'interventionnisme financier local. En revanche, que la région soit concurrencée *ratione loci*, notamment par la métropole, s'avère problématique. Ainsi, la métropole constitue un autre concurrent de poids pour la région. En effet, alors même que la métropole n'est qu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, elle détient une compétence financière en matière d'interventionnisme financier local plus élargie que celle de la région puisqu'elle regroupe en son sein la compétence financière des communes, des départements et de la région. Son statut peut même évoluer en collectivité territoriale, à l'instar de la métropole de Lyon, et affermir ainsi sa compétence.

Conclusion du Sous-titre 1.

867. L'analyse de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées, au regard de celle de la collectivité territoriale régionale, met en exergue plusieurs problématiques notables qui renforcent l'idée selon laquelle la répartition de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées est incohérente.

868. En premier lieu, la répartition de la compétence financière met à mal les principes constitutionnels qui devraient protéger la compétence financière de la collectivité régionale, ceux-ci devant être conciliés avec d'autres principes antinomiques. Dès lors, définir une collectivité territoriale chef de file ne présume aucunement que cette collectivité territoriale sera la seule à pouvoir exercer cette compétence attribuée par le législateur. La répartition de la compétence financière en matière d'interventionnisme financier local le démontre puisque celle-ci, très rarement exercée à titre exclusif, est généralement partagée ou exercée à titre complémentaire.

869. En second lieu, la répartition de la compétence financière en matière d'interventionnisme financier local met en lumière la distinction délicate entre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'une part, et une décentralisation financière timide, d'autre part. La métropole cristallise le caractère ténu de la distinction entre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui détient une compétence financière qui excède celle de la région et elle peut se transformer en une collectivité territoriale à statut particulier à l'instar de la métropole de Lyon. La suppression de la clause générale de compétences de la région ne fait qu'entériner cette confusion au regard du mélange des genres. La décentralisation est timide car l'Etat joue encore un rôle prégnant sur les territoires locaux malgré la répartition de la compétence financière opérée par le législateur. Celle-ci est d'ailleurs plus étendue pour l'Etat, au détriment des collectivités territoriales, en matière de dépenses et recettes, publiques et fiscales. Néanmoins, l'Etat a démontré, dans certains cas, et le dernier rapport de la Cour des comptes de 2018 le prouve, qu'il pouvait réussir, parfois mieux que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, à créer un environnement économique favorable, au niveau local, pour les entreprises privées.

Sous-titre 2. L'incertitude créée par les normes législatives

871. « *En premier lieu, rédiger les lois le plus complètement et avec le plus d'exactitude possible. Ensuite, avec le temps qui passe et lorsqu'il soumettra ses façons de voir à l'épreuve de la pratique, le crois-tu devenu insensé qu'il ignore qu'il reste forcément un grand nombre de défauts et qu'il faudra que quelqu'un venant après lui corrige, pour faire que la constitution ne devienne en aucune façon pire, mais qu'elle aille en s'améliorant et le bon ordre ne cesse de s'étendre dans la cité qu'il a fondée ?* »[2515]. C'est ainsi que Platon synthétise l'intention que doit avoir le législateur lorsqu'il élabore les normes législatives. La loi doit avoir un style « *concis* »[2516], « *simple* »[2517], « *clair […] précis* »[2518], être complète, exacte, ni trop rigide, ni trop souple de telle sorte qu'elle puisse se modeler en fonction des mutations qui travaillent la société. Or, c'est vers un chemin exactement inverse que se dirige la loi. Celle-ci est « *verbeuse* »[2519], « *bavarde* »[2520]. Autant de termes qui qualifient l'état actuel de la loi. Celle-ci ne répond plus à ses objectifs de simplification comme le spécifient, dans leurs discours, le Président de la République[2521], le Président du Sénat[2522], le Président du Conseil constitutionnel[2523] ou le Vice-président du Conseil

---

[2515] PLATON, *Les Lois*, *Livres I à VI*, GF Flammarion, 2006, Paris, Livre VI, n° 769c-770a, spéc. n° 769d, p. 309.

[2516] Montesquieu indique les « *Choses à observer dans la composition des lois* ». Il souligne que « *le style en doit être concis* » (MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Tome II, Livre XXIX, Chapitre XVI, Gallimard, coll. « Folio essais », 1995, p. 1031).

[2517] Montesquieu ajoute que « *Le style des lois doit être simple ; l'expression directe s'entend toujours mieux que l'expression réfléchie* » (*Ibidem*, p. 1031).

[2518] Georges Ripert souligne que la loi doit édicter des « *dispositions claires et précises* » (RIPERT (Georges), *Le déclin du droit*, LGDJ, Paris, 1949, p. 156).

[2519] MATHIEU (Bertrand), Le Conseil constitutionnel censure les lois trop « verbeuses », *JCP*, 2005, p. 879.

[2520] Le Conseil d'Etat souligne que « *[la loi] n'est pas faite pour bavarder* » (*Ibidem*, p. 879).

[2521] De nombreux discours ont été prononcés en ce sens par les présidents de la République française :
Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, prononcé le 19 mai 1995 devant le Parlement : « *Trop de lois tuent la loi* » ; *Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur le code civil, la modernisation du droit civil, notamment le droit des obligations, l'effort de codification et de simplification des droits français et communautaires et le rayonnement du droit français à l'étranger*, Paris, 11 mars 2004 : la « *polyphonie juridique est à l'image des sociétés modernes : elle reflète leur ouverture sur le monde, le modèle de partage et d'équilibre des pouvoirs qui fonde leur organisation politique. Mais elle rend aussi difficile pour le citoyen, et même pour le juriste, la recherche et l'identification de la règle de droit* ». *Discours de Monsieur François Hollande, Président de la République, sur la simplification*, 28 mars 2013 : le Président de la République, François Hollande a annoncé un « *choc de simplification* » visant à réduire de manière significative les démarches administratives des entreprises passant par un processus de modernisation de l'action publique (MAP) ; *Discours de Monsieur François Hollande, Président de la République, lors du bilan d'étape de 18 mois de simplification*, 30 octobre 2014 : le Président de la République indiquait ceci : « *Trois principes de la simplification sont : la compétitivité, l'efficacité pour l'administration, et la participation pour les citoyens et les entreprises* » ; *Discours de Monsieur Emmanuel Macron, Président de la République, au Sénat lors de la conférence des territoires*, 18 Juillet 2017 : Le discours du Président de la République est irrigué par l'idée de « *simplification* ».

[2522] Le Président du Sénat, dénonce l' « *inflation normative* » avec des « *normes [qui] se complètent, se succèdent, éventuellement se recouvrent et parfois se contredisent* » (*Intervention de Monsieur Gérard Larcher, Président du Sénat, 97ème Congrès des Maires et des Présidents d'intercommunalité de France*, 26 novembre 2014). La simplification est un problème important si bien qu'il est remis à l'ordre du jour à chaque congrès. Il fut, en effet, évoqué lors des congrès des maires, des départements et des régions de France (*Intervention de Monsieur Gérard Larcher, Président du Sénat*, *99ème Congrès des Maires et des Présidents d'intercommunalité de France*, 31 mai, 1er et 2 juin 2016, Paris ; *Intervention du Président du Sénat, 86ème Congrès de l'Assemblée des Départements de France,* jeudi 6 octobre 2016, Futuroscope *Intervention du Président du Sénat, 12ème Congrès de l'Association des Régions de France*, Mercredi 28 et jeudi 29 septembre 2016).

[2523] Vœux du Président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République, allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République, à l'occasion de la présentation des vœux du Conseil constitutionnel, échanges de vœux à l'Elysée le 3 janvier 2005.

d'Etat[2524]. L'interventionnisme financier local n'échappe aucunement aux dérives du législateur qui rendent la loi insatisfaisante (Chapitre 1).

872. Les défauts de la loi provoquent des conséquences significatives, majeures, affectant l'effectivité de l'interventionnisme financier local. Les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'une part, et les entreprises privées, d'autre part, acteurs de l'interventionnisme financier local, demeurent dans une incertitude qui accroît l'atteinte à la norme juridique. Les juridictions financières constatant cette difficulté recherchent des solutions tout en dénonçant l'application des interventions financières en faveur des entreprises privées faites par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Chapitre 2).

[2524] Interview du Vice-président du Conseil d'Etat, Jean-Marc Sauvé, « Le Conseil d'Etat s'alarme de la logorrhée législative », *Le Monde*, 28 septembre 2016.

Chapitre 1. L'interventionnisme financier local soumis à des normes législatives insatisfaisantes

873. « *Le cartésien par méthode déplore aujourd'hui le cartésianisme de notre activité normative, qui entretient la passion, bien française, du perfectionnisme juridique et de la complétude de la loi, qui cultive le goût de la complexité pour elle-même et qui tend à produire des normes parfaites, mais inopérantes* »[2525]. Dans son avant-propos de l'étude annuelle sur la simplification et la qualité de la norme, Jean-Marc Sauvé souligne le caractère « *inopérant* » des normes législatives en raison de leur complexité. D'ailleurs, cette complexité[2526] faisant obstacle à un interventionnisme financier local effectif, elle appelle irrémédiablement une simplification, ce qui témoigne du caractère indissociable des deux notions[2527]. Les parlementaires s'efforcent dans un « *travail de simplification [qui] avance mais, à chaque rapport parlementaire, le constat de complexité demeure* »[2528]. La complexité des normes législatives entraîne irrémédiablement une complexité des montages financiers relatifs à l'interventionnisme financier local tant pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre que pour les entreprises privées. Les acteurs de l'interventionnisme financier local essayent tant bien que mal de se repérer dans ce dédale émaillé de contradictions. Le législateur, quant à lui, tente de résoudre le problème de l'incertitude des normes législatives, oscillant en permanence entre complexité et simplification (Section 1). Plus particulièrement, le Sénat, qui est l'instance représentative des collectivités territoriales, contribue à cet effort de simplification des normes législatives (Section 2).

Section 1. L'interventionnisme financier local entre complexité et simplification

874. Les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées impliquent des personnes morales de droit public et de droit privé. De plus, elles s'effectuent par le truchement d'instruments financiers qui doivent respecter un formalisme juridique. Dès lors, par sa nature même, l'interventionnisme financier local est complexe car il est composé d'éléments imbriqués[2529]. Sa mise en œuvre s'avère compliquée en raison de la complexité des normes législatives qui présentent un manque de cohérence

---

[2525] SAUVE (Jean-Marc), Avant-Propos, *in* Conseil d'Etat, Etude annuelle, *Simplification et qualité du droit*, Les rapports du Conseil d'État, 2016, p. 9.
[2526] BRAIBANT (Guy), Du simple au complexe, *EDCE*, n°43, p. 259 repris dans *L'administration et son juge*, 1999, p. 9.
[2527] DARCY (Gilles), Elaborer la règle dans un système complexe, *in Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, sous la direction du Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF et Philippe PEDROT, Actes du colloque de Brest du 24 mars 2006, Presses universitaires de Rennes, coll. « L'Univers des Normes », 2007, Rennes, pp. 15-16.
[2528] LAMURE (Elisabeth), *Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux entreprises relatif aux rencontres avec les entrepreneurs effectuées par la Délégation aux entreprises au cours de l'année parlementaire 2015-2016*, n° 800, Sénat, 18 juillet 2016, p. 20.
[2529] C'est le sens donné au vocable au XIVème siècle (REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « complexe », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, pp. 520-521 ; HERRERA (Carlos Miguel), Doctrine juridique et politique : à la recherche du regard interne, *in Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, sous la direction du Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF et Philippe PEDROT, Actes du colloque de Brest du 24 mars 2006, Presses universitaires de Rennes, coll. « L'Univers des Normes », 2007, Rennes, pp. 83-92.

et un caractère inopérant[2530]. La complexité de l'interventionnisme financier local accuse une complication[2531] des normes législatives (§1). Partant, la simplification des normes législatives se trouve être une solution qui, sans être facile à mettre en œuvre, constitue un objectif à atteindre pour un interventionnisme financier local simplifié (§2).

§1. La complexité des normes législatives, une complication pour l'interventionnisme financier local

875. « *La complexité du droit est un problème commun à la plupart des pays développés* »[2532]. La France éprouve un problème similaire alors qu'elle était auparavant un exemple[2533]. Ce faisant, le droit interne français s'identifiait à « *un ensemble cohérent, intelligible, servi par une langue claire, dense et précise* »[2534]. L'expansion des champs juridiques a fait pénétrer la complexité[2535] dans toutes les disciplines juridiques[2536]. Les normes législatives relatives à l'interventionnisme financier local ne font pas exception. Son caractère complexe pose également un problème à l'ensemble des acteurs[2537]. L'appréhension de la complexité des normes législatives (A) permettra d'expliquer la complexité de celles qui régissent, plus particulièrement, l'interventionnisme financier local (B).

A. L'appréhension de la complexité des normes législatives

876. La raison pour laquelle le caractère complexe de l'interventionnisme financier local n'est plus soutenable à l'heure actuelle tient aux difficultés rencontrées lors de son application. Dès lors, nous devons nous intéresser aux causes qui provoquent une telle complexité de l'interventionnisme financier local (1) ainsi qu'aux conséquences de celle-ci afin d'en comprendre les enjeux (2).

[2530] SAUVE (Jean-Marc), Avant-Propos, Réf. préc., pp. 13-134.

[2531] Nous choisissons le terme « *complication* » pour qualifier le surcroît de difficultés engendrées par l'évolution des normes bien que des auteurs le confondent avec le terme « *complexité* » pour définir ce même phénomène. Certains auteurs ne distinguent pas les notions (LE NINIVIN (Dominique), Les discordances de la codification par décret, *JCP*, 1980.I.2982, spéc. n° 12). Pourtant, « *le complexe [n'est] pas nécessairement compliqué* » (LE GOFF (Jacques), Introduction, *in Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant. Actes du colloque de Brest du 24 mars 2006*, sous la direction du Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF et Philippe PEDROT, Presses universitaires de Rennes, coll. « L'Univers des Normes », 2007, Rennes, p. 13).

[2532] Conseil d'Etat, *Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité du droit*, EDCE, n° 57, p. 230.

[2533] PIGNEROL (Bernard), Le crépuscule des Lumières : Excès de droit, abus de droit, *in Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant. Actes du colloque de Brest du 24 mars 2006*, sous la direction du Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF et Philippe PEDROT, Presses universitaires de Rennes, coll. « L'Univers des Normes », 2007, Rennes, pp. 67-68.

[2534] *Ibidem*, pp. 67-68.

[2535] *Ibidem*, p. 64.

[2536] Il est possible de citer quelques exemples. La complexité du droit se manifeste en droit de l'environnement (DOUSSAN (Isabelle), *Les futurs du droit de l'environnement, Simplification, modernisation, régression ?*, 1ère éd., Paris, 2016, 376 pages ; LABROT (Véronique), Droit et complexité. Regards sur le droit de l'environnement, *in Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant. Actes du colloque de Brest du 24 mars 2006*, sous la direction du Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF et Philippe PEDROT, Presses universitaires de Rennes, coll. « L'Univers des Normes », 2007, Rennes, pp. 17-37.). Le droit du travail est lui-même extrêmement complexe et pousse les entreprises à devenir des « *délinquantes qui s'ignorent* » (Avis adopté par le Conseil économique et social, Séance du 15 mai 2002, *JORF*, 2002, 323 pages). Le droit des marchés publics suit également les traces de la complexité (LLORENS (François), Ordonnance « marchés publics » - Le futur droit des marchés publics : entre unité et complexité, *CMP*, n° 12, Décembre 2015, Repère 11).

[2537] Notamment, « *la complexité grève [...] les projets des acteurs économiques* » (Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2016, Simplification et qualité du droit*, Les rapports du Conseil d'État, p. 10).

1. Les causes de la complexité des normes législatives régissant l'interventionnisme financier local

877. Plusieurs causes à la complexité des normes législatives ont été dégagées par le Conseil d'Etat[2538] et la Cour des comptes[2539]. Parmi celles-ci, deux attirent particulièrement notre attention. La première a trait à la multiplicité des sources internes que sont les normes législatives[2540]. La seconde s'attache à l'organisation des institutions entre centralisation et décentralisation.

878. En première lieu, la complexité des normes législatives résulte de la multiplicité des normes législatives. La comptabilisation des lois régissant l'interventionnisme financier local, entre 1789 et 2017, met en lumière plus d'une cinquantaine de lois qui impactent de près ou de loin les interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées. Cela représente en moyenne une loi adoptée tous les quatre ans. Le droit de l'Union européenne qui s'est développé de manière exponentielle depuis sa création[2541] joue un rôle quant au foisonnement des normes législatives régissant l'interventionnisme financier local[2542]. Le droit européen des aides d'Etat a eu une influence particulière pour le droit interne en soumettant les Etats membres aux règles de concurrence[2543]. De fait, la France a dû adapter les normes applicables au droit interne en prenant en considération les normes du droit de l'Union européenne[2544]. Ainsi, le droit de l'Union européenne a enjoint l'Etat français à supprimer la distinction entre aides directes et aides indirectes[2545]. La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004[2546] a pris acte et supprimé la distinction.

879. En second lieu, la complexité des normes législatives provient de la décentralisation financière. Cette dernière est essentielle pour les collectivités territoriales et

---

[2538] Conseil d'Etat, *Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité du droit*, Réf. préc., pp. 234-261.
[2539] Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., p. 15.
[2540] La Cour des comptes souligne que « *les dispositifs législatifs qui se sont succédé depuis plus de vingt ans n'ont pas contribué à réduire ou à limiter le nombre d'aides qu'elles peuvent directement ou indirectement accorder aux entreprises* » (*Ibidem*, p. 15)
[2541] Conseil d'Etat, *Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité du droit*, Réf. préc, p. 281.
[2542] Ce foisonnement de normes législatives provoque inévitablement un foisonnement des aides financières.
[2543] CJCE, 15 juill. 1964, *Costa c/ Enel*, aff. 6/ 64, *Rec*. p. 1141 ; CE, Ass., 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher et autres*, n°s 200286 et 200287, *Rec*. p. 368 ; CE, 3 décembre 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*, *Rec*. p. 624.
[2544] Le droit interne français a donc dû s'adapter en intégrant le cadre juridique européen à l'ordre juridique interne (Cons. const., Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe, *JO* du 24 novembre 2004, p. 19885, texte n° 89, *Rec*., p. 173). Des règlements européens relatifs aux aides d'Etat sont édictés régulièrement (Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., p. 26). Avant la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (Réf. préc.), les règles nationales servaient de filtre juridique. Ainsi, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre devaient uniquement se conformer aux règles nationales. En effet, le respect de ces dernières supposait le respect des règles européennes. Mais depuis cette loi, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont confrontés à des règles européennes dont ils font une mauvaise application en raison de leur complexité. Ainsi, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ignorent souvent les règles « *de minimis* » (Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., pp. 28-32 ; CHEROT (Jean-Yves), *Droit Public Economique*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 932).
[2545] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §1, A, 1.
[2546] Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, Réf. préc.

les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et cependant elle fait l'objet d'une réforme dès que l'encadrement de l'action des collectivités territoriales est en cause. D'ailleurs, en 2006, le Conseil d'Etat remarquait que le Code général des collectivités territoriales se caractérisait par sa complexité car il comptait 4 492 articles. Ces articles ont connu 3 029 modifications entre le 1er janvier 1996 et le 1er septembre 2005, dont 2 085 pour la seule partie législative[2547]. Au surplus, les lois de décentralisation successives ont permis une diversification des catégories juridiques de collectivités territoriales[2548] si bien qu'en 2017, il est possible de dénombrer cinq catégories de collectivités territoriales[2549] et quatre catégories d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[2550] alors qu'en 1982, il existait trois collectivités territoriales[2551] et un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre[2552].

880. La complexité des normes législatives entraîne irrémédiablement un conflit de normes[2553] qui crée une insécurité juridique[2554].

2. Les enjeux de la complexité des normes législatives

881. La complexité de la norme en matière d'interventionnisme financier local crée une insécurité juridique qui porte atteinte au principe de sécurité juridique[2555]. La

---

[2547] Conseil d'Etat, *Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité du droit*, Réf. préc, p. 251.

[2548] DOUENCE (Jean-Claude), Introduction générale, Chapitre 1 (folio n°63) - Le statut constitutionnel des collectivités territoriales, *Encyclopédie des collectivités locales*, juin 2005, actualisation : mars 2014, p. 49.

[2549] L'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 souligne que les collectivités territoriales englobent les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer.

[2550] Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont les suivants : la communauté urbaine qui date de 1966, la communauté de communes, de 1992, la communauté d'agglomération, créée en 1999 et la métropole, datant de 2010. Seul le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) a été supprimé en 2015.

[2551] L'expression « *collectivité territoriale* » ne regroupait que les « *communes, départements et régions* » selon l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958.

[2552] Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se limitaient aux communautés urbaines créées en 1966 (Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, Réf. préc.).

[2553] Conseil d'Etat, *Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité du droit*, Réf. préc., p. 279.

[2554] « *La complexité du droit crée une insécurité juridique, une véritable fracture juridique* » (PIGNEROL (Bernard), Le crépuscule des Lumières : Excès de droit, abus de droit, *op. cit.*, p. 67). Georges Ripert atteste que l'insécurité juridique résulte « *du régime même de la loi lorsqu'il est mal établi* ». Le régime d'une loi bien établie se manifeste lorsqu'il prescrit une règle de conduite. La loi doit être régulièrement établie, elle doit faire l'objet de mesures de publicité afin d'être connue par tous. Elle doit être claire et précise. Selon cet auteur, « *le régime légal satisfait le désir de sécurité que tout homme civilisé a dans le cœur. Les lois seraient-elles inutilement multipliées et tracassières, la servitude est supportée par la certitude de la correction qu'elles donnent à l'action* » car souligne-t-il « *il n'y a rien de pire que l'arbitraire* » (RIPERT (Georges), *Le déclin du droit*, *op. cit.*, p. 155).

[2555] Le principe de sécurité juridique est une notion capitale. Jean Carbonnier indique qu' « *Il est une valeur que les théoriciens du droit regardent comme fondamentale : c'est la sécurité juridique. Ils la placent avant la justice et avant le progrès. C'est le besoin juridique élémentaire et, si l'on ose dire, animal* » (CARBONNIER (Jean), *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, *op. cit.*, pp. 193 et s.). Paul Roubier place la sécurité juridique comme « *la première valeur sociale à atteindre* » (ROUBIER (Paul), *Théorie générale du droit*, Sirey, 1946, p. 269). Le principe de sécurité juridique figure expressément dans certaines Constitutions d'Etats membres de l'Union européenne. C'est le cas, par exemple, de la Constitution de l'Espagne. Son article 9 énonce : « *3. La Constitution garantit le principe de légalité, la hiérarchie des normes, la publicité des normes, la non-rétroactivité des dispositions infligeant des sanctions plus sévères ou restreignant les droits individuels, la sécurité juridique, la responsabilité et l'interdiction de l'arbitraire des pouvoirs publics* ». Il n'est pas mentionné dans la Constitution française. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel ne l'a pas encore reconnu constitutionnellement. Le principe de sécurité juridique n'est donc pas absolu. Néanmoins, son respect doit être un objectif à atteindre. Le juge constitutionnel considère, sur le fondement de l'article 16 de la DDHC, que le législateur « *ne saurait […] priver de garanties légales des exigences constitutionnelles, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets, qui peuvent légitimement être attendus de telles situations* » (Cons. const., Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, *JORF* du 24 décembre 2013 page 21069, *Rec.*, p. 1094). D'une certaine manière il fait référence au principe de sécurité juridique.

section du rapport et des études du Conseil d'Etat donne une définition du principe de sécurité juridique qui nous servira de socle à partir duquel nous analyserons les enjeux de la complexité des normes législatives régissant l'interventionnisme financier local. Le principe de sécurité juridique « *implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles* »[2556].

882. Les normes législatives relatives à l'interventionnisme financier local portent atteinte au principe de sécurité juridique en raison de leur manque de clarté[2557] alors que cette dernière est un élément essentiel de la sécurité juridique. Les dispositions de la loi ne doivent faire l'objet d'aucune ambiguïté[2558]. Elles ne doivent être ni floues ni équivoques[2559]. Elles doivent être faciles à comprendre tant pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre que pour les entreprises privées. Les normes législatives doivent répondre au tryptique, dégagé par Portalis, selon lequel la loi « *permet, ordonne ou interdit* »[2560].

883. Les normes législatives relatives à l'interventionnisme financier local portent atteinte au principe de sécurité juridique en raison de leur manque d'intelligibilité[2561]. Elle pèche, pour certaines, par leur manque de lisibilité. La technique du renvoi d'un texte à un autre marque ce défaut des normes susvisées. En effet, le renvoi, lorsqu'il est externe[2562], en

---

Cependant, le principe de sécurité juridique avait déjà été évoqué, de manière sous-jacente, par le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *Soulier* de 2002 (DELVOLVE (Pierre), note sous CE, Sect., 6 nov. 2002, *Mme Soulier*, *RFDA* 2003, p. 225). Le juge administratif le consacre expressément dans l'arrêt KPMG, de 2006 (CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, n° 288460, *Rec.* p. 154, *RFDA* note Moderne, *GAJA*, 2017, p. 810). La reconnaissance du principe de sécurité juridique est confirmée par l'arrêt de Section du Conseil d'Etat, datant du 27 octobre 2006, *Société Techna et autres*, (n° 260767, *Rec*. p. 451 ; *RFDA* 2007, p. 265 concl. Séners) dans lequel le juge administratif indique que le « *principe de sécurité juridique, [est] reconnu tant en droit interne que par l'ordre juridique communautaire* ». Le Conseil d'Etat va plus loin avec l'arrêt du 21 janvier 2015 (CE, 1/6 SSR, 21 janvier 2015, *EURL 2 B*, n° 382902, *AJDA* 2015 p. 880, note Eveillard) en donnant un fondement constitutionnel au principe de sécurité juridique en se basant sur la DDHC de 1789 lui conférant ainsi une valeur constitutionnelle. Le principe de sécurité juridique est reconnu depuis longtemps par le juge européen comme un principe général du droit de l'Union européenne (CJCE, 6 avril 1962, *Bosch*, aff. 13/61). De même, la CEDH aussi dans une décision du 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique* (Réf. préc.).

[2556] Conseil d'Etat, *Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité du droit*, Réf. préc, p. 281.

[2557] Le principe de clarté a été dégagé par le juge constitutionnel dans une décision du 10 juin 1998, n° 98-401 DC (Réf. préc.).

[2558] Le Conseil d'Etat souligne que « *[la loi] n'est pas faite pour […] créer des illusions, nourrir des ambiguïtés et des déceptions* » (Conseil d'Etat, *Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité du droit*, Réf. préc, p. 282).

[2559] Le Conseil constitutionnel précise la finalité de la clarté de la loi qui vise à « *prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* » (Cons. const., Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, Réf. préc., *Rec*. p. 116).

[2560] PORTALIS, *Discours préliminaire du Code civil*, 1804.

[2561] Le Conseil constitutionnel a dégagé un objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi à l'occasion d'une loi autorisant le gouvernement à procéder par ordonnance des travaux de codification. Cet objectif contribue au renforcement de l'affirmation du principe de sécurité juridique (Cons. const., Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, *JORF* du 22 décembre 1999, p. 19041, *Rec*. p. 136).

[2562] Monsieur le Professeur Nicolas Molfessis définit le renvoi externe comme celui qui fait référence à un texte situé en dehors de la loi (MOLFESSIS (Nicolas), Le renvoi d'un texte à un autre, *in Les mots de la loi* sous la direction de Nicolas MOLFESSIS, Economica, coll. « Etudes juridiques », Paris, 1999, p. 58).

cascade[2563], multiplié à plusieurs reprises au sein d'une même disposition et lorsqu'il n'indique pas l'objet de la règle à laquelle il est renvoyé[2564], pénalise la compréhension du texte. D'ailleurs, l'emploi de cette technique est fonction de l'intelligibilité des lois[2565]. Le renvoi externe peut être dangereux car il peut « *mettre en danger l'effectivité de la règle de droit, jusqu'à la rendre parfaitement inapplicable* »[2566]. La technique du renvoi d'un texte à un autre est une cause d'illisibilité mais elle possède quelques vertus. Elle évite les répétitions[2567] quand elle est bien employée. Elle est à la fois une technique de réitération[2568] et une technique de propagation[2569] et « *favorise la coordination des règles* »[2570].

884. Les normes législatives relatives à l'interventionnisme financier local portent atteinte au principe de sécurité juridique car elles ne respectent pas toujours le principe de non-rétroactivité de la loi[2571] selon lequel « *la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* »[2572]. Cela implique qu'une norme législative nouvelle ne peut pas, en principe, s'appliquer à une situation antérieure tout simplement parce qu'elle n'était pas régie par elle[2573]. Toutefois, ce principe n'a aucune valeur constitutionnelle[2574], le législateur peut donc y déroger de manière exceptionnelle lorsque l'intérêt général le justifie[2575].

[2563] Cela signifie que « *le texte auquel il est renvoyé renvoie à son tour à un autre texte et l'imagination peut parfaitement conduire à envisager des renvois circulaires, qui fonctionneraient en cercle vicieux* » (*Ibidem*, p. 58).
[2564] *Ibidem*, p. 72.
[2565] « *Les renvois dépendent également de la plus ou moins grande permanence des textes. L'axiome est simple : plus la législation est instable, plus les renvois vont être nombreux, l'agencement des nouvelles dispositions au sein des anciennes exigeant qu'il en soit fait usage* » (*Ibidem*, p. 66).
[2566] *Ibidem*, p. 70.
[2567] *Ibidem*, p. 59.
[2568] La réitération c'est lorsque la référence est faite à l'adresse d'un texte antérieur afin de rappeler l'existence de fondements anciens (*Ibidem*, p. 60).
[2569] La technique de la propagation permet « *la propagation de la règle de droit [en permettant sa] réception par transposition, d'une règle ou d'un corps de règles d'une institution à une autre* » (*Ibidem*, p. 61).
[2570] Il permet de « *[dresser] un pont entre deux ou plusieurs dispositions* » car « *le lien sera formellement inscrit dans la règle* » (*Ibidem*, p. 62).
[2571] La non-rétroactivité est reconnue comme principe par le juge administratif qui fait une application partielle du principe de sécurité juridique (CE, Ass., 25 juin 1948, *Société du Journal l'Aurore*, Réf. préc.).
[2572] Article 2 du Code civil créé par la loi 3 mai 1803 promulguée le 15 mars 1803.
[2573] Le Conseil d'Etat étend le champ d'application du principe de non-rétroactivité des lois, dégagé en 1948, en soulignant qu'une disposition législative ou réglementaire nouvelle ne peut s'appliquer à des situations contractuelles en cours à sa date d'entrée en vigueur, sans revêtir par là même un caractère rétroactif (CE, Ass., 25 juin 1948, *Société du Journal l'Aurore*, n° 94 511, *Rec.* p. 289 ; CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, Réf. préc.).
[2574] Le Conseil constitutionnel a affirmé dans une décision du 29 décembre 1984 qu' « *aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce qu'une disposition fiscale ait un caractère rétroactif* » (Cons. const., Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, Loi de finances pour 1985, *JORF* du 30 décembre 1984, p. 4167).
[2575] Le Conseil constitutionnel a posé le principe selon lequel « *par exception aux dispositions de valeur législative de l'article 2 du code civil, le législateur peut, pour des raisons d'intérêt général, modifier rétroactivement les règles que l'administration fiscale et le juge de l'impôt ont pour mission d'appliquer* » (Cons. const., Décision n° 86-223 DC du 29 décembre 1986, Loi de finances rectificative pour 1986, *JORF* du 30 décembre 1986, p. 15802, cons. n° 5). Toutefois, dans la même décision, il fixe deux limites. La première limite indique que « *conformément au principe de non-rétroactivité des lois répressives posé par l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, [la législation fiscale] ne saurait permettre aux autorités compétentes d'infliger des sanctions à des contribuables à raison d'agissements antérieurs à la publication des nouvelles dispositions qui ne tombaient pas également sous le coup de la loi ancienne* ». La seconde limite prévoit que « *l'application rétroactive de la loi fiscale ne saurait préjudicier aux contribuables dont les droits ont été reconnus par une décision de justice passée en force de chose jugée* » (*Ibidem*, cons. n° 5). La formule est reprise, par la suite, dans de nombreuses décisions du Conseil constitutionnel (Cons. const., Décision n° 88-250 DC du 29 décembre 1988, Loi de finances rectificative pour 1988, *JORF* du 30 décembre 1988, p. 16700 ; Cons. const., Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, Loi de finances pour 1990, *JORF* du 30 décembre 1989, p. 16498 ; Cons. const., Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, Réf. préc.).

885. Les normes législatives relatives à l'interventionnisme financier local portent atteinte au principe de sécurité juridique car elles sont imprévisibles. En ce sens, elles ne garantissent pas la stabilité des situations juridiques. Le principe est que l'entrée en vigueur des dispositions législatives s'opère dès leur publication[2576] si leurs dispositions sont suffisamment précises pour que les autorités compétentes puissent prendre immédiatement les mesures individuelles qui en découlent[2577]. Ce principe est atténué lorsque des mesures d'application sont nécessaires[2578]. L'entrée en vigueur des dispositions législatives est alors liée à l'exécution des mesures d'application. De plus, le principe est relativisé lorsque des situations juridiques se sont déjà régulièrement formées sous l'égide de la législation antérieure[2579]. La stabilité des situations juridiques impose notamment de prévoir des mesures transitoires lors de l'édiction d'une nouvelle réglementation[2580].

886. La complexité des normes législatives en matière d'interventionnisme financier local présente deux aspects[2581], matériel quant à la qualité de la norme, temporel quant à la stabilité des situations juridiques.

B. La complexité des normes législatives en matière d'interventionnisme financier local

887. « *Il ne faut point faire de changement dans une loi sans une raison suffisante* »[2582]. Montesquieu insiste sur la stabilité de la loi, et cependant, les changements opérés dans le cadre de l'interventionnisme financier local sont si réguliers qu'il est possible de se demander s'ils sont justifiés. Ces changements émanent de réformes qui complexifient les normes législatives relatives à la dépense et à la recette publiques (1) et les normes fiscales relatives à la perte de recettes fiscales (2).

1. Le manque de clarté et d'intelligibilité des normes législatives régissant l'interventionnisme financier local

888. Les normes législatives régissant l'interventionnisme financier local manquent de clarté. Ce manque de clarté se manifeste à travers l'appréhension de certaines notions liées à l'interventionnisme financier local. C'est le cas par exemple de la notion de « *collectivité territoriale* ». Les lois relatives aux collectivités territoriales précédant la loi

---

[2576] Article 1er du Code civil : « *Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de leurs dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures. En cas d'urgence, entrent en vigueur dès leur publication les lois dont le décret de promulgation le prescrit et les actes administratifs pour lesquels le Gouvernement l'ordonne par une disposition spéciale* ».
[2577] CE, 1er mars 1957, *Rec.* p. 133, concl. Lasry, *AJDA*, 1957.II.211 ; CE, Ass., 10 mars 1961, *UDAF de Haute-Savoie*, *Rec.* p. 172 ; CE, Ass., 16 juin 1967, *Rec.* p. 256 ; CE, 4 mars 1994, n° 104804 ; *RJF* 11/94 n° 1187 ; CE, 28 février 1996, *Cogema* ; *RJF* 1996.4.446.
[2578] CE, 13 juillet 1962, *Kervers-Pascalis*, *Rec.* p. *475.*
[2579] CE, Sect., 13 décembre 2006, *Mme Lacroix*, n° 287845 ; EVEILLARD (Gweltaz), Sécurité juridique et mesures transitoires, note de l'arrêt du Conseil d'État, Sect., 13 décembre 2006, Mme Lacroix, *RFDA*, 2007, pp. 275-283.
[2580] CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, Réf. préc.
[2581] DELAMARRE (Manuel), La sécurité juridique et le juge administratif français, *AJDA*, 2014, p. 186.
[2582] MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Tome I, Livre XXIX/XVI, *op. cit.*, p. 1034.

de 2010 réitéraient systématiquement l'attribution aux collectivités territoriales de la clause générale de compétence en même temps qu'elles affermissaient le rôle des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[2583]. A partir de cette date, la notion a sérieusement été remise en question avec la suppression passagère[2584] puis une suppression apparemment définitive de la clause générale de compétence du département et de la région[2585]. Désormais, le conseil régional et le conseil départemental règlent, respectivement, par leurs délibérations, les affaires de la région et du département dans les domaines de compétences que la loi leur attribue. Partant, la conception théorique de la notion s'est modifiée au fil du temps au point de modifier ses caractéristiques essentielles. En effet, l'œuvre du législateur a contribué au rapprochement progressif des notions[2586] de « *collectivité territoriale* » et d' *« établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* » au point que toute volonté de distinction exige une acuité dans l'analyse pour éviter toute confusion. L'interventionnisme financier local s'opère par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mais dès lors que la distinction des notions de « *collectivité territoriale* » et d' « *établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* » s'estompe, la confusion impacte aussi l'identification des personnes publiques locales qui interviennent financièrement en faveur des entreprises privées. De plus, d'un point de vue fiscal, le législateur manque parfois de clarté. C'est le cas de la notion de « *terrain à bâtir* » qui est un exemple de l'ambiguïté qui se dégage souvent de la loi[2587]. La définition de terrain à bâtir fait l'objet de règles fiscales spécifiques qui rendent impossible toute uniformité définitionnelle. Dès lors, la « *polysémie fiscale de la notion de terrain à bâtir* »[2588] crée un « *désordre juridique* »[2589].

889. La technique du renvoi d'un texte à un autre[2590] figure, de manière prégnante, dans les normes législatives régissant l'interventionnisme financier local. Le renvoi y est interne, externe et en cascade. L'article L. 1511-7 du CGCT est relatif aux subventions qui peuvent être versées par la région, les métropoles et la métropole de Lyon à certains organismes. L'identification de ces organismes nécessite de se référer aux renvois externes qui concernent l'alinéa 4 de l'article 238 bis du code général des impôts et l'alinéa 1 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier. L'alinéa 4 de l'article 238 bis du code général des impôts effectue un renvoie interne à l'article 1649 *nonies* du code général des

---

[2583] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2.
[2584] PONTIER (Jean-Marie), Le vrai faux retour de la clause générale de compétence, *JCP Adm*., 24 février 2014, n° 8, p. 27.
[2585] Article 1 de la loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.
[2586] Sur le rapprochement des deux notions voir : DRAGO (Roland), *Les crises de la notion d'établissement public*, LGDJ, 1950, p. 3434 ; JANICOT (Laetitia), Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ?, *RFDA*, 2011, n° 2, p. 227 ; FAURE (Bertrand), La nouvelle compétence générale des départements et des régions, *RFDA*, 2011, p. 240 ; MOZOL (Patrick), Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les vicissitudes d'une distinction en voie d'effondrement théorique, *RFDA*, 2016, p. 1133.
[2587] Sur le sujet, voir l'article DE FONTAINE (Sophie), Le terrain à bâtir : un objet fiscal mal identifié, *RDI*, 2014, pp. 446-455.
[2588] *Ibidem*, p. 446.
[2589] *Ibidem*, p. 446.
[2590] Cette technique signifie « *l'invitation formelle, énoncée par la règle, à se reporter à une ou plusieurs autres dispositions* » (MOLFESSIS (Nicolas), Le renvoi d'un texte à un autre, *op. cit.*, p. 55). La première étude approfondie sur le renvoi d'un texte à un autre a été faite par François Gény (GENY (François), *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif. Essai critique*, Tome 2, 2ème éd., LGDJ, 1954, Paris, p. 308, n° 107).

impôts et un renvoi externe à l'alinéa 3 de l'article 17 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité. L'article 1464 A du CGI, relatif aux exonérations de cotisation foncière des entreprises applicables aux entreprises de spectacles vivants, réalise des renvois internes au code général des impôts et des renvois externes au code du travail, à la loi n° 99-198 du 18 mars 1999 qui modifie l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945. Ces deux exemples montrent que la technique du renvoi entraîne une opacité et une complication des normes législatives. Ces renvois ne permettent pas une compréhension intégrale des dispositions législatives dès la première lecture. Le renvoi d'un texte à un autre participe donc à la « *complexité* »[2591] des normes législatives régissant l'interventionnisme financier local.

2. La rétroactivité et l'imprévisibilité des normes législatives régissant l'interventionnisme financier local

890. Les normes législatives régissant l'interventionnisme financier local ne respectent pas toujours le principe de non-rétroactivité. C'est le cas des dispositions fiscales de la loi de finances pour l'année n + 1, promulguée en fin d'année n et supprimant, à compter du 1er janvier de l'année n, une exonération fiscale, ce qui constitue une application rétroactive de la loi[2592]. Le Conseil constitutionnel a, ainsi, considéré que la loi de finances pour 2006 n'avait pas d'effet rétroactif, contrairement à ce que soutenaient les requérants[2593]. En effet, la loi de finances pour 2006 mettait en place, dans son article 85-III, un mécanisme de compensation par l'Etat du dégrèvement qui ne s'appliquait qu'à compter des impositions établies au titre de l'année 2007. Cette loi de finances n'avait donc pas d'effet rétroactif c'est-à-dire qu'elle n'a pour objet et ne peut avoir pour effet d'affecter les budgets des années 2005 et 2006. Le Conseil des impôts préconise l'application du principe de non-rétroactivité en ce qui concerne les normes législatives instituant les dépenses fiscales[2594].

891. « *L'arbitraire fiscal ne consiste pas seulement dans la fantaisie et l'omnipotence de ceux qui sont chargés d'appliquer les taxes ; il réside aussi dans l'instabilité de la législation, dans les changements fréquents, incessants même et sans raison majeure du système d'impositions en usage* »[2595]. Les normes législatives régissant l'interventionnisme financier local manquent de prévisibilité[2596]. Prenons un exemple, de

---

[2591] LE NINIVIN (Dominique), Les discordances de la codification par décret, *op. cit*.
[2592] Cons. const., Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, Loi de finances pour 1990, Réf. préc., cons. n° 34 et s.
[2593] Cons. const., Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006, Réf. préc.
[2594] Le Conseil des impôts indique que « *l'autorisation d'une dépense fiscale n'a de sens que si elle s'applique pour l'avenir : l'effet rétroactif se traduit par un allégement d'impôt de pure aubaine, sans effet incitatif* » (Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 167).
[2595] LEROY-BEAULIEU (Paul), *Traité théorique et pratique d'économie politique*, Tome 1er, 6ème éd., Librairie Félix Alcan, 1914, Paris, p. 285.
[2596] La métropole qui exerce une compétence financière en matière d'interventionnisme financier local a été victime de l'arbitraire du législateur. En effet, créée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (Réf. préc.), elle est aussitôt réformée par le gouvernement suivant attestant l'insuffisante ambition de cette loi dans l'instauration de la métropole. Pourtant, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (Réf. préc.) qui avait pour ambition d'affirmer les métropoles, présente des similitudes avec la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des

1982 à 2017, l'article du 1464 A du CGI relatif aux entreprises de spectacles vivants a été modifié onze fois. Cela représente une modification tous les trois ans. Dès lors, une insécurité juridique est créée pour les entreprises exerçant dans l'art cinématographique. Les modifications effectuées sont dénuées d'utilité[2597]. L'instabilité et la dispersion des normes fiscales[2598] est un facteur de complication tant pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre que pour les entreprises privées.

§2. La simplification des normes législatives, une solution pour un interventionnisme financier local effectif

892. « *Le compliqué, le complexe, la complexité, la complexification appellent une seule antithèse : la simplification* »[2599]. La complexité de la loi n'est pas une mauvaise chose à condition que cette complexité ne soit pas synonyme de complication. Si tel est le cas, la simplification doit être recherchée. Il est intéressant de s'interroger sur la notion de simplification afin de comprendre ce que ce terme signifie (A). Ce faisant, l'analyse de la mise en application de la simplification met en exergue le caractère récurrent du sujet et la volonté d'accéder à « *un ensemble logique et cohérent* »[2600] (B).

A. La notion de simplification

893. La France est très en retard en matière de simplification par rapport à d'autres pays[2601]. En effet, d'autres pays ont déjà classé la simplification et la qualité du droit en politique publique autonome et prioritaire [2602]. Or, dans son dernier rapport public annuel de 2016, le Conseil d'Etat souligne qu'elle devrait être proclamée d' « *intérêt national* »[2603]. Le Conseil d'Etat justifie cette nécessité d'ériger cette politique en intérêt national car la

---

collectivités territoriales (Réf. préc.) et ne pallie pas les insuffisances (MARCOVICI (Emilie), De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014 : La difficile définition du rôle et du statut des grandes aires urbaines, *AJDA* 2014 p. 435).

[2597] Un exemple patent est l'article 1er du Décret n° 2011-645 du 9 juin 2011 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code, (*JORF* n° 0135 du 11 juin 2011 page 9940) qui a modifié la disposition fiscale figurant au huitième alinéa de l'article 1464 A du CGI « *L'exonération ne bénéficie pas aux entreprises donnant des représentations* ***mentionnées au 2****° de l'article 279 bis* » en remplaçant les mots « *mentionnées au 2°* » par « *visées au 2* ».

[2598] Il n'existe pas en l'état actuel du droit *une* catégorie de loi qui traite de l'ensemble des normes fiscales et, encore moins des dépenses fiscales relatives à l'interventionnisme financier local. En revanche, il existe un texte qui regroupe l'ensemble des normes fiscales applicables à l'année n+1 : la loi de finances. Initiale ou rectificative, elle intègre la fiscalité locale. Les normes fiscales relatives à l'interventionnisme financier local figurent donc dans cette loi. Les lois de finances ne sont pas les seules dans lesquelles s'insèrent des normes fiscales. En effet, aucune interdiction n'est faite à ce qu'une loi ordinaire, une décision ministérielle ou administrative contiennent les normes susvisées et, de fait, soient instituées hors d'une loi de finances. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Conseil des impôts, dans un rapport de 2003, conseille que soit instauré le principe « *d'une exclusivité des lois de finances pour créer des dépenses fiscales* » (Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 163).

[2599] DARCY (Gilles), Elaborer la règle dans un système complexe, *in Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant. Actes du colloque de Brest du 24 mars 2006*, sous la direction du Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF et Philippe PEDROT, Presses universitaires de Rennes, coll. « L'Univers des Normes », 2007, Rennes, p. 15.

[2600] *Ibidem*, p. 16.

[2601] Il y a le Canada, les USA, l'Allemagne, l'Espagne (Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2016*, *Simplification et qualité du droit*, Réf. préc., p. 9 ; PIGNEROL (Bernard), Le crépuscule des Lumières : Excès de droit, abus de droit, *op. cit.*, pp. 72 et s.).

[2602] Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2016*, *Simplification et qualité du droit*, Réf. préc., p. 9.

[2603] *Ibidem*, p. 9.

simplification et la qualité des normes seront « *la garantie d'une compréhension et d'une prise en charge utile des besoins d'intervention publique, un des leviers d'attractivité et de compétitivité de notre pays, un gage d'efficacité et de sérieux dans l'utilisation des deniers publics et, pour toutes ces raisons, un des ressorts de la confiance de nos concitoyens dans la légitimité de l'action publique* »[2604].

894. Le Conseil d'Etat explique la notion de simplification et les dérivés du vocable. « *Simplifier, c'est rendre moins complexes le droit et les procédures en vigueur et évaluer ex-post, à intervalles pertinents, les effets et les coûts des règles législatives et des principaux textes réglementaires nouvellement adoptés. Mais simplifier, c'est aussi anticiper les malfaçons, les lacunes et les difficultés d'application, c'est donc aussi traiter ex-ante le flux normatif* »[2605]. Il souligne que si l'objectif recherché est la simplification, il ne s'agit pas de « *simplisme* »[2606]. Il distingue les deux notions. La simplicité est le fait de rendre intelligible et de clarifier ce qui est difficile à comprendre tandis que le simplisme est une tendance à simplifier outre mesure en négligeant certains points importants[2607]. La simplicité n'exclut pas une certaine part de complexité due, dans le cadre de l'interventionnisme financier local, à la conciliation entre les intérêts privés des entreprises, d'une part, et l'intérêt général de la collectivité territoriale, d'autre part.

895. La notion de simplification ne fait pas l'objet d'un consensus car « *il n'y a en effet ni accord sur les concepts, ni consensus sur les préoccupations, ni mesure objective de la complexité* »[2608]. Le Conseil d'Etat préconise la mise en place d'évaluations *ex-ante*[2609] avant toute édiction de la norme et *ex-post* avant toute reconduction de cette même norme[2610]. Le Conseil d'Etat indique que cela concerne non seulement la loi mais également tous les actes réglementaires. En ce qui concerne les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la question de l'évaluation se pose également. D'ailleurs certaines collectivités territoriales ont déjà anticipé la question en évaluant non pas la norme mais la politique publique[2611].

[2604] *Ibidem*, p. 9.
[2605] *Ibidem*, p. 10.
[2606] *Ibidem*, p. 10.
[2607] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, article « simple », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 2232.
[2608] Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2016*, *Simplification et qualité du droit*, Réf. préc., p. 13.
[2609] L'évaluation *ex-ante* est effectuée « *avant la mise en œuvre d'une politique publique et [s'attache] à préciser le contenu de l'intervention publique, les conditions de sa mise en œuvre et les résultats attendus* » (LAMARQUE (Danièle), Evaluation des politiques publiques (L'), *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, p. 429).
[2610] Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., pp. 171 et s. ; Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2016*, *Simplification et qualité du droit*, Réf. préc., pp. 10-11.
[2611] Le Conseil d'Etat propose une évaluation de la norme et non pas seulement une évaluation des politiques publiques locales. Il indique que ces évaluations « *ne sauraient être des exercices formels et rétrospectifs, réalisés pour justifier des choix déjà faits ou devenus obsolètes. Elles doivent au contraire être des instruments fiables, opérationnels et certifiés par une instance indépendante, qui servent à conduire utilement les délibérations sur les projets de texte et qui doivent être actualisés à chaque modification substantielle de ces projets, y compris lors de la phase parlementaire pour les projets et même les propositions de loi. Ces évaluations véritablement préalables doivent être le vecteur et le point d'appui d'une nouvelle culture normative* » (*Ibidem*, p. 11).

896. La simplification a pour conséquence « *une meilleure qualité du droit qui favorise l'initiative économique ainsi que le développement des petites et moyennes entreprises* »[2612]. Elle défend « *la compétitivité du pays* »[2613]. Pour que la norme soit de qualité, il faut que la norme prenne en considération « *des demandes croissantes de stabilité et de sécurité juridiques, depuis la conception et l'adoption de ces règles, en passant par leur application, jusqu'à leur actualisation et, le cas échéant, leur disparition* »[2614]. La recherche de la simplification entraîne une volonté de rationaliser les procédures normatives afin que les normes ne soient pas profuses. Plusieurs textes ont été édictés en ce sens soit, selon le Conseil d'Etat, « *près de 130* »[2615]. La simplification a souvent entrainé une complexité supplémentaire[2616].

897. La simplification ne peut s'obtenir que si tous les acteurs et destinataires de la norme se concertent[2617]. Il faut donc penser à une nouvelle approche de la construction de la norme qui ne pourra plus être seulement verticale mais horizontale.

B. La simplification, un sujet récurrent

898. La simplification est un sujet récurrent et si, comme le suggère le Conseil d'Etat, elle n'est pas devenue un sujet d' « *intérêt national* », nombre de rapports font montre d'une préoccupation croissante sur le sujet.

899. Le Conseil d'Etat y a fait plusieurs fois référence dans de nombreux rapports[2618]. De plus, plusieurs rapports d'information traitent de la simplification. C'est le cas du rapport sur « *les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales* » de 2006[2619] ; du rapport sur « *la qualité et la simplification du droit* » de 2008[2620] ; du rapport sur « *La maladie de la norme* » de 2011[2621] ; du rapport sur « *la simplification des normes applicables aux collectivités locales* » de 2011[2622] et du rapport de « *la mission de lutte contre l'inflation normative* » de 2013[2623].

[2612] *Ibidem*, p. 18.
[2613] *Ibidem*, p. 18.
[2614] *Ibidem*, p. 11.
[2615] *Ibidem*, p. 11.
[2616] *Ibidem*, p. 18.
[2617] *Ibidem*, p. 10.
[2618] Conseil d'Etat, *Rapport public annuel 1991, De la sécurité juridique*, La documentation française ; Conseil d'Etat, *Rapport public 2002. Collectivités publiques et concurrence*, EDCE, n° 53, pp. 215-401 ; Conseil d'Etat, *Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité du droit*, Réf. préc., pp. 223-338 ; Conseil d'État, *Rapport public 2008. Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, Réf. préc., p. 15 ; Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2015. L'action économique des personnes publiques*, Les rapports du Conseil d'État, pp. 9-242 ; Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2016*, *Simplification et qualité du droit*, Réf. préc., pp. 13-134.
[2619] RICHARD (Pierre), *Rapport sur « Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales »*, décembre 2006, 170 pages.
[2620] WARSMANN (Jean-Luc), *Rapport sur la qualité et la simplification du droit*, décembre 2008, 203 pages.
[2621] BELOT (Claude), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur les normes applicables aux collectivités territoriales sur « La maladie de la norme »*, n° 317 (2010-2011), Sénat, 16 février 2011, 45 pages.
[2622] DOLIGE (Eric), *Rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales*, 16 juin 2011, 227 pages.
[2623] BOULARD (Jean-Claude) et LAMBERT (Alain), *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, 26 mars 2013, 116 pages.

900. De même, la volonté de faire appliquer des lois relatives à la simplification existe également. Ainsi, de nombreuses lois ont été adoptées afin de tendre vers un chemin de simplification. C'est le cas de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations[2624] ; de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ; de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives[2625] ; de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures[2626]. La simplification entraîne souvent une complication qui fait dire à Descartes que « *la multitude des lois fournit souvent des excuses aux vices en sorte qu'un Etat est bien mieux réglé lorsque n'en ayant que fort peu, elles y sont fort étroitement observées* »[2627].

901. L'inconvénient d'édicter des rapports est que ces derniers demeurent essentiellement théoriques. Toutefois, l'édiction des lois n'apporte pas forcément l'effet de simplification escompté. De nombreuses avancées ont eu lieu mais elles sont loin d'être suffisantes. Le Conseil d'Etat dresse d'ailleurs un « *bilan décevant des outils et de leur application au service de la simplification* »[2628]. La simplification de l'interventionnisme financier local passe par une simplification de la norme financière et de la norme fiscale mais elle s'opère également par la simplification de l'application de la norme.

Section 2. Le Sénat, un acteur indispensable à la résolution de l'incertitude des normes législatives

902. Le Sénat est une institution ancienne[2629]. Son rôle s'est accru avec l'article 24 alinéa 4 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui lui confère la représentation des collectivités territoriales[2630]. L'article 39 alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958

[2624] Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JORF* n° 0088 du 13 avril 2000 page 5646.

[2625] Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives, *JORF* n°0295 du 21 décembre 2014 page 21647.

[2626] Loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, *JORF* n° 0040 du 17 février 2015 page 2961.

[2627] DESCARTES (René), Discours de la méthode pour bien conduire sa raison et chercher la vérité dans les sciences, *in Œuvres de Descartes* publiées par Victor Cousin, Tome I, F. G. Levrault, Libraire, 1824, Paris, p. 141.

[2628] Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2016*, *Simplification et qualité du droit*, Réf. préc., p. 9.

[2629] Le Sénat existait déjà sous l'Antiquité (ELLUL (Jacques), *Histoire des institutions, L'Antiquité*, PUF, 2016, Paris, 629 pages). Le bicamérisme a été instauré pour la première fois en France par la Constitution de l'an III (22 août 1795).

[2630] Dès 1946, dans le discours de Bayeux, le général de Gaulle se prononce pour un bicamérisme territorial et souhaite que les collectivités territoriales s'expriment à travers le Sénat. Cette représentation s'est fortifiée avec la modification du mode de scrutin. Celui-ci accroît les catégories de collectivités territoriales ainsi que le nombre de collectivités territoriales représentées. La Constitution du 4 octobre 1958 prévoit un Parlement bicaméral. Les deux chambres étaient voulues par le Général de Gaulle et Michel Debré. Le premier l'a prononcé lors d'un discours, celui de Bayeux, en 1946 : « *Il est clair et il est entendu que le vote définitif des lois et des budgets revient à une assemblée élue au suffrage universel et direct. Mais le premier mouvement d'une telle assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité entières. Il faut donc attribuer à une deuxième assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération, de formuler des amendements, de proposer des projets* » (DE GAULLE (Charles), Le discours de Bayeux, *in* DECAUMONT (Françoise), dir., *Le Discours de Bayeux, Hier et Aujourd'hui, Bayeux, 15 juin 1990*, Economica, PUAM, 1991, p. 219). « *[…] Une deuxième Chambre dont, pour l'essentiel, nos conseils*

renforce cette représentation. En effet, il prévoit que « *les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat* ». La question de la qualification de la représentation des collectivités territoriales par le Sénat se pose. En effet, le Sénat demeure un représentant indépendant. Sa position peut aller à l'encontre de l'intérêt des collectivités territoriales. Il n'a pas toujours favorisé l'interventionnisme financier local (§1). Toutefois, sa position a depuis bien évolué puisqu'il constitue un atout pour les collectivités territoriales participant à la rationalisation de l'interventionnisme financier local (§2).

§1. Le Sénat, un représentant indépendant

903. Le Sénat, bien que représentant des collectivités territoriales, n'a pas toujours été un fervent défenseur de l'interventionnisme financier local. Aussi constate-t-on, à l'origine, un paradoxe entre un Sénat représentant des collectivités territoriales, et un Sénat réticent à l'élargissement des compétences de ces collectivités, notamment à l'interventionnisme financier. Il émet une réserve de principe à tout interventionnisme financier local (A). Toutefois, le Sénat fait évoluer sa vue sur la question de l'interventionnisme financier local jusqu'à le défendre, voire le valoriser (B).

A. La réserve de principe à tout interventionnisme financier local

904. Le général de Gaulle, lors du discours de Bayeux du 16 juin 1946, voulait que le Sénat représente les collectivités territoriales dans un Etat unitaire[2631]. Il souhaitait également que la vie économique s'exprime par la seconde chambre[2632]. Si le premier vœu se réalisa, le second aboutit à la création du Conseil économique et social[2633]. Dès lors, le Sénat demeure une chambre très conservatrice[2634] empreinte de jacobinisme (1). Sa

---

généraux et municipaux éliront les membres. Cette Chambre complètera la première […] » (*Ibidem*, p. 220 ; GICQUEL (Jean), L'analyse littérale du discours, *in* DECAUMONT (Françoise), dir., *Le Discours de Bayeux, Hier et Aujourd'hui, Bayeux, 15 juin 1990*, Economica, PUAM, 1991, pp. 37-46). Le Général de Gaulle estime qu'une deuxième chambre est obligatoire pour jouer un « *rôle à la fois compensateur et modérateur* » (DECAUMONT (Françoise), L'influence du discours sur l'agencement des institutions de 1958, *in* DECAUMONT (Françoise), dir., *Le Discours de Bayeux, Hier et Aujourd'hui, Bayeux, 15 juin 1990*, Economica, PUAM, 1991, pp. 129-130). Le second l'a émis de ses vœux dans l'ouvrage *Au service de la Nation* (DEBRE (Michel), *Au service de la Nation. Essai d'un programme politique*, Stock, 1963, p. 210) dans lequel il énonce qu' « *Une seconde assemblée, pour satisfaire à cette mission de législateur et de financier, doit avoir une valeur représentative* ». Les séances du 7 et du 13 août 1958 tracent les grandes lignes de la Chambre Haute. La réforme du Sénat du 27 avril 1969 proposait que le Sénat soit la chambre représentative des collectivités territoriales (DE GAULLE (Charles), *Déclaration du Général de Gaulle, Président de la République exposant les motifs du projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat*, Référendum du 27 avril 1969, Article 49 du projet de loi, p. 8).

[2631] DE GAULLE (Charles), Le discours de Bayeux, *in* DECAUMONT (Françoise), dir., *Le Discours de Bayeux, Hier et Aujourd'hui, Bayeux, 15 juin 1990*, Economica, PUAM, 1991, pp. 217-221.

[2632] Dans le discours de Bayeux, le général de Gaulle identifie le Sénat à « *la voix des grandes activités du pays* » qui doit se faire entendre « *au sein même de l'Etat* ». Selon lui, la chambre se composerait non seulement d'élus du suffrage universel même indirect, mais aussi de membres nommés représentant le monde économique et social. Ce modèle fut rejeté en 1958, lors de l'élaboration de la Constitution de la Vème République puis en 1969 lors du référendum. En 1969, il voulait purement et simplement neutraliser la seconde chambre qui s'était constamment opposée au président de la République (Projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat soumis à l'approbation du peuple français lors du référendum du 27 avril 1969 *in* MAUS (Didier), *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Vème République*, La Documentation française, coll. « Retour aux textes », 1998, p. 101).

[2633] Le Conseil économique et social n'a qu'un rôle consultatif.

[2634] MARICHY (Jean-Pierre), *La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875*, L.G.D.J, 1969, p. 90.

résistance à l'encontre de l'interventionnisme financier local peut être qualifiée de farouche (2).

1. Un Sénat empreint d'un fort jacobinisme

905. Le Sénat est une chambre conservatrice dès son origine[2635]. Son conservatisme se concrétise par une volonté de ne pas accentuer davantage la décentralisation qui n'est pourtant qu'à ses prémisses avant 1982. De fait, l'interventionnisme financier local est aussi décrié[2636]. Selon la deuxième chambre, il n'appartient pas aux collectivités territoriales de s'intéresser à la vie économique. Seul l'Etat est compétent. Toutefois, le Sénat tempère sa vue en ce qui concerne l'établissement public régional. Son acceptation est due au statut de cette institution qui n'est qu'un établissement public avec une compétence spéciale. Ainsi, même s'il soutient l'échelon régional, le Sénat ne souhaite pas que cette institution se transforme en collectivité territoriale afin qu'elle ne porte pas atteinte aux compétences de l'Etat[2637]. Il ne veut pas de démembrement excessif de l'Etat.

906. Le rôle du Sénat est très ambigu. En effet, s'il représente les collectivités territoriales, conformément à la Constitution, *in concreto*, il défend davantage l'Etat, au détriment des collectivités. Cette contradiction se révèle lors des débats parlementaires concernant la loi du 2 mars 1982[2638]. Le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a pour but d'affermir le statut des collectivités territoriales, d'augmenter le nombre de catégories de collectivités territoriales et surtout de permettre aux collectivités territoriales d'intervenir financièrement en faveur des entreprises privées. Or, le Sénat s'oppose vivement à cette réforme. Il sert de contre-pouvoir durant tous les débats afin de limiter l'impact de la loi.

907. Il est hostile à la suppression de la tutelle administrative et financière des collectivités territoriales qui entend affermir leur statut législatif. Il cherche par tous les moyens à imposer une assistance à la décision des collectivités territoriales[2639]. Ainsi, le projet de loi de 1982 précité voit le dépôt de 38 amendements en ce sens. A défaut de maintenir la tutelle des collectivités territoriales, le Sénat obtient le contrôle administratif du représentant de l'Etat et le contrôle financier de la chambre régionale des comptes qui est d'ailleurs créée par la même loi.

908. Il est hostile à la transformation de l'établissement public régional en collectivité territoriale régionale[2640]. En effet, il ne veut pas que la région affaiblisse l'Etat.

[2635] En effet, il est le fruit d'un compromis entre les républicains et les royalistes. Ces derniers vont exiger, pour consentir à la République, la permanence de ce caractère conservateur (*Ibidem*, p. 90).
[2636] DELCAMP (Alain), *Le Sénat et la Décentralisation*, Economica, 1991, Paris, p. 260.
[2637] Débats Sénat du 25 avril 1972, pp. 991 et s.
[2638] Débats Sénat du 13 janvier 1982, p. 133.
[2639] DELCAMP (Alain), *Le Sénat et la Décentralisation*, *op. cit.*, p. 262.
[2640] Débats Sénat du 25 avril 1972, pp. 991 et s.

909. Enfin, il est hostile à l'élargissement des compétences des collectivités territoriales à l'interventionnisme financier local. Le Sénat souligne que cette compétence affaiblit le rôle de l'Etat[2641]. Dès lors, il se bat pour réaffirmer le rôle de l'Etat. Il réussit à modifier l'article 5 du projet de loi[2642]. Selon lui, les collectivités territoriales ne peuvent agir que de manière complémentaire[2643]. Le Sénat fait insérer qu'il appartient « *au gouvernement […] de déterminer et de conduire la politique de la Nation* »[2644], notamment la politique économique, et non aux collectivités territoriales. De plus, il obtient que l'exercice de la compétence des collectivités territoriales en matière d'interventionnisme financier soit conditionné par le respect « *des principes essentiels de notre droit, tels que ceux de la liberté du commerce et de l'industrie ou de l'égalité des citoyens devant la loi* »[2645].

910. Par conséquent, le Sénat est, paradoxalement, bien loin d'être un fervent défenseur de la décentralisation et, par là même, de l'interventionnisme financier local.

2. Un Sénat opposé à l'interventionnisme financier local

911. Le Sénat estime que les collectivités territoriales doivent s'ancrer dans les activités qui leur sont dévolues, c'est-à-dire les missions de service public et la police administrative. Elles ne doivent pas s'immiscer dans le secteur privé en raison d'une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie[2646]. Il faut donc « *éviter la confusion entre les financements publics et le secteur privé* »[2647]. Ainsi, le Sénat a marqué son opposition à l'interventionnisme financier local en refusant à plusieurs reprises de voter les textes de lois ou en déposant de nombreux amendements. Par exemple, Le Sénat a participé activement à l'élaboration de la loi du 2 mars 1982[2648], afin que les collectivités territoriales ne puissent opérer à « *une prise de contrôle des entreprises* »[2649]. Il manifeste une franche opposition,

---

[2641] DELCAMP (Alain), *Le Sénat et la Décentralisation*, *op. cit.*, p. 263.
[2642] Débats Assemblée nationale, 2ème séance du 22 janvier 1986, p. 400. Cette précision est devenue l'alinéa premier des articles 5 et 48 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 consacrés à l'interventionnisme économique : « *L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi* ».
[2643] GIRAUD (Michel), Débats Sénat du 13 janvier 1982, p. 133.
[2644] GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, n° 33, Tome II, 22 octobre 1982, p. 155.
[2645] *Ibidem*, p. 20.
[2646] Le Sénat œuvrera pour que soit inséré le respect par les collectivités territoriales de la liberté du commerce et de l'industrie (GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, n°33 (1981-1982), Tome II, 22 octobre 1982, p. 74 ; Débats Sénat, 14 janvier 1982, p. 136). Au moment des débats en 1981, des controverses doctrinales ont perduré (DE LAUBADERE (André), *Droit public économique*, 3ème éd., Dalloz, 1979, Paris, Livre III, Titre Premier, pp. 235-279).
[2647] Michel Giraud, rapporteur de la Commission des Lois sur la proposition de loi sur les interventions des établissements publics régionaux en faveur de l'emploi et développement économique, 1978 (Débats Sénat, séance du 26 octobre 1978, pages 2924 et 2925).
[2648] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Réf. préc.
[2649] GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, n°33 (1981-1982), Tome II, 22 octobre 1982, p. 155 ; DE LAUBADERE (André), *Droit public économique*, 3ème éd., *op. cit.*, pp. 235-279). Le Sénat a obtenu que l'article 6 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (Réf. préc.) prévoit un système limitant la garantie d'emprunt à une personne de droit privé.

non pas à l'encontre de la décentralisation, mais à l'encontre de la « *décentralisation économique* », plus particulièrement à l'encontre de l'intervention financière des collectivités territoriales en faveur des entreprises qu'elle qualifie de « *dangereuse* » [2650] et d' « *illusoire* »[2651].

912. L'objectif est clair pour le Sénat : interdire autant que faire se peut l'intervention financière de certaines collectivités territoriales, notamment les communes et les départements, car ceux-ci gaspillent les deniers publics sans qu'il y ait d'effet pour les entreprises privées. La loi du 5 janvier 1988 relative à l'amélioration de la décentralisation et le projet de loi (n°320, 1988-1989) relatif à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local vont le démontrer. Ainsi, les sénateurs approuvèrent « *l'interdiction pour les communes d'accorder des aides directes aux entreprises en difficulté, le renforcement de l'encadrement des garanties d'emprunt et la «* mutualisation *» des risques en facilitant l'association avec des partenaires privés* »[2652]. En revanche, l'interdiction, bien que voulue par les sénateurs, ne fut pas étendue au département, l'amendement étant rejeté[2653]. Les débats sur le projet de loi (n°320, 1988-1989) relatif à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local furent l'occasion pour les sénateurs d'affirmer leur réserve de principe contre toute intervention financière des collectivités territoriales au profit des entreprises privées. Ces débats furent l'occasion de mettre en miroir « *les adversaires de l'aide aux entreprises tant pour des raisons de principe qu'à cause des risques de surenchère entre les collectivités locales et les partisans d'une plus grande liberté d'intervention pour le département* »[2654].

913. A travers ces éléments, le constat est que la chambre haute qui est censée représenter les collectivités territoriales ne soutient pas celles-ci. Bien au contraire, elle œuvre contre l'interventionnisme financier local. Toutefois, sa position évoluera à travers les décennies.

B. L'évolution de la position du Sénat vis-à-vis de l'interventionnisme financier local

914. Son opposition systématique à l'élargissement des compétences des collectivités territoriales à l'interventionnisme financier s'atténuera au fur et à mesure des lois de décentralisation. Sa position va ainsi passer d'une réticence de principe à une réticence d'exception. Le Sénat devient un défenseur de l'interventionnisme financier local (1). Il crée même des instances de dialogue (2).

[2650] GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, *op. cit.*, p. 73.
[2651] *Ibidem*, pp. 74-75.
[2652] DELCAMP (Alain), *Le Sénat et la Décentralisation*, Economica, 1991, Paris, p. 272.
[2653] Amendement n° 32 rectifié présenté par M. Bernard PELLARIN au nom de la Commission des finances et n°3 de M. Daniel HOEFFEL, Séance du 21 octobre 1987, spéc. pp. 3343 et 3345.
[2654] DELCAMP (Alain), *Le Sénat et la Décentralisation*, *op. cit.*, p. 273.

1. L'avènement d'une défense effective de l'interventionnisme financier local

915. Dès les années 1970, plusieurs parlementaires soutiennent le développement de l'interventionnisme financier local. Plusieurs propositions de lois sont déposées en ce sens. MM. Caro, Briane, Daillet et Partat déposent une proposition de loi suggérant la création d' « *agences régionales d'investissement* »[2655]. Marcel Lucotte dépose un amendement au projet de loi portant approbation du VIIème Plan de développement économique et social[2656]. Rejeté, il a pour but de faire en sorte que les établissements publics régionaux favorisent « *l'épargne vers les sociétés de développement des industries existantes et la création de nouvelles entreprises* »[2657]. Olivier Guichard présente le célèbre rapport de la commission de développement des responsabilités locales[2658]. Il propose d'étendre la compétence des établissements publics régionaux à quatre nouveaux domaines notamment « *la création des activités économiques* »[2659]. L'objectif est de permettre à ces derniers d'intervenir financièrement, par l'intermédiaire d'agences de développement économique, au profit des entreprises industrielles, de participer financièrement au capital des entreprises sous forme de prêts ou de garanties. La commission propose également la création d'une « *instance régionale de diagnostic et d'analyse financière au service des entreprises* »[2660]. De même, Marcel Lucotte dépose une proposition de loi dont la finalité est d'autoriser les établissements publics régionaux à intervenir financièrement et directement au profit de n'importe quelle entreprise[2661]. Malheureusement, ces propositions n'ont qu'un soutien minoritaire de la part des sénateurs.

916. Le Sénat offre, en 1982, une ouverture en indiquant que seule la région serait à même d'exercer cette compétence financière[2662] dans le cadre de l'aménagement du territoire[2663]. Le Sénat précise que la meilleure intervention serait d' « *améliorer l'environnement des entreprises* »[2664]. Pour ce faire, la collectivité territoriale doit procéder

---

[2655] Ces agences d'investissement avaient pour finalité de « *drainer une partie de l'épargne régionale sous différentes formes (dépôts, emprunts publics, dotations des EPR, des départements ou de l'Etat) et d'accorder, en contrepartie, des prêts aux collectivités et aux entreprises et de prendre des participations dans celles-ci* » (Proposition de loi n° 2163 relative aux agences régionales d'investissements).
[2656] Débats Sénat du 2 juillet 1978, p. 2081.
[2657] Débats Sénat du 2 juillet 1978, p. 2081.
[2658] GUICHARD (Olivier), *Vivre ensemble, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales*, La Documentation française, 1976.
[2659] D'autres domaines étaient concernés, ils ont d'ailleurs un lien étroit avec les activités économiques. Il s'agissait du domaine culturel, du tourisme et des transports (GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration, sur la proposition de loi de M. Marcel LUCOTTE sur les interventions des établissements publics régionaux en faveur de l'emploi et du développement économique*, Réf. préc., p. 13).
[2660] *Ibidem*, p. 13.
[2661] Proposition de loi déposée par Marcel Lucotte, Texte n°489 (1976-1977) au Sénat le 17 septembre 1977.
[2662] GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, n° 33 (1981-1982), Tome I, 22 octobre 1982, p. 77.
[2663] *Ibidem*, p. 155.
[2664] Souligné par l'auteur du rapport (GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, n°33 (1981-1982), Tome I, 22 octobre 1982, p. 77 ; GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée*

à « *la réalisation de divers équipements et services publics, tels que l'aménagement des terrains de zone industrielle, les facilités de paiement concernant les terrains ou les bâtiments, ou les remises sur les prix de vente ou sur les locations des terrains ou des bâtiments* »[2665]. Un premier pas est ainsi effectué avec l'acceptation de la région comme collectivité territoriale la plus à même d'intervenir financièrement auprès des entreprises privées[2666].

917. Le Sénat temporise également en ce qui concerne la forme que doit prendre l'aide. Il accepte que « *les échelons décentralisés que la loi met en place, [puissent] également intervenir sous forme de prêts participatifs ou de cautions par l'entremise des sociétés de développement régional* »[2667]. Ici encore, la collectivité régionale est privilégiée[2668]. De même, le Sénat considère que l'interventionnisme financier local en milieu rural peut s'opérer sous la forme de subventions. Cette intervention n'est possible que lorsque l' *« initiative privée est défaillante* »[2669]. En effet, dans ce cas, il considère que les interventions financières locales doivent pouvoir être poussées assez loin[2670]. Par ailleurs, le Sénat a consenti à l'élargissement de l'interventionnisme financier local aux entreprises en difficulté même s'il doit être exceptionnel. Cette intervention financière peut s'opérer par deux moyens, d'une part, par des avances remboursables dans un délai maximum d'une année et, d'autre part, par la possibilité de bonifier les intérêts des prêts consentis aux entreprises par les organismes de crédit[2671]. Le Sénat souligne la nécessité de clarifier la compétence financière des collectivités territoriales[2672].

918. Les rapports d'information des sénateurs Michel Mercier[2673] et Pierre Mauroy[2674] mettent clairement en exergue cette évolution de la position du Sénat. Le Sénat en tant que représentant des collectivités territoriales doit défendre celles-ci contre les

---

Nationale relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, n°33 (1981-1982), Tome II, 22 octobre 1982, p. 155.

[2665] GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, n°33 (1981-1982), Tome II, 22 octobre 1982, p. 164.

[2666] *Ibidem*, p. 77.

[2667] « *Cet article reprend les dispositions du décret n° 77-849 du 27 juillet 1977 autorisant les établissements publics régionaux à faciliter le cautionnement de prêts consentis à certaines entreprises industrielles* » (*Ibidem*, p. 163).

[2668] *Ibidem*, p. 160.

[2669] Le Sénat reprend la jurisprudence du Conseil d'Etat.

[2670] GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, n°33 (1981-1982), Tome II, 22 octobre 1982, p. 164.

[2671] *Ibidem*, p. 160.

[2672] Il se fonde sur le rapport du Conseil économique et social (ARRIGHI DE CASANOVA (Emile), *Les obstacles à l'aménagement industriel du territoire et les moyens d'une relance de l'industrialisation des régions* au nom de la section des économies et de l'aménagement du territoire) qui souligne le caractère inopérant des aides entreprises par les collectivités territoriales. Le Rapport Giraud constate que « *Le système français d'aide aux entreprises, est à la fois moins fort que dans les pays étrangers comparables, partiellement inopérant, et surtout très complexe* » (GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, n°33 (1981-1982), Tome II, 22 octobre 1982, p. 162).

[2673] MERCIER (Michel), *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 « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité »*, n° 447 (1999-2000), Tome I, 28 juin 2000, 620 pages.

[2674] MAUROY (Pierre), *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 2000, 192 pages.

velléités du Gouvernement de remettre en question leurs compétences. L'acceptation de l'interventionnisme financier local par les sénateurs dépasse les clivages politiques[2675].

919. Un tournant s'opère définitivement à partir des années 2000. La majorité des sénateurs devient des ardents défenseurs d'une décentralisation qui accroit les compétences des collectivités territoriales. Selon eux, l'aide aux entreprises est essentielle pour que les collectivités territoriales accroissent leurs ressources. De plus, elle contribue au développement des activités économiques des entreprises privées. La lecture des débats au Sénat de l'article 1er de la loi du 4 août 2004 le confirme même si certains sénateurs soutiennent encore qu'une telle décentralisation financière accentue l'affaiblissement de l'Etat[2676].

920. La position du Sénat a donc particulièrement évolué en vingt ans. Désormais, son hostilité a disparu, laissant la place à une défense de l'interventionnisme financier local.

2. La création d'instances de dialogue alternatives

921. En dehors du Sénat, d'autres instances interviennent à l'appui de celui-ci. Ces « *instances-relais* » s'avèrent être un soutien déterminant. Elles assurent *« un dialogue avec les territoires au service de l'efficacité des politiques publiques locales* »[2677]. Elles participent activement aux lois de la décentralisation et, bien évidemment, à celles qui concernent l'interventionnisme financier local.

922. La première instance est la Direction générale des collectivités locales[2678] qui dépend de l'autorité du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, du ministre de l'Intérieur et de la secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales. Elle *« joue un rôle transversal et spécifique auprès des collectivités territoriales* » et participe au dialogue avec l'Etat. Cette direction est très importante puisqu'elle élabore, entre autres, l'ensemble des dispositions concernant les collectivités territoriales[2679]. En effet, l'article 3 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration dispose que « *les administrations centrales assurent, au niveau national, un rôle de conception, d'animation,*

[2675] En effet, dans les années 1970, la droite comme la gauche souhaitent que la décentralisation financière soit renforcée. Ainsi, Edgar Faure, Michel Giraud ou encore Marcel Lucotte – sénateurs de droite – luttèrent aux côtés de Edgar Tailhades – sénateur de gauche – pour attirer l'attention de l'exécutif sur les « *freins apportés à l'intervention économique* » (GIRAUD (Michel), Sénateur, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration, sur la proposition de loi de M. Marcel LUCOTTE sur les interventions des établissements publics régionaux en faveur de l'emploi et du développement économique*, Réf. préc., p. 11).

[2676] Séance du 30 octobre 2003 sur le projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilité locales.

[2677] GROSDIDIER (François), et 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*, n° 642, 26 mai 2016, Sénat, pp. 8-9.

[2678] Cette direction a été créée en 1802. Elle se dénommait alors Direction des octrois et de l'administration des communes. A partir du 24 février 1960, son nom est devenu Direction générale des collectivités locales.

[2679] GROSDIDIER (François), et 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*, Réf. préc., p. 8.

[…], d'orientation, d'évaluation et de contrôle »[2680]. Un rapport d'information du Sénat sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'Etat, datant de 2016, met en exergue cette instance qui sert d'interlocuteur aux collectivités territoriales auprès du Sénat[2681]. Cette instance est composée de plusieurs sous-directions comme la sous-direction des finances locales et de l'action économique. Elle participe également à la fixation des règles de la fiscalité locale et de la fiscalité d'État partagée avec les collectivités locales et s'intéresse au respect par les collectivités territoriales des règles relatives à l'interventionnisme financier local. De même, la sous-direction des compétences et des institutions locales s'interroge au sujet des compétences des collectivités territoriales. Elle fixe les règles de contrôle de légalité.

923. Une autre instance joue également un rôle clé : le Comité des finances locales (CFL)[2682]. Celui-ci défend les intérêts financiers des collectivités territoriales. Il est un « *organe efficace de co-construction des textes ayant un impact financier sur les collectivités territoriales* »[2683]. Ce comité permet d'associer, de combiner et d'ajuster les positions des collectivités territoriales et de l'Etat. Dans ce cadre, il exerce un pouvoir consultatif. Le législateur consulte obligatoirement le Comité des finances locales pour tous les décrets et projets de loi à caractère financier concernant les collectivités territoriales. De même, son avis est demandé par le Gouvernement sur tous les projets de loi ou d'amendement concernant les finances locales. Il exerce également un rôle de concertation et de proposition sur les grandes réformes telles que la révision des bases cadastrales. Cette interaction est possible grâce à sa composition représentative des collectivités territoriales. L'article L. 1211-2 du CGCT prévoit des membres élus tels que les représentants des assemblées parlementaires et les représentants élus des régions, des départements, des communes et de leurs groupements, et des représentants de l'Etat[2684]. Le Sénat estime que ce Comité des finances locales doit être « *préservé* »[2685].

924. Toutefois, ces instances ne doivent être impliquées que de manière complémentaire. Elles ne doivent aucunement se substituer au Sénat car il lui appartient de rationaliser l'interventionnisme financier local.

[2680] Article 3 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, *JORF* n° 0107 du 8 mai 2015, texte n° 23.

[2681] GROSDIDIER (François), et 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*, Réf. préc., p. 8.

[2682] Le Comité des finances locales a été établi par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979 (Réf. préc.). Son président est, depuis le 27 septembre 2012, maire d'Issoudun et président de la communauté de communes du pays d'Issoudun André LAIGNEL (PS).

[2683] GROSDIDIER (François), et 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*, Réf. préc., p. 9.

[2684] Le mandat des membres du comité est de trois ans, renouvelable. Le dernier renouvellement général des membres du CFL a eu lieu en 2011.

[2685] GROSDIDIER (François), et 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*, Réf. préc., p. 11.

§2. Le Sénat, un atout de la rationalisation de l'interventionnisme financier local

925. Le Sénat est le défenseur privilégié des collectivités territoriales. Son implication croissante dans la défense de leurs intérêts lui permet de prendre conscience de son rôle dans la rationalisation de l'interventionnisme financier local. Il est un atout indispensable. Il y a une interaction entre le Sénat, les collectivités territoriales et les entreprises privées. D'ailleurs, c'est ce que souhaitait le Général de Gaulle[2686], un Sénat représentatif des collectivités territoriales et des entreprises privées[2687]. D'une part, les collectivités territoriales semblent pouvoir participer à l'élaboration de la norme législative (A). D'autre part, les entreprises privées peuvent s'y associer (B).

A. L'association des collectivités territoriales pour l'élaboration de la norme législative

926. Les collectivités territoriales participent à l'élaboration de la norme législative. Toute la question est de savoir comment s'opère cette association. La concertation est le mode retenu actuellement (1) alors qu'elles devraient participer à la décision (2).

1. La concertation : la situation actuelle

927. La concertation est un mode d'administration ou de gouvernement dans lequel les collectivités territoriales sont consultées, et où les décisions sont élaborées en commun avec ceux qui auront à les appliquer ou à en supporter les conséquences. Ainsi, les instances du Sénat peuvent travailler avec les collectivités territoriales dans un but commun : élaborer la norme législative qui leur est applicable. Avant 2007, c'est le comité des finances locales qui servait d'interlocuteur aux collectivités territoriales dans le cadre de l'élaboration de la norme législative. Sa concertation était obligatoire pour tous les projets de décret à caractère financier. L'inconvénient était l'absence de systématicité dans la concertation. Afin d'enrayer l'irrégularité de la concertation, une commission consultative d'évaluation des normes – formation restreinte du comité des finances locales – a été mise en place, en 2007[2688], afin de renforcer cette concertation. Celle-ci a été remplacée par le Conseil national d'évaluation des normes créé par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013[2689].

[2686] Dans son discours de Bayeux, le Général de Gaulle précise le rôle que doit avoir le Sénat. Selon lui, « *il sera normal d'y introduire, […], des représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'Etat, la voix des grandes activités du pays* » (DE GAULLE (Charles), Le discours de Bayeux, *op. cit.*, p. 220).

[2687] La réforme du Sénat du 27 avril 1969 proposait que le Sénat soit la chambre représentative des collectivités territoriales (DE GAULLE (Charles), *Déclaration du Général de Gaulle, Président de la République exposant les motifs du projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat*, Réf. préc., p. 8).

[2688] La commission consultative d'évaluation des normes a été créée par l'article 97 de la loi de finances rectificative n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 (*JORF* n° 0301 du 28 décembre 2007 page 21482, texte n° 1). C'est une autorité administrative indépendante.

[2689] Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, *JORF* n°0243 du 18 octobre 2013 page 17147, texte n° 1.

928. Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) est une instance précieuse pour les collectivités territoriales car elle promeut une *« vision partagée des normes entre l'État et les collectivités territoriales* ». Le conseil national d'évaluation des normes émet un avis à la demande du Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de textes réglementaires, créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que sur l'impact technique et financier des propositions de textes européens[2690].

929. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont à cœur d'être pleinement associés aux décisions de l'Etat[2691]. Le Conseil national d'évaluation des normes est donc devenu incontournable. Cette concertation des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour l'élaboration de la norme est importante en raison de la « *profusion des normes, et [de] la nécessité de renforcer les dispositifs de lutte contre leur inflation* »[2692]. Ainsi, le Conseil national d'évaluation des normes rend des « *avis sur les dispositions réglementaires en vigueur, […] propose aussi des modalités de simplification de ces dispositions et, le cas échéant, l'abrogation de normes* »[2693]. Le décret n° 2016-19 du 14 janvier 2016 renforce l'obligation de concertation en instaurant un droit au recours[2694]. Il prévoit que les autorités exécutives locales disposent d'un droit individuel à saisir le conseil[2695]. Leurs demandes d'évaluation sont ensuite adressées par le président du Conseil national d'évaluation des normes aux administrations compétentes, qui disposent d'un délai de trois mois pour communiquer le résultat de leur analyse[2696]. Dès lors, les signatures d'autres élus pour demander la simplification ou la suppression d'une norme existante n'auront plus besoin d'être recueillies par le maire ou le président d'intercommunalité pour effectuer ce recours[2697].

[2690] Article L. 1212-2-I du CGCT issu de la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

[2691] GROSDIDIER (François), et 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*, Réf. préc., p. 13.

[2692] *Ibidem*, p. 14.

[2693] *Ibidem*, p. 14.

[2694] Décret n° 2016-19 du 14 janvier 2016 modifiant les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives à la composition et au fonctionnement du Conseil national d'évaluation des normes, *JORF* n° 0012 du 15 janvier 2016, texte n° 33.

[2695] L'article R. 1213-29 du CGCT (issu du Décret n° 2016-19 du 14 janvier 2016 modifiant les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives à la composition et au fonctionnement du Conseil national d'évaluation des normes, Réf. préc.) précise les autorités concernées. Il peut s'agir d'un maire, d'un président d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'un président de conseil départemental, d'un président de conseil régional, du président du conseil exécutif ou de l'assemblée de Corse ; du président de l'assemblée de Guyane ; du président du conseil exécutif ou de l'assemblée de Martinique ; du président du gouvernement ou de l'assemblée de la Polynésie française ; du président du gouvernement, du congrès ou d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie ; du président d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution.

[2696] Article R. 1213-30 du CGCT issu du Décret n° 2016-19 du 14 janvier 2016 modifiant les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives à la composition et au fonctionnement du Conseil national d'évaluation des normes, Réf. préc.

[2697] GROSDIDIER (François), et 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*, Réf. préc., p. 15.

930. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne jouent en réalité qu'un « *rôle d'accompagnateur voire de simple exécutant des décisions de l'Etat* »[2698]. La concertation bien qu'étant une avancée significative n'est pas suffisante. Il faut que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre participent activement à l'élaboration de la norme législative.

2. La codécision : la situation souhaitée

931. La codécision suppose la mise en place d'une procédure qui confère aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre le pouvoir de décider de la norme qui leur est applicable conjointement avec l'Etat. Or, ceux-ci veulent prendre part aux décisions de l'Etat qui leur sont appliquées. Ils veulent prendre part à la production de la norme législative car ils se sentent souvent victimes des décisions de l'Etat et se retrouvent en situation de compétences liées[2699].

932. Toutefois, ils ne peuvent pas se substituer au Sénat qui est le seul à pouvoir adopter la norme avec l'Assemblée nationale. Dès lors, la question de la nature de la codécision se pose. 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*, datant du 26 mai 2016, met en lumière cette problématique.

933. Ce rapport est révélateur de la volonté des collectivités territoriales « *de passer de la consultation ou encore de la concertation à la coproduction* » [2700]. La coproduction consisterait à donner un pouvoir de décision aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La mise en place d'un tel pouvoir de décision suppose un changement de paradigme[2701]. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne seraient plus situés dans une position permanente « *de subordination ou d'affrontement* »[2702]. Au contraire, ils auraient la possibilité, au même titre que l'Etat, de décider. De fait, ils se situeraient dans un rapport d'égalité avec l'Etat.

934. Etre associé consiste non seulement à être consulté mais également à prendre part aux décisions[2703]. Décider, c'est aussi se responsabiliser. Etre seulement consulté présente un effet inverse. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne se sentant pas associés à la prise de décision peuvent aisément la remettre en question, par exemple en ne l'appliquant pas. Le président de l'Association des régions de France partage ce souci de la codécision. Il indique,

---

[2698] *Ibidem*, p. 32.
[2699] *Ibidem*, p. 43.
[2700] *Ibidem*, p. 43.
[2701] Le rapport indique la nécessité de « *changer de logiciel* » (*Ibidem*, p. 43).
[2702] *Ibidem*, p. 43.
[2703] *Ibidem*, p. 48.

en effet, que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent se trouver « *en situation de codécision lorsque la compétence est partagée, et en situation de pleine décision quand elles ont le monopole de la compétence* »[2704]. Le souci de l'intérêt général appartient non seulement à l'Etat mais également aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ils doivent codécider et non être concertés. Le rapport ne précise pas les modalités de cette codécision qui serait difficile à mettre en œuvre sans remettre en question l'institution du Sénat.

935. L'association des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doit être renforcée, la concertation demeurant insuffisante. De même, l'élaboration de la norme doit associer l'entreprise privée qui est également destinataire des mesures appliquées.

B. L'association de l'entreprise privée à l'élaboration de la norme législative

936. Dans son discours de Bayeux, le Général de Gaulle insiste sur le rôle des entreprises privées dans l'élaboration législative[2705]. L'association des entreprises privées dans l'élaboration de la norme se manifeste par des rencontres entre le politique et l'entreprise privée. Le Sénat organise de nombreuses rencontres en ce sens (1). L'association des entreprises privées s'opère par la concertation de celles-ci (2).

1. L'immersion du politique dans le monde de l'entreprise privée

937. L'interventionnisme financier local nécessite de pouvoir évaluer les besoins des entreprises. A cette fin, le 12 novembre 2014, la délégation aux entreprises[2706] a été créée

---

[2704] *Ibidem*, p. 45.
[2705] DE GAULLE (Charles), Le discours de Bayeux, *op. cit.*, p. 220.
[2706] La délégation aux entreprises mise à part, il existe la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, créée par l'arrêté n° 2009-95 du Bureau du Sénat du 7 avril 2009. Elle est chargée d'informer le Sénat sur l'état de la décentralisation et sur toute question relative aux collectivités territoriales. La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a été créée par la loi n° 99-585 du 12 juillet 1999. Elle est chargée d'informer le Sénat de la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, et assure, en ce domaine, le suivi de l'application des lois. La Délégation aux entreprises a été créée par l'arrêté de Bureau du Sénat du 12 novembre 2014. Elle est chargée d'informer le Sénat sur la situation et les perspectives de développement des entreprises, de recenser les obstacles à leur développement et de proposer des mesures visant à favoriser l'esprit d'entreprise et à simplifier les normes applicables à l'activité économique, en vue d'encourager la croissance et l'emploi dans les territoires. La Délégation à l'Outre-mer a été créée par l'arrêté n° 2011-282 du Bureau du Sénat du 16 novembre 2011. Elle est chargée d'informer le Sénat sur la situation des collectivités visées à l'article 72-3 de la Constitution, et sur toute question relative à l'Outre-mer. La Délégation à la prospective a également été créée le 7 avril 2009 par l'Instruction générale du Bureau. Elle est chargée de réfléchir aux transformations de la société et de l'économie, en vue d'informer le Sénat. La Délégation au renseignement, créée par la loi en octobre 2007, est une délégation commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Dédiée au suivi des services de renseignement, elle est composée de quatre députés et de quatre sénateurs. Ses travaux sont couverts par le secret de la Défense nationale. Sa mission et son fonctionnement la différencient donc totalement des autres délégations. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, créé par la loi en juillet 1983, est une délégation commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il a pour mission d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin d'éclairer ses décisions. Plusieurs délégations et offices ont été supprimés par la loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 et un arrêté n° 2009-95 du Bureau du Sénat du 7 avril 2009 : l'Office parlementaire

afin « *d'informer le Sénat sur la situation et les perspectives de développement des entreprises, de recenser les obstacles à leur développement et de proposer des mesures visant à favoriser l'esprit d'entreprise et à simplifier les normes applicables à l'activité économique, en vue d'encourager la croissance et l'emploi dans les territoires* »[2707]. Pour ce faire, les membres de la délégation vont organiser plusieurs rencontres avec les entrepreneurs. Ils vont même pouvoir faire des stages d'immersion dans les entreprises dans une perspective d'identification de leurs besoins économiques et sociaux[2708]. Depuis sa création, cinq rapports ont été publiés[2709] qui mettent en lumière les difficultés des entreprises privées et également leurs doléances : « *Les échos du terrain : six mois de rencontres avec les entrepreneurs* »[2710] et « *Un an à l'écoute des entrepreneurs* »[2711].

938. Dans ces rapports, les entreprises privées évoquent les difficultés qu'elles rencontrent[2712]. Quatre d'entre elles se distinguent systématiquement. Il s'agit de la lourdeur administrative, de l'inadéquation plus spécifique du droit du travail aux besoins des entreprises privées, du poids de la fiscalité et des charges et de la forte concurrence européenne et mondiale[2713]. Les entreprises privées dénoncent ce que les collectivités territoriales déplorent elles-mêmes.

939. Les entreprises privées expriment également les points positifs de l'interventionnisme financier local. Le rapport présente des cas d'interventionnisme

---

d'évaluation de la législation ; l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé ; la Délégation parlementaire à l'aménagement et au développement durable du territoire ; la Délégation parlementaire pour la planification ; la Délégation parlementaire pour les problèmes démographiques ; l'Observatoire de la décentralisation. D'autre part, la commission des Affaires européennes instituée par l'article 88-4 de la Constitution s'est substituée, à la suite de la révision constitutionnelle de juillet 2008, à la Délégation pour l'Union européenne dont elle a repris les attributions.

[2707] Arrêté de Bureau n° 2014-280 du 12 novembre 2014 (article II ter du chapitre XVII de l'Instruction générale du Bureau du Sénat).

[2708] *Ibidem*.

[2709] LAMURE (Elisabeth), *Les échos du terrain : six mois de rencontres avec les entrepreneurs, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux entreprises relatif aux déplacements effectués au cours du premier semestre 2015 par la délégation aux entreprises dans six départements à la rencontre d'entrepreneurs*, n° 641, Sénat, (2014-2015), 16 juillet 2015, 117 pages ; LAMURE (Elisabeth) et CADIC (Olivier), *Pourquoi le Royaume-Uni séduit les entrepreneurs français, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux entreprises relatif aux environnements britannique et français du point de vue des entreprises rencontrées à Londres par la délégation aux entreprises*, n° 534 (2014-2015), 18 juin 2015, 100 pages ; LAMURE (Elisabeth), *Un an à l'écoute des entrepreneurs, Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux entreprises relatif aux rencontres avec les entrepreneurs effectuées par la Délégation aux entreprises au cours de l'année parlementaire 2015-2016*, n° 800, Réf. préc. ; LAMURE (Elisabeth), *La simplification du droit : regard comparatif (Allemagne, Pays-Bas et Suède), Rapport d'information fait au nom de la délégation aux entreprises relatif à la matinée d'études de droit comparé sur la simplification du droit, organisée le 12 mai 2016 au Sénat avec le Conseil d'État et la Société de législation comparée*, n° 784, Sénat, (2015-2016), 12 juillet 2016, 117 pages ; BILLON (Annick), *Droit du travail : ce dont les entreprises ont besoin, Rapport d'information au nom de la délégation aux entreprises relatif aux entreprises et à la réforme du droit du travail*, n° 647, Sénat, (2015-2016), 26 mai 2016, 102 pages.

[2710] LAMURE (Elisabeth), *Un an à l'écoute des entrepreneurs, Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux entreprises relatif aux rencontres avec les entrepreneurs effectuées par la Délégation aux entreprises au cours de l'année parlementaire 2015-2016*, n° 800, Réf. préc., 117 pages.

[2711] *Ibidem*, p. 6.

[2712] En premier lieu, ce furent les départements de la Vendée, la Drôme, le Rhône, l'Hérault, la Seine-et-Marne et le Pas-de-Calais qui furent visités. Puis, ce fut les départements du Bas Rhin, du Nord, de la Saône-et-Loire, de la Corrèze et des Hautes-Alpes qui furent visités par les membres de la délégation des entreprises.

[2713] LAMURE (Elisabeth), *Un an à l'écoute des entrepreneurs, Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux entreprises relatif aux rencontres avec les entrepreneurs effectuées par la Délégation aux entreprises au cours de l'année parlementaire 2015-2016*, n° 800, Réf. préc., p. 6 ; LAMURE (Elisabeth), *Les échos du terrain : six mois de rencontres avec les entrepreneurs, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux entreprises relatif aux déplacements effectués au cours du premier semestre 2015 par la délégation aux entreprises dans six départements à la rencontre d'entrepreneurs*, n° 641, Réf. préc.

financier local qui ont remarquablement fonctionné et qui se sont opérés par une amélioration de l'environnement des entreprises privées par les collectivités territoriales. C'est le cas de la ville de Valenciennes dans laquelle « *une reconversion industrielle a été engagée au début des années 1990. Les collectivités territoriales ont accompagné les entreprises dans cette reconversion du territoire, en s'appuyant notamment sur l'université de Valenciennes et du Hainaut qui joue un rôle particulier*[2714]*. […] La communauté d'agglomération, créée il y a dix ans, n'a eu qu'une seule stratégie : l'investissement. Elle a ainsi entrepris de raser les friches industrielles, de les dépolluer, de les aménager, de les fibrer… Nous avons fait de Valenciennes une agglomération de projet plutôt qu'une agglomération de service, tout simplement parce que l'on partait d'une situation qui nécessitait de restructurer des friches sans lesquelles on ne pouvait pas bâtir de reconversion économique* »[2715]. C'est également le cas de la Picardie qui a misé « *sur l'agroalimentaire, particulièrement les céréales, le sud du département sur la mobilité durable, la côte sur les énergies renouvelables et la métropole lilloise sur la Silver economy* »[2716]. De plus, « *la Saône-et-Loire est un département exemplaire dans le développement économique : l'aide est donnée au démarrage, ce n'est pas une mise sous perfusion, comme on a pu le faire dans le monde agricole* »[2717].

940. Le dialogue installé entre les sénateurs et les entreprises ne peut se limiter à un état des lieux des interventionnismes financiers locaux qui réussissent ou qui fonctionnent moins bien ou pas du tout. Les remarques des entreprises doivent être prises en considération dans le cadre d'une concertation avec les sénateurs.

2. La concertation entre sénateurs et entreprises privées

941. Le président du Sénat, Gérard Larcher, est à l'initiative de la création de la délégation des entreprises. Son souhait est de rapprocher le Sénat de l'entreprise[2718]. Le but est que le législateur s'associe avec les entreprises privées afin que les règles qui leur sont applicables soient adaptées. Le législateur peut ainsi élaborer les lois sous le prisme des besoins des entreprises. La délégation des entreprises privées joue dès lors un rôle important. Elle donne aux sénateurs et aux députés une capacité d'expertise autonome par rapport au Gouvernement. Elle ne participe pas directement au travail législatif mais son influence demeure. Les entreprises privées peuvent donc bénéficier d'un relais auprès des parlementaires.

[2714] « *Cette université a vocation à attirer de nouvelles industries, former leurs personnels d'encadrement et permettre aux jeunes des familles modestes d'accéder à l'enseignement supérieur. La particularité de cette université qui est très ouverte au secteur économique est d'être née d'un IUT ; elle a toujours entretenu des liens avec les acteurs économiques du territoire jusqu'à devenir une grande université* » (LAMURE (Elisabeth), *Un an à l'écoute des entrepreneurs, Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux entreprises relatif aux rencontres avec les entrepreneurs effectuées par la Délégation aux entreprises au cours de l'année parlementaire 2015-2016*, n° 800, Réf. préc., p. 24-25).
[2715] *Ibidem*, p. 24-25.
[2716] *Ibidem*, p. 25.
[2717] *Ibidem*, p. 48.
[2718] Ce rapprochement n'est pas dû au fait que les sénateurs soient éloignés de l'entreprise. Une enquête interne a, en effet, révélé que deux tiers des sénateurs ont une expérience en entreprise. De plus, un sénateur sur cinq est ou a été chef d'entreprise (*Ibidem*, p. 50).

942. En premier lieu, la délégation des entreprises examine les dispositions des projets et des propositions de loi comportant des normes applicables aux entreprises[2719]. Elle va proposer, dans les débats parlementaires, les idées des entrepreneurs afin que la loi puisse prendre en considération leurs doléances. De ce fait, les rencontres entre les sénateurs et les entreprises privées contribuent à l'enrichissement de la loi. Ainsi, à l'issue des visites opérées en 2015[2720], la présidente de la délégation a pu déposer des amendements en faveur des entreprises privées afin que le Sénat puisse les examiner lors de la discussion des projets de loi[2721]. Ce fut le cas du projet de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances[2722] et de celui relatif au dialogue social et à l'emploi[2723].

943. La délégation pourra également déposer des propositions de loi à l'issue de la concertation avec les entrepreneurs. C'est ainsi que trois propositions de loi ont été déposées par la délégation suite aux visites sur le terrain des membres de la délégation des entreprises. Il s'agit de la proposition de loi visant à développer l'apprentissage comme voie de réussite, de la proposition de loi constitutionnelle tendant à favoriser la simplification législative pour les entreprises et de la proposition de résolution tendant à simplifier les normes réglementaires applicables aux entreprises.

944. La loi est la norme par laquelle les dispositions relatives aux collectivités territoriales et aux entreprises privées s'appliquent. Le législateur détient cette compétence de l'article 72 de la Constitution. Nous constatons qu'élaborer la loi sans prendre en considération les doléances des collectivités territoriales et des entreprises privées va à l'encontre d'un interventionnisme financier local qui se veut effectif. A travers la concertation, le Sénat défend un interventionnisme financier local adapté à leurs acteurs. Les juridictions financières viennent en renfort car la loi fréquemment inadaptée, est souvent mal appliquée.

[2719] Arrêté de Bureau n° 2014-280 du 12 novembre 2014 (article II ter du chapitre XVII de l'Instruction générale du Bureau du Sénat).
[2720] LAMURE (Elisabeth), *Les échos du terrain : six mois de rencontres avec les entrepreneurs, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux entreprises relatif aux déplacements effectués au cours du premier semestre 2015 par la délégation aux entreprises dans six départements à la rencontre d'entrepreneurs*, n° 641, Réf. préc., p. 16.
[2721] *Ibidem*, p. 16.
[2722] *Projet de loi pour la croissance et l'activité*, présenté au nom de M. Manuel VALLS, Premier ministre, et par M. Emmanuel MACRON, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, n° 2447 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 11 décembre 2014.
[2723] *Projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi*, présenté au nom de M. Manuel VALLS, Premier ministre, et par M. François REBSAMEN, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social n° 2739 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 22 avril 2015.

Conclusion du Chapitre 1.

945. Bien qu'ancrées dans l'ordonnancement juridique, il n'en demeure pas moins que les normes législatives qui régissent l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées subissent de régulières modifications. Leur multiplication conduit quelquefois à des contradictions. Pourtant, la recherche de la simplicité est souvent ce qui est prôné en toile de fond. Force est de constater que ces normes législatives compliquent la mise en œuvre de l'interventionnisme financier local, en raison du fait qu'elles mettent à mal les objectifs constitutionnels de clarté et d'intelligibilité des normes législatives.

946. Pourtant le Sénat, qui se découvre une vocation récente à représenter les collectivités territoriales, ainsi qu'à défendre l'interventionnisme financier local, soutient cet objectif de simplification et y contribue dans le cadre de l'exercice du pouvoir législatif, bien qu'il n'ait pas toujours tenu cette position et qu'il ait même appuyé un point de vue contraire. Ainsi, il a mis en place un cadre d'élaboration de la norme législative, qui associe les sénateurs aux collectivités territoriales et aux entreprises privées par le truchement de la concertation, et souhaite aller plus loin vers la codécision. Cependant, cette procédure d'élaboration de la norme législative, certes ambitieuse, n'offre toujours pas de résultat concluant pour l'interventionnisme financier local.

Chapitre 2. Une application insatisfaisante de l'interventionnisme financier local d'après les institutions financières

948. Les institutions financières sont au nombre de trois : les chambres régionales et territoriales des comptes[2724], la Cour des comptes[2725] et le Conseil d'Etat[2726]. Toute trois peuvent être amenées à rendre compte de la gestion des interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées. Pour ce faire, elles rendent des rapports publics.

949. Les missions de ces institutions financières[2727] sont diverses[2728]. Elles publient chaque année des rapports publics[2729] dans lesquels elles dénoncent des faits répréhensibles, des erreurs ou des irrégularités[2730] dans la gestion qu'elles jugent ensuite au contentieux[2731]. Ces rapports publics traitent parfois des interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées. Ce chapitre relève les points saillants que les juridictions financières reprochent à certaines pratiques liées à l'interventionnisme financier local et qu'elles ont mis en exergue dans leurs rapports publics.

950. L'analyse des rapports publics du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes fait montre d'un constat unanime : une mise en garde récurrente de la part des juridictions financières quant à la pratique par

---

[2724] Les chambres régionales et territoriales des comptes ont été créées par l'article 84 de la loi du 2 mars 1982. Ces chambres ont permis de décentraliser le contrôle juridictionnel des comptes au niveau régional. Il n'appartient plus seulement à l'organe unique que constituait la Cour des comptes. Au nombre de 26, en 1982, les chambres régionales et territoriales des comptes confondues sont désormais au nombre de 17 (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val de Loire, Corse, Grand Est, Guadeloupe-Guyane-Martinique, Hauts-de-France, Île-de-France, La Réunion et Mayotte, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Nouvelle-Calédonie, Occitanie, Pays de la Loire, Polynésie française, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint–Pierre-et-Miquelon).

[2725] La Cour des comptes a été créée par la loi du 16 septembre 1807 et a reçu une consécration constitutionnelle par l'article 18 de la Constitution du 27 octobre 1946, consécration qui a été maintenue par l'article 47-2 de la Constitution 4 octobre 1958. La Cour des comptes est la juridiction d'appel des chambres régionales des comptes.

[2726] DAMAREY (Stéphanie), *Le juge administratif, juge financier*, *op. cit.*, 538 pages.

[2727] La Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes font partie des juridictions financières. Néanmoins, elles relèvent de l'ordre administratif (MAGNET (Jacques), La Cour des comptes est-elle une juridiction administrative ?, *RDP*, 1978, p. 1537). Le Conseil d'Etat, juge financier (DAMAREY (Stéphanie), *Le juge administratif, juge financier*, *op. cit.*, 538 pages), est le juge en dernier ressort par la voie de cassation (CE, 8 juillet 1904, *Botta*, *Rec.* p. 557). Depuis cet arrêt de 1904, les juridictions financières relèvent du Conseil d'Etat par la voie de la cassation (ORSONI (Gilbert), Le Conseil d'Etat, juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes, *RFFP*, n° 70, 2000, p. 133). Effectivement, le juge financier, en tant que juge administratif, se prononce seul sur la légalité et l'interprétation d'un acte administratif dont dépendent les jugements des comptes, sans procéder à un renvoi préjudiciel. Plus précisément, ces juridictions financières sont des juridictions administratives spécialisées (DELAUNAY (Benoît), L'impartialité du juge financier, *RFDA*, 2008, p. 381). Elles obéissent à des règles propres régies par le code des juridictions financières. Le juge administratif peut revêtir les habits du juge financier, mais il conserve les attributs qui font de lui un juge administratif (C. comptes, 30 mai 2002, *Commune d'Huez*, *Rev. Trésor*, 2003, p. 395, obs. M. Lascombe et X. Vandendriessche ; CE, 20 avril 2005, *Karsenty,* n° 261706, *Rec.*, p. 151 ; *AJDA*, 2005, p. 1732, note Lascombe et Vandendriessche).

[2728] La Cour des comptes juge, contrôle, certifie et évalue. Les chambres régionales et territoriales des comptes jugent les comptes des comptables publics, examinent la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et contrôlent leurs actes budgétaires.

[2729] L'article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 souligne que « *par ses rapports publics, elle[s] contribue[nt] à l'information des citoyens* ».

[2730] GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Les opérations sur deniers publics, budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, p. 425.

[2731] DELAUNAY (Benoît), L'impartialité du juge financier, *op. cit.*, p. 381.

les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de leurs interventions financières en faveur des entreprises privées (Section 1). Ces rapports mettent en lumière des montages juridiques et financiers élaborés par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui rendent compte de l'opacité de l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées (Section 2).

Section 1. La mise en garde régulière des juridictions financières

951. Le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes mettent en garde régulièrement, et même chaque année, sur l'application insatisfaisante de l'interventionnisme financier local. Dans un premier temps, nous analyserons les points de vue du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes (§1). Puis dans un second temps, nous analyserons le point de vue des chambres régionales et territoriales des comptes (§2).

§1. La mise en garde régulière du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes

952. Le Conseil d'Etat et la Cour des comptes ne rendent pas systématiquement des rapports qui ont trait à l'interventionnisme financier local. Lorsqu'ils le font, ils font œuvre de synthèse en relevant les cas les plus pertinents devant figurer dans leurs rapports. L'analyse des rapports du Conseil d'Etat concerne ceux de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat. Elle montre un scepticisme vis-à-vis de la qualité de l'interventionnisme financier local qui est appliqué par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (A). La Cour des comptes, quant à elle, fait montre de sévérité envers cet interventionnisme financier local (B).

A. Les préoccupations de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat

953. La section du rapport et des études du Conseil d'Etat a été créée par le décret n° 85-90 du 24 janvier 1985[2732]. Elle a pour mission[2733] notamment de produire un rapport annuel qui est remis chaque année au président de la République et qui a pour objet de « *faire le point sur l'activité des formations administratives et contentieuses du Conseil ; énoncer des réformes d'ordre législatif, réglementaire et administratif sur lesquelles le Gouvernement entend attirer l'attention des pouvoirs publics ; signaler les difficultés*

[2732] Décret n°85-90 du 24 janvier 1985 portant création de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *JORF* du 25 janvier 1985 page 1043. L'article 3 du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance 45-1708 du 31 juillet 1945 et relatif à l'organisation et au fonctionnement du conseil d'État (*JORF* du 1 août 1963 page 7107) crée le rapport public annuel du Conseil d'Etat.

[2733] Sa mission est développée dans l'article R123-5 du Code de justice administrative du décret n°63-766 du 30 juillet 1963, article 14-1 (Ab).

rencontrées dans l'exécution des décisions des juridictions administratives »[2734] (1). De plus, la section du rapport et des études du Conseil d'Etat est force de proposition car elle participe à l'amélioration de l'interventionnisme financier local en proposant une classification des outils d'action économique prévus par la loi (2).

1. Le point de vue de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat

954. La section du rapport et des études du Conseil d'Etat donne son opinion sur la place de l'intervention financière des collectivités territoriales en faveur des entreprises à travers l'analyse de l'action économique[2735].

955. L'analyse des rapports de la section précitée montre que celle-ci déplore une pléthore de textes applicables, souvent difficiles à articuler et dont l'efficacité est pour le moins discutable. Elle reproche « *l'instabilité de la norme et l'instabilité juridique* »[2736] qui portent atteinte au principe de la sécurité juridique. La section ne préconise pas l'élaboration d'un « *code de l'action économique des personnes publiques* » mais plutôt une refonte et un rassemblement des informations afférentes de telle manière que l'interventionnisme financier local soit plus lisible[2737]. En effet, elle indique que « *l'État doit encourager et accompagner l'action économique locale et ne pas l'entraver par un cadre normatif trop strict ou d'excessives contraintes financières* »[2738] au nom du principe de subsidiarité[2739]. Elle s'attriste de l'obscurité qu'induit la répartition des compétences dans le cadre de l'interventionnisme financier local. D'ailleurs, elle prend position sur la collectivité territoriale la plus à même d'intervenir financièrement en faveur des entreprises. Elle estime au même titre que le législateur que « *la région constitue le niveau essentiel de la déconcentration comme de la décentralisation économiques* »[2740]. La présence des métropoles et la conservation de certaines compétences au profit des communes ou des départements compliquent la répartition des compétences. Ne donnant pas vraiment de solution, elle prône plutôt un consensus par « *le développement des mutualisations et le partage de projets ou d'expériences* »[2741]. Elle préconise l'expérimentation[2742] qui fait très

---

[2734] RENAUDIE (Olivier), Dits, non-dits et clairs-obscurs de la création du rapport, p. 15 *in Le rapport public annuel du Conseil d'Etat. Entre science du droit et discours institutionnel*, Actes du colloque organisé le 27 mars 2009 par le Centre d'études et de Recherches de Sciences Administratives et Politiques (CERSA – Paris II), Editions CUJAS, 2010, Paris, 185 pages.

[2735] L'action économique est plus large que l'intervention financière des collectivités territoriales. « *L'action économique prend en considération la législation et la réglementation économiques, l'ensemble de la régulation économique qu'elle soit sectorielle (banque et finance, énergie, communications électroniques...) ou transversale (concurrence notamment), les activités économiques conduites par les opérateurs publics eux-mêmes ou par les structures qu'ils constituent à cet effet (régie, commande publique, entreprises publiques) ainsi que leurs interventions aussi bien sous forme de soutien – notamment financier – aux acteurs privés, que de prescriptions adressées à ces derniers. L'interventionnisme financier local n'est qu'une forme d'action économique* » (Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2015. L'action économique des personnes publiques*, Réf. préc., p. 28).

[2736] *Ibidem*, p. 22.

[2737] *Ibidem*, p. 18.

[2738] *Ibidem*, p. 20.

[2739] *Ibidem*, p. 20.

[2740] *Ibidem*, p. 20.

[2741] *Ibidem*, p. 21.

[2742] La section du rapport et des études du Conseil d'Etat souligne la nécessité d' « *un élargissement de sa pratique est possible sans modification des textes. La culture de l'expérimentation doit se développer (État comme collectivités*

peu partie de la culture des collectivités territoriales alors qu'elle est prévue par la Constitution du 4 octobre 1958[2743]. De la même manière, elle recommande aux collectivités territoriales de recourir à l'évaluation *ex-post*. Cette méthode est trop rarement usitée par les collectivités territoriales alors qu'elle est prévue et utilisée au niveau européen. En effet, l'Union européenne utilise la méthode des « *review clauses* » (voire des « *sunset clauses* »)[2744].

956. Par ailleurs, la section du rapport et des études du Conseil d'Etat critique la manière dont procèdent les collectivités territoriales pour intervenir financièrement en faveur des entreprises. Elle met en lumière un manque de rationalisation des interventions financières. Elle indique que les décisions sont « *insuffisamment instruites, faute de connaissance satisfaisante des travaux d'experts disponibles ou en cours, et faute de synthèse critique des éléments, arguments, chiffres et positions des services ou organismes qui proposent des mesures aux pouvoirs publics* »[2745].

957. La section du rapport et des études du Conseil d'Etat fait le même constat que les sénateurs à propos de la place des entreprises dans l'élaboration de la norme. Elle préconise une concertation des entreprises au sujet des normes qui les concernent afin que leurs doléances soient mieux prises en considération.

958. La section du rapport et des études du Conseil d'Etat ne se contente pas de constater. Elle fait aussi œuvre de propositions. C'est le cas à travers la classification des outils d'action économique permettant d'intervenir financièrement en faveur des entreprises.

2. La classification des outils d'action économique par le Conseil d'Etat

959. La section du rapport et des études du Conseil d'Etat propose une recherche de l'efficacité et incite les collectivités territoriales à « *choisir l'outil le mieux adapté à l'objectif poursuivi* »[2746]. La section indique que cette efficacité ne peut s'opérer que par la recherche du caractère « *pertinent* »[2747] des outils utilisés par les personnes publiques locales. Elle emploie le terme d' « *outil* » là où nous employons le terme d' « *instrument* »[2748] en donnant une définition de ce qu'elle entend par la notion d' « *outil d'action économique* ». Il s'agit de « *ce qui reste d'une action lorsqu'on fait abstraction des objectifs qu'elle poursuit, des personnes ou organes qui en décident et des procédures suivies pour l'engager. Les outils d'action économique sont l'ensemble des mécanismes*

---

territoriales) et être davantage valorisée dans le débat public par rapport à la pratique dominante consistant à annoncer des réformes « toutes faites » » (*Ibidem*, p. 22).

[2743] L'article 37-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

[2744] « *Elle oblige à une évaluation approfondie des dispositifs économiques afin qu'ils soient modifiés si l'évaluation montre des résultats insuffisants. L'évaluation ex-post pourrait être conduite par le service qui a porté la mesure, mais en s'appuyant sur une contre-expertise indépendante dont les résultats seraient rendus publics* » (Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2015. L'action économique des personnes publiques*, Réf. préc., p. 22).

[2745] *Ibidem*, p. 21.

[2746] *Ibidem*, p. 23.

[2747] *Ibidem*, p. 23.

[2748] Voir *supra* partie 1, titre 2.

génériques utilisables par les personnes publiques lorsqu'elles élaborent, dans un domaine et un contexte donnés, des mesures particulières pour atteindre des objectifs microéconomiques »[2749]. Elle souligne que ces outils sont évolutifs en raison du contexte et des besoins.

960. Regrettant la méconnaissance de ces outils par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la section du rapport et des études du Conseil d'Etat propose une classification dans un guide des outils d'action économique au sein duquel elle « *examine plus particulièrement la question des outils à la disposition des personnes publiques pour agir sur l'économie* »[2750]. Bien que ces outils soient « *très hétérogènes* »[2751], l'étude annuelle de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat propose une typologie organisée autour de huit familles qui concernent la fiscalité incitative, les concours financiers, la domanialité, la conduite d'activités économiques, les entreprises et participations publiques, la législation et la réglementation économiques, les déclarations publiques et les activités d'accompagnement. Les cinq premières familles consistent en *« la mobilisation d'une valeur économique par une personne publique* » alors que pour « *les trois autres familles, l'efficacité de l'outil repose d'abord sur l'autorité juridique ou morale de la personne publique et son expertise* »[2752]. Les seules familles qui nous intéressent ici sont celle qui concerne la fiscalité incitative et celle qui concerne les concours financiers des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre aux entreprises privées.

961. La section du rapport et des études du Conseil d'Etat souligne que la fiscalité locale n'est pas véritablement incitative[2753], les collectivités territoriales n'ayant aucune autonomie fiscale. Cette fiscalité incitative s'appuie sur les exonérations des impôts locaux. Elle ne propose ni modification ni suppression d'une dépense fiscale locale. Et pour cause, elle estime que, la dépense fiscale locale étant peu incitative, elle devient peu significative. Les concours financiers, quant à eux s'appuient sur les subventions, les prêts et avances remboursables, les fonds d'investissement et les garanties d'emprunt.

962. La liste des outils et leur régime sont évolutifs. Ils peuvent donc être renouvelés, améliorés, modifiés voire supprimés s'ils ne répondent pas aux « *quatre groupes de critères [définis par la section du rapport et des études du Conseil d'Etat] : l'adéquation à l'objectif poursuivi ; les ressources publiques mobilisées ; les possibilités de contrôle et d'évaluation ; l'évolutivité et la réversibilité de l'outil* »[2754]. Malheureusement, l'étude demeure descriptive et n'apporte pas de critiques sur les outils pouvant être utilisés par les collectivités territoriales. C'est le cas des subventions qui ne sont pas critiquées par la section du rapport et des études du Conseil d'Etat alors qu'elles sont attribuées à fonds perdus[2755].

[2749] Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2015. L'action économique des personnes publiques*, Réf. préc., p. 23.
[2750] *Ibidem*, p. 23.
[2751] *Ibidem*, p. 23.
[2752] *Ibidem*, p. 23.
[2753] Conseil d'Etat, *Guide des outils d'action économique*, Les rapports du Conseil d'État, 2015, p. 3.
[2754] *Ibidem*, p. 24.
[2755] *Ibidem*, p. 16.

963. La section du rapport et des études du Conseil d'Etat décrit, observe et propose des solutions à un interventionnisme financier local plus effectif. Mais la Cour des comptes va plus loin en rendant un point de vue sévère sur l'interventionnisme financier des collectivités territoriales.

B. La sévérité de la Cour des comptes

964. La Cour des comptes examine régulièrement les comptes de certaines collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en rendant chaque année, au Président de la République, un rapport annuel[2756] ainsi que des rapports publics thématiques[2757]. L'analyse de ces rapports[2758] montre une constante, à savoir la récurrence des mises en garde de la Cour des comptes à l'encontre des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernant les interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées[2759]. La Cour des comptes condamne sévèrement l'interventionnisme financier pratiqué par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui est marqué par une absence de stratégie financière (1) entraînant des conséquences négatives (2).

1. Un interventionnisme financier local marqué par une absence de stratégie financière

965. L'absence de stratégie financière[2760] résulte de l'absence d'évaluation qui provoque un interventionnisme financier local manquant d' « *efficacité* » [2761], ce qui nuit, *in fine*, à son effectivité.

966. La Cour des comptes relève une absence d'évaluation *ex-ante* des interventions financières effectuées par les collectivités territoriales et les établissements

---

[2756] Le rapport annuel au Président de la République élaboré par la Cour des comptes succède au rapport au Roi et au rapport à l'Empereur.

[2757] L'article L. 143-6 du CJF (modifié par l'article 13 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016) exige que « *La Cour des comptes adresse au Président de la République et présente au Parlement un rapport public annuel et des rapports publics thématiques, dans lesquels elle expose ses observations et recommandations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés* ».

[2758] Nous avons analysé les rapports de la Cour des comptes, entre 1894 et 2017, particulièrement, les *Rapports au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, les *Rapports publics particuliers et les Rapports publics thématiques*.

[2759] Les aides des collectivités locales aux entreprises privées, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1983, pp. 83 et s. ; Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, pp. 193 et s. ; Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, novembre 1996, pp. 5 et s.

[2760] Les instruments relatifs à des opérations portant sur des deniers publics constituent une voie à privilégier par les personnes publiques locales, pour atteindre certains objectifs notamment économiques. Ainsi, à travers ces instruments, elles mettent en œuvre des « *stratégies financières* » (GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël), *Finances publiques, Tome 1, Les opérations sur deniers publics, budget et trésor*, 7ème éd., *op. cit.*, p. 117).

[2761] La Cour des comptes appelle de ses vœux que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre recherchent l'efficacité de leurs interventions financières en faveur des entreprises privées. La Cour des comptes annonçait déjà en 1996 et l'a rappelé en 2007 (Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc. ; Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., 109 pages).

publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[2762]. Cette absence d'évaluation se traduit par l'absence de recensement des interventions financières en faveur des entreprises privées effectuées par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cette situation résulte d'une absence de communication et d'information entre les services décentralisés et déconcentrés des administrations publiques[2763]. De plus, cette absence d'évaluation se manifeste par l'inadéquation entre l'intervention financière et le besoin de l'entreprise privée[2764] et se concrétise par une attribution aléatoire et, parfois injustifiée[2765], des aides financières. Ainsi, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concèdent à des exonérations fiscales sans évaluer leur incidence pour leurs recettes fiscales[2766]. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération

---

[2762] La Cour souligne que le projet de développement économique des villes de Dôle et de Dijon est fondé sur une mauvaise analyse et un manque de justesse d'esprit (Un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les aéroports de Dôle et de Dijon, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015, Tome II, L'organisation, les missions ; les résultats*, La documentation française, 2015, Paris, p. 401 ; voir également Les aides des collectivités locales aux entreprises privées, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1983, p. 83 ; Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 199).

[2763] La Cour des comptes met en lumière le fait que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne sont pas en mesure de déterminer les aides financières qui sont accordées non seulement par les autres collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mais également par l'Etat. Ils ne disposent pas des informations nécessaires à la détermination de l'ensemble des aides financières reçues de plusieurs sources par une même entreprise, ce qui entraîne parfois des abus de la part des entreprises privées (Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 195).

[2764] La Cour des comptes, analysant le tourisme en Outre-mer, souligne un interventionnisme financier local inadapté à la fois au territoire et au besoin de la collectivité territoriale considérée car l'interventionnisme financier de ces collectivités en faveur des entreprises privées n'est pas cohérent avec l'aménagement des sites, le tourisme balnéaire et de nature (Le tourisme en Outre-mer : un indispensable sursaut, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014, Tome I, Les observations, Volume I. Les finances et les politiques publiques*, La documentation française, 2014, Paris, pp. 401-422 ; Voir également Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018, Tome I, L'organisation*, La documentation française, février 2018, Paris, pp. 547-567).

[2765] La Cour des comptes estime que l'allocation, par la ville de Marseille, de subventions pour venir en aide aux ouvrières agricoles oblige de rapporter des justifications à l'emploi de celle-ci. En rappelant cette donnée, elle déplore en réalité cette pratique car l'allocation de la subvention peut ne pas être justifiée d'autant qu'elle ne fait l'objet d'aucun suivi. La Cour interroge, dès le XIXème siècle, notamment, dans le cadre de l'interventionnisme local, la pertinence de l'attribution par le conseil municipal de la ville de Marseille, en 1887, d'une subvention pour venir en aide aux ouvrières agricoles. La Cour des comptes relève que l'emploi de cette aide est injustifié (Cour des comptes, *Rapport au Président de la République et Déclarations générales de la Cour des comptes sur les comptes de l'année et de l'exercice 1892 et éclaircissements en réponse aux observations contenues dans le rapport au Président de la République et dans les déclarations générales de la Cour des comptes*, Imprimerie nationale, 1894, Paris, pp. 105-106). Elle indique que « *ces divers payements n'ont été justifiés dans les comptes que par la production des délibérations du conseil municipal et de l'acquit des parties prenantes. La Cour a eu plusieurs fois l'occasion d'exprimer le regret que les titulaires de semblables allocations ne soient pas astreints à l'obligation de rapporter, dans un délai déterminé, des justifications d'emploi* » (*Ibidem*, p. 106).

[2766] La Cour des comptes donne d'ailleurs l'exemple de la commune de Berlaimont qui voit son budget en déséquilibre en raison d'une exonération fiscale accordée à son principal contribuable. Ce déséquilibre était tel que le commissaire de la république a saisi la chambre régionale des comptes (Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 198). En effet, les collectivités territoriales font la plupart du temps appel à des cabinets d'études qui surestiment souvent les projets des collectivités territoriales, ce qui cause leur désenchantement. Le département des Yvelines a eu recours massivement à des bureaux d'études sans qu'il n'y ait de véritable prévision (Irrégularités dans la gestion de trois départements, *in* Cour des comptes, *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1997*, Les éditions du Journal officiel, 1997, Paris, pp. 401-445). Certaines collectivités territoriales veulent créer une opération d'investissement mais elles n'ont pas recours à une étude mesurant suffisamment les risques financiers (La commune du Cendre (Puy-de-Dôme) et la société d'économie mixte du Val d'Allier, *in* Cour des comptes, *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1995*, Les éditions du Journal officiel, 1995, Paris, p. 367 ; La « Grande Pyramide » à Istres, *in* Cour des comptes, *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1995*, Les éditions du Journal

intercommunale à fiscalité propre agissent plutôt de manière casuistique[2767] sans qu'il y ait une cohérence d'ensemble sur leur propre territoire et avec les autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[2768]. Pour autant, l'évaluation *ex-ante* ne présume en rien l'absence de résultat négatif[2769].

967. Partant, la Cour des comptes dénonce une inefficacité[2770] des interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées, aux conséquences non productives. Cette inefficacité favorise une dépendance des entreprises privées vis-à-vis des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[2771]. Les finances de l'entreprise privée dépendent alors des finances locales.

---

officiel, 1995, Paris, pp. 373-380 ; L'aménagement de la ferme du Maret à Montigny-le-Bretonneux (Yvelines), *in* Cour des comptes, *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1995*, Les éditions du Journal officiel, 1995, Paris, pp. 381-392 ; Le développement économique et touristique du Couseraus (Ariège), *in* Cour des comptes, *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1995*, Les éditions du Journal officiel, 1995, Paris, pp. 417-429). Les collectivités territoriales sont souvent démunies car elles ne sont pas en mesure de se prémunir contre leur mésestimation (Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 199). Pourtant, seule une rétrospective et une prospective financière protègent, *a priori*, la collectivité territoriale de mauvaises surprises (Le parc minier Tellure du Val d'Argent (Haut-Rhin) : un échec annoncé, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012, Tome I, Les observations*, La documentation française, 2012, Paris, pp. 1052-1079).

[2767] La Cour des comptes dénonce une attribution aléatoire des avantages financiers. Elle indique que certaines collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'effectuent aucun tri avant l'examen des demandes d'aides par les entreprises privées. Dans son rapport de 1987, elle relevait, en effet, un taux d'attribution de la PRCE, pour les périodes de 1983-1985, qui variait de 49 % pour l'Ile-de-France – région la plus stricte – à 77 % pour l'ancienne région des Pays de Loire (Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 197).

[2768] La Cour des comptes dénonce encore, dans quelques cas notables, un interventionnisme financier local mal coordonné, mal planifié et mal contrôlé. Elle souligne, en effet, l'inadéquation entre les priorités régionales et les priorités départementales ou communales. Les mécanismes de coordination ne fonctionnent pas de manière correcte. C'est d'ailleurs le cas quarante années après. Le principe de collectivité chef de file couplé au principe de subsidiarité ne suffisent pas pour coordonner l'interventionnisme financier local (Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 195). De plus, la Cour des comptes remarque, à l'instar des chambres régionales des comptes, que la « *coordination insuffisante des dispositifs d'aides* » résulte de stratégies locales qui se heurtent à la « *complexité des mécanismes de coordination* » (Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., p. 32 ; voir également Un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les aéroports de Dôle et de Dijon, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015,* Réf. préc., p. 401 ; Les communes balnéaires du Languedoc-Roussillon, *in Cour des comptes, Rapport public annuel 2012, Tome I, Les observations*, La documentation française, 2012, Paris, pp. 993-1051).

[2769] Dans son rapport paru en octobre 2004, *Etude d'opportunité et de faisabilité d'une extension de la zone d'activité du petit Hangest*, la chambre régionale des comptes soulève le cas d'une communauté de communes qui a demandé une étude de faisabilité d'une zone de chalandise à un cabinet conseil. Ce dernier a proposé trois scenarii mais la communauté de communes a choisi la plus onéreuse entraînant des conséquences financières fâcheuses pour l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. L'évaluation *ante* n'est donc pas suffisante (CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives, Communauté de communes Avre, Luce et Moreuil (Département de la Somme), Exercices 2009 et suivants*, 23 mars 2016, Arras, pp. 19-21).

[2770] Les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'obtiennent pas le résultat escompté (La piste de ski intérieure d'Amnéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome II, L'organisation, les missions, les résultats*, La documentation française, 2016, Paris, pp. 612-623).

[2771] La Cour des comptes souligne que « *hors subventions, le résultat d'exploitation de certaines stations de ski est négatif* » (L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome I, Les observations, Volume I. Les finances des politiques publiques*, La documentation française, 2015, Paris, pp. 323-369).

En outre, cette inefficacité ne crée pas d'incitation à l'égard des entreprises privées[2772]. La Cour laisse entendre l'idée que la dépense fiscale serait plus appropriée car plus incitative. La fiscalité constitue un point d'attractivité[2773] à condition que la dépense fiscale locale ne se substitue pas à la dépense publique locale[2774]. La Cour des comptes est donc hostile à un interventionnisme financier local qui s'opère principalement par l'intermédiaire de subventions ou d'avances[2775]. La Cour des comptes observe que la combinaison des deux dépenses de manière mesurée contribue à une saine gestion des finances de la collectivité territoriale[2776].

2. Un interventionnisme financier local aux conséquences négatives

968. La Cour des comptes déplore une absence de stratégie financière, ce qui entraîne des conséquences néfastes.

969. La première conséquence concerne la dégradation des finances des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui prennent des risques financiers inconsidérés, ce qui entraîne un déséquilibre de leur budget. La Cour des comptes met en lumière de nombreux exemples de déséquilibre budgétaire lié à un interventionnisme financier local risqué[2777].

970. L'autre conséquence est liée au but de l'interventionnisme financier local. En effet, lorsque les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre interviennent, ils oublient que l'objectif initial de

---

[2772] Les entreprises privées ont soulevé, comme la Cour des comptes, une absence de conditions de développement (La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome I, Les observations*, La documentation française, 2016, Paris, pp. 211-231 ; La piste de ski intérieure d'Amnéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome II, L'organisation, les missions, les résultats*, Réf. préc., pp. 612-623).

[2773] L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016,* Réf. préc., pp. 323-369.

[2774] La Cour des comptes souligne que la dépense fiscale est vue en France comme une dépense publique car elles se substituent à la dépense publique (Les dépenses fiscales : des réductions encore modestes, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012, Tome II, Les suites, La documentation française*, 2012, Paris, p. 95-113).

[2775] L'utilisation de la dépense publique sans qu'il y ait des ressources pour les financer met en exergue une mauvaise gestion (La piste de ski intérieure d'Amnéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome II, L'organisation, les missions, les résultats*, Réf. préc., pp. 612-623).

[2776] La construction d'infrastructures réfléchies crée des conditions favorables à l'attractivité de la commune (Les communes balnéaires du Languedoc-Roussillon, *in Cour des comptes, Rapport public annuel 2012, Tome I, Les observations*, La documentation française, 2012, Paris, pp. 993-1051).

[2777] L'analyse des rapports de la Cour des comptes met en exergue non seulement les recommandations prédisant des situations catastrophiques mais aussi celles qui constatent les situations désastreuses dans lesquelles se retrouvent les collectivités territoriales. En 1993, la Cour des comptes constate que des communes ont accordé leurs garanties d'emprunt à un groupe privé « Captain Hôtel ». Mais, une procédure de redressement judiciaire a entraîné *de facto* la mise en jeu des garanties d'emprunt accordées par ces communes grevant sérieusement leurs finances (Garanties apportées par plusieurs communes à un groupe de promotion immobilière *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1993, p. 369). En 2006, l'examen de gestion de la Cour des comptes alerte la Commune d'Amnéville afin que celle-ci « *cesse l'exploitation de la piste de ski dans les plus brefs délais* » (Cour des comptes, *Le rapport public annuel. Février 2006, La Commune d'Amnéville*, La documentation française, 2006, Paris, pp. 673-683 et sa réponse, pp. 684-696). En 2016, la Cour des comptes constate que ses recommandations n'ont pas été suivies et que la commune se retrouve en déséquilibre budgétaire (La piste de ski intérieure d'Amnéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome II, L'organisation, les missions, les résultats*, Réf. préc., pp. 612-623).

l'interventionnisme financier local est d'inciter et non de se substituer à l'initiative privée[2778]. La collectivité territoriale s'identifie à une entreprise. La Cour des comptes souligne cette identité à plusieurs reprises, par exemple, lorsqu'une commune décide de mettre en place et d'effectuer une gestion directe d'un pôle thermal et touristique, la commune s'identifie à l'entreprise[2779]. La Cour des comptes critique une telle gestion car la collectivité territoriale et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sont incontestablement différents de l'entreprise. S'ils leur empruntent des méthodes comptables, la finalité reste profondément différente. Il arrive même que les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre montrent un usage excessif de leur compétence financière empiétant sur celle des autres, ou créent de nouvelles compétences non prévues par le législateur.

§2. La mise en garde régulière des chambres régionales et territoriales des comptes

971. Les chambres régionales et territoriales des comptes bénéficient d'une proximité avec les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Contrairement au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes rendent annuellement plusieurs rapports à leur endroit (A). L'analyse des observations synthétisées par la Cour des comptes montre que les chambres régionales et territoriales des comptes se montrent particulièrement circonspectes vis-à-vis de l'interventionnisme financier local (B).

A. Une mise en garde émanant des enquêtes des chambres régionales des comptes

972. Les enquêtes conjointes de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ont pour but de « *rendre compte de politiques publiques complexes menées à différents niveaux d'administration* »[2780]. Les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

---

[2778] La commune de Santa Maria Poggio (Haute-Corse), *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2007, Première partie. Les observations des juridictions financières*, La documentation française, 2007, Paris, p. 571 ; La piste de ski intérieure d'Amnéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome II, L'organisation, les missions, les résultats*, Réf. préc., pp. 612-623.

[2779] La Cour des comptes l'a rappelé lors du contrôle de la commune d'Amnéville. Cette commune a voulu développer son tourisme et, par suite, les activités de loisirs de la Ville. Pour ce faire, elle construit deux cures thermales, un casino, une discothèque, un restaurant, une salle de jeu, un cinéma et une piste de ski couverte par l'intermédiaire de sociétés d'économie mixte qui géraient ces infrastructures auxquelles elle attribuait des subventions et des avances. La Cour des comptes souligne qu'en créant de tels équipements, la commune s'est substituée à l'entreprise pour soutenir l'économie locale. Selon elle, la collectivité territoriale doit seulement inciter et soutenir les entreprises privées et non s'y substituer (La piste de ski intérieure d'Amnéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome II, L'organisation, les missions, les résultats*, Réf. préc., pp. 612-623 ; voir également La gestion de la ville de Nîmes, *in* Cour des comptes, *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1998*, Les éditions du Journaux officiels, 1999, Paris, p. 559 ; La gestion de la commune de Gravelines (Nord), *in* Cour des comptes, *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1998*, Les éditions du Journaux officiels, 1999, Paris).

[2780] LAMARQUE (Danièle) et MILLER (Gilles), Les enquêtes communes des juridictions financières, *AJDA*, 2005 p. 766.

étant imprégnées de complexité[2781], elles ont pu faire l'objet d'enquêtes conjointes opérées par ces juridictions et qui ont donné lieu à des publications, sous la forme synthétique de rapport annuel ou par des rapports publics particuliers (1), révélant de nombreuses irrégularités (2).

1. Des enquêtes conjointes des chambres régionales des comptes

973. Quinze chambres régionales des comptes[2782] ont mené une enquête[2783], en 1986, sur l'application des interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées. La Cour des comptes synthétise les observations des chambres dans son rapport public annuel de 1987[2784]. Les chambres régionales des comptes remarquent une diversité d'applications des interventions financières des collectivités territoriales, donnant la preuve que les régions, les départements et les communes utilisent les possibilités offertes par le législateur. Les chambres régionales des comptes soulignent toutefois que « *la multiplication des formes d'interventions et des intervenants nuit à la cohérence des efforts des collectivités locales* »[2785]. De plus, elles constatent des « *résultats décevants* »[2786] face aux interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Enfin, elles mettent en exergue les divers risques liés à l'usage de certaines formes d'interventions financières telles que les garanties d'emprunt par exemple[2787].

974. De plus, en 1995, de nouvelles enquêtes sont réitérées, par seize chambres régionales des comptes[2788], sur les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises concurrentielles du secteur marchand[2789]. La Cour des comptes synthétise les observations des chambres dans un rapport public particulier de 1996[2790]. Les chambres

---

[2781] Voir *supra* partie 2, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1.
[2782] Les chambres régionales des comptes qui ont pris part à l'enquête sont les suivantes : Chambres régionales des comptes d'Aquitaine, d'Ile de France, du Languedoc-Roussillon, de Lorraine, de Midi-Pyrénées, de la Basse-Normandie, de la Haute-Normandie, du Nord-Pas-de-Calais, des Pays de Loire, de la Picardie, d'Auvergne, de Bourgogne, de Bretagne, du Limousin et de Poitou-Charentes.
[2783] LAMARQUE (Danièle) et MILLER (Gilles), Les enquêtes communes des juridictions financières, *op. cit.*, p. 766.
[2784] Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, pp. 193 et s.
[2785] *Ibidem*, p. 194.
[2786] *Ibidem*, p. 196.
[2787] Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 198, Garanties apportées par plusieurs communes à un groupe de promotion immobilière *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1993, p. 369.
[2788] Les chambres régionales des comptes qui ont participé à cette enquête sont les suivantes : Alsace, Bretagne, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Ile-de-France, Lorraine, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes.
[2789] L'enquête est limitée. Elle est une aide à notre étude mais n'est pas suffisante. D'une part, elle est extensive quant à l'appréhension de la notion d'aide. Celle-ci comprend les aides à caractère économique à destination des sociétés et offices de logement social. D'autre part, elle est restreinte car elle ne prend pas en considération les rabais sur le prix de vente ou de location des terrains et bâtiments qui constituent indéniablement une forme d'intervention financière employée par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. De plus, quelques lacunes résident au sein de l'enquête car elle ne distingue pas selon que l'aide soit définitive ou temporaire. Aussi, la Cour des comptes souligne la fiabilité relative des résultats de l'enquête.
[2790] Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., 153 pages.

régionales des comptes observent que les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne sont qu'imparfaitement recensées et suivies, et leur ampleur demeure réduite dans les budgets locaux[2791]. Elles soulignent encore la complexité et l'imprécision du cadre juridique des interventions financières des collectivités territoriales[2792]. Elles constatent l'inefficacité des interventions susvisées en raison des effets trop souvent « *décevants* »[2793], et « *parfois néfastes* »[2794].

975. De même, entre 2003 et 2006, des travaux et des enquêtes sont engagées, par plusieurs chambres régionales des comptes[2795], afin de dresser un bilan de l'évolution des divers instruments juridiques et financiers utilisés dans le cadre de l'interventionnisme financier local.

2. Des enquêtes révélant de nombreuses irrégularités

976. A chaque rapport, la Cour des comptes souligne le constat des chambres régionales des comptes : les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont souvent « *irrégulières* »[2796].

977. Les règles juridiques sont souvent « *transgressées* »[2797]. Les irrégularités se manifestent dans les zones non éligibles à la PAT[2798]. Dans celles-ci, aucun rabais n'est possible. De nombreux exemples ont été remontés par les chambres régionales des comptes et soulevés par la Cour des comptes. Ainsi, des rabais atteignent parfois les 25, 30, 40 % de l'investissement. Ce fut le cas respectivement des départements de l'Aisne, de la Drome ou de l'Ain[2799].

978. Les chambres régionales des comptes soulèvent « *l'usage juridiquement abusif du crédit-bail* »[2800] alors que le législateur a prévu une utilisation parcimonieuse[2801]. La Cour des comptes retient l'exemple du département du Vaucluse qui a consenti entre 1986 et 1991, soit six ans, à une trentaine d'opérations de crédit-bail en faveur de diverses

---

[2791] *Ibidem*, p. 5.
[2792] *Ibidem*, p. 5.
[2793] *Ibidem*, p. 5.
[2794] *Ibidem*, pp. 41 et s.
[2795] Les chambres régionales des comptes concernées sont les suivantes : Alsace, Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne, Ardenne, Corse, Franche-Comté, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Haute-Normandie, Ile de France, Languedoc Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord Pas-de-Calais, Pays de Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence Alpes Côte d'Azur, Réunion, Rhône-Alpes. Elles contrôlent des collectivités territoriales appartenant à tous les échelons ainsi que des Chambres de commerce et d'industrie ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.
[2796] Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., p. 24.
[2797] *Ibidem*, p. 5.
[2798] *Ibidem*, p. 28.
[2799] *Ibidem*, p. 28.
[2800] *Ibidem*, p. 28.
[2801] Loi n° 66-455 du 2 juillet 1966, ont été assimilées à des opérations de crédit par l'article 3 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

entreprises privées[2802]. Cela représente en moyenne cinq crédits-bails accordés par an. Le risque locatif est donc important d'autant qu'une même entreprise concentre à elle seule 29 % de l'encours de crédit-bail[2803].

979. De même, les chambres régionales des comptes ont soulevé d'autres irrégularités « *moins nombreuses et moins flagrantes* »[2804] en ce qui concerne la participation des collectivités territoriales au capital d'une société commerciale. La participation des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre était strictement interdite, sous certaines conditions, avant une loi récente de 2015[2805]. Les participations éventuelles devaient obtenir l'autorisation par un décret en Conseil d'Etat. Pourtant, avant cette année, des départements n'ont pas hésité à prendre des participations dans le capital de sociétés commerciales[2806].

980. Les chambres régionales des comptes ont remarqué des « *pratiques [...] de gestions occultes de deniers publics* ». Les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre versent des subventions globales à des tiers qui peuvent être des associations[2807], des agences, des comités d'expansion ou des fonds[2808]. Ces tiers disposent alors d'une autonomie dans la définition des régimes d'aides aux entreprises privées ainsi que dans la décision d'attribution[2809]. Une telle pratique porte atteinte à l'article L. 1511-2 du CGCT qui confie cette compétence à la région. Les chambres régionales des comptes ont relevé que la ville de Saint-Jean-de-la-Ruelle qui se situe dans le Loiret a versé à une association qui dépend de cette commune une subvention qui correspond à la somme versée par cette association pour permettre l'implantation d'un groupe financier sur le territoire de la commune[2810].

B. Le pessimisme des chambres régionales et territoriales des comptes envers l'interventionnisme financier local

981. L'ensemble de ces rapports révèle, d'une part, un interventionnisme financier local manquant de cohérence (1), d'autre part, un interventionnisme financier local manquant de coordination (2).

[2802] Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., p. 29.
[2803] *Ibidem*, p. 29.
[2804] *Ibidem*, p. 29.
[2805] BOITEAU (Claudie), Les entreprises liées aux personnes publiques, *RFDA* 2017, p. 57 ; Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, A, 1, n° 213.
[2806] Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., pp. 30-31.
[2807] L'utilisation abusive de la loi de 1901 sur les associations par certains départements de l'Ile-de-France *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Direction des Journaux officiels, 1991, Paris, p. 265 ; Les méthodes de gestion de la ville de Nice, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Direction des Journaux officiels, 1991, Paris, p. 305.
[2808] Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., pp. 32-33.
[2809] *Ibidem*, p. 33.
[2810] *Ibidem*, p. 33.

1. Un interventionnisme financier local manquant de cohérence

982. Les chambres régionales et territoriales des comptes déplorent la multitude des formes d'interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qu'elles dénonçaient dès les années 1986[2811]. Elles remarquent une absence d'homogénéité des interventions financières et regrettent une systématicité des interventions financières sans raison apparente.

983. De plus, les chambres régionales et territoriales des comptes trouvent que lorsque les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre créent un environnement économique pour les entreprises privées, celui-ci s'avère parfois non pertinent. Ils établissent des zones d'activité qui demeurent non attractives malgré les nombreuses aides proposées, et ce en raison du lieu choisi qui est inadéquat. Les collectivités territoriales créent des zones d'activité – parce qu'elles sont éligibles – afin d'attirer sur leur territoire des entreprises privées. Mais, en l'absence de définition du projet de zone, l'offre est parfois soit inadaptée soit supérieure aux besoins de la zone considérée. Ainsi, la création d'une zone d'activité difficile d'accès pour les entreprises n'entraîne pas forcément l'effet escompté pour les collectivités territoriales[2812].

984. Au surplus, les chambres régionales des comptes regrettent certaines formes d'interventions financières retenues par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui entraînent une substitution de ceux-ci à l'entreprise privée. La chambre régionale des comptes a mis en exergue le cas d'une collectivité territoriale qui a fait l'acquisition et qui s'est chargée de la gestion directe d'une galerie marchande, offrant des commerces et services aux administrés alors même que cette galerie n'intéressait aucun repreneur[2813].

[2811] Elles estiment que cette multitude d'interventions porte atteinte à la cohérence de l'interventionnisme financier local des collectivités territoriales (Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 194).

[2812] La communauté de communes a créé une ZAC afin que les entreprises puissent s'y installer. La vente des terrains s'opérait à prix avantageux mais le projet n'a pas obtenu l'effet escompté car la zone était difficile d'accès (CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives, Communauté de communes Avre, Luce et Moreuil (Département de la Somme), Exercices 2009 et suivants*, 23 mars 2016, Arras, 22 pages). De même, la mise en place d'une zone d'activité dont une partie est pénalisée par l'existence d'une zone de fouilles archéologiques rend difficile la commercialisation de la zone (*Ibidem*). Au surplus, en proposant une offre importante d'aide à l'immobilier d'entreprise, la collectivité territoriale peut rencontrer des difficultés de commercialisation (CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives. Département de l'Aisne*, Exercices 2010 et suivants, 7 juillet 2016, Arras, pp. 29-35 ; Les communes confrontées à de graves difficultés financières, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1995, Paris, p. 261).

[2813] CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives. Commune de Calais (Département du Pas-de-Calais), Exercices 2010 et suivants*, 25 février 2016, Arras, 34 pages.

2. Un interventionnisme financier local manquant de coordination

985. Les chambres régionales et territoriales des comptes remarquent que, nonobstant la répartition de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées opérée par le législateur, un manque de coordination demeure.

986. Ce manque de coordination se manifeste dans la mauvaise répartition des rôles entres les différentes collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ce qui crée une absence de gouvernance locale. Certains organes des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre refusent de jouer leur rôle de coordinateur dans l'attribution des aides aux entreprises privées[2814].

987. Ce manque de coordination est exhibé par l'attribution désordonnée des aides aux entreprises privées sur le territoire de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné. Ainsi, plusieurs acteurs peuvent attribuer les mêmes aides sur le même territoire, notamment lorsque la collectivité territoriale verse les aides aux entreprises par l'intermédiaire de partenaires divers[2815].

988. Les collectivités territoriales peuvent attribuer des aides aux entreprises privées dans le cadre d'une politique publique définie par le schéma régional de développement économique. Mais lorsque le schéma est imparfaitement défini, celui-ci ne remplit pas son rôle de cadrage pour la politique de développement économique de la collectivité territoriale[2816]. Ainsi, cela peut avoir diverses conséquences. Il peut y avoir une mauvaise répartition des rôles entre les différents acteurs[2817]. Les aides attribuées par les collectivités territoriales ne se concentrent pas sur des projets attractifs et qualitatifs. La politique publique locale de développement économique mise en place peut attirer des entreprises privées qui n'ont pas besoin de l'aide attribuée au détriment d'autres entreprises[2818].

[2814] Ce fut le cas de la région anciennement dénommée Languedoc-Roussillon qui n'a pas assumé son rôle à l'égard des entreprises privées situées dans le secteur du tourisme (Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018, Tome I, L'organisation*, La documentation française, février 2018, Paris, p. 555).

[2815] La chambre régionale des comptes Nord – Pas-de-Calais – Picardie dénonce le mode d'attribution des aides opéré par le département de l'Aisne. En effet, l'attribution appartient à de multiples opérateurs qui ne font pas l'objet d'une coordination par le département (*Ibidem*, pp. 29-35).

[2816] La région Nord – Pas-de-Calais – Picardie (aujourd'hui les Hauts de France) et le département de l'Aisne avaient signé une convention permettant au département d'attribuer des aides aux entreprises industrielles, de service, commerciales, artisanales et de tourisme. Pour ce faire, le département a établi un schéma départemental de développement économique (SDDE). Mais la chambre régionale des comptes Nord – Pas-de-Calais – Picardie souligne que le SDDE ne remplissait pas « *son rôle d'outil de cadrage pour la politique de développement économique départementale* » (CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives. Département de l'Aisne*, Exercices 2010 et suivants, 7 juillet 2016, Arras, pp. 29-30).

[2817] *Ibidem*, pp. 29-35.

[2818] *Ibidem*, pp. 29-35.

Section 2. Une mise en garde due aux montages juridiques et financiers risqués

989. Les montages juridiques et financiers, dans le cadre de l'interventionnisme financier local, entraînent une superposition et/ou une imbrication des instruments à la fois juridiques et financiers employés par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour intervenir en faveur des entreprises privées. Ils rendent quelque peu opaque l'interventionnisme financier local[2819]. La mise en exergue de ces montages juridiques et financiers se fera à partir des rapports publics élaborés chaque année par la Cour des comptes et qui regroupent les constatations les plus significatives émanant de l'examen des comptes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La période retenue s'étendra de 1982, date de l'acte I de la décentralisation, jusqu'à 2018. La lecture de ces rapports permet de scinder en deux les montages juridiques et financiers des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cartains montages juridiques et financiers sont justifiés d'un point de vue légal (§1), d'autres s'avèrent opaques voire à la limite de la légalité (§2).

§1. Les montages juridiques et financiers justifiés d'un point de vue légal

990. Nous distinguerons, dans un premier temps, les montages juridiques et financiers adaptés (A) avant de nous concentrer, dans un second temps, sur les différentes combinaisons qu'offrent les instruments financiers (B).

A. Des montages juridiques et financiers adaptés

991. Les montages juridiques et financiers élaborés par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent être destinés à une catégorie d'entreprises privées (1) ou à une entreprise privée nommément désignée (2).

1. Les montages juridiques et financiers créés en faveur d'une catégorie d'entreprises privées

992. Les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre construisent des zones d'activités spécifiques pour attirer sur leur territoire des entreprises privées qui désirent s'y implanter. Ces constructions s'accompagnent de l'emploi d'instruments financiers et/ou fiscaux. Les conséquences diffèrent selon qu'il faille s'intéresser à l'entreprise privée ou aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ainsi, l'entreprise privée est certes gagnante mais les collectivités territoriales et les établissements

---

[2819] GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration, sur la proposition de loi de M. Marcel LUCOTTE sur les interventions des établissements publics régionaux en faveur de l'emploi et du développement économique*, Réf. préc., p. 9.

publics de coopération intercommunale à fiscalité propre subissent un déficit budgétaire[2820]. Les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre créent cette zone d'activités dans le but de commercialiser les parcelles de terrain et les bâtiments à des conditions plus favorables que ne le prévoit le marché[2821]. Le coût de l'aménagement de la zone est parfois trop important[2822]. De plus, les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne réussissent pas toujours à conclure une vente, une location ou un crédit-bail. Dès lors, ils se retrouvent en possession de biens immobiliers dont aucune entreprise privée ne veut jouir.

993. La construction peut s'effectuer directement par les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ainsi, ils peuvent construire des bâtiments afin que les entreprises privées puissent s'installer, notamment par le truchement du crédit-bail. Le risque est que l'entreprise privée ne respecte pas ses obligations[2823], ne prospère pas et tombe sous le coup d'une mise en liquidation judiciaire. Dans ce cas, les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se retrouvent avec un bâtiment à leur charge, partiellement ou en totalité, en raison des emprunts souscrits pour la construction. La Cour des comptes donne l'exemple des communes de Tulle en Corrèze, de Lavaur dans le Tarn[2824].

994. La construction peut s'effectuer indirectement par des chambres du commerce et de l'industrie[2825] ou des SEML d'aménagement[2826]. La Cour des comptes propose plusieurs exemples de collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre victimes de ces montages juridiques et financiers. Elle donne l'exemple de la commune d'Ingrandes qui avait réalisé une zone

---

[2820] Les aides des collectivités locales aux entreprises privées, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1983, p. 84.
[2821] *Ibidem*, p. 84.
[2822] Ce fut le cas de la ville de Montreuil-sous-Bois qui a construit, par l'intermédiaire de la Société d'économie mixte pour l'aménagement et le développement économique de Montreuil (SADEMO), une zone industrielle (MOZINOR) en vue de la commercialiser par la suite. Ce fut un échec. La ville a donc subi de « *lourdes charges financières* » en raison de la participation à fonds perdus, des avances de trésorerie et des trois emprunts qu'elle a garantis à la SADEMO (Ville de Montreuil-sous-Bois : la zone industrielle en hauteur dénommée MOZINOR, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1982, p. 138). De même, la ville de Créteil a fait aménager par la Société d'économie mixte, d'aménagement et d'équipement de Créteil (SEMAEC) une zone industrielle et des bureaux afin de les commercialiser ensuite. Mais la mévente a entraîné de « *lourdes charges financières* » qu'elle a voulu résorber en recourant, de manière inconsidérée, à l'emprunt (La situation financière de la ville de Créteil, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1982, p. 139).
[2823] Les aides des collectivités locales aux entreprises privées, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1983, p. 84.
[2824] *Ibidem*, p. 84.
[2825] Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises, 12. Les chambres de commerce et d'industrie*, 1985, p. 130.
[2826] La société d'équipement des deux Marnes, SEML, s'est vu confiée par la Ville de Châlons-sur-Marne, personne morale de droit privé, une opération d'aménagement de la zone d'habitation du « Verbeau » dans laquelle figurait la construction d'un centre commercial principal. Mais la SEML ne construit pas elle-même le centre commercial. Elle confie l'exécution des travaux à un groupe d'entreprises dont fait partie l'entreprise Auclair. Puis elle procède à la revente des constructions à usage commercial à des groupes particuliers (CE, Sect., 20 mars 1981, *Société Entreprise Auclair*, Réf. préc.). La société d'économie mixte dénommée « société d'équipement de Toulouse Midi-Pyrénées » (SETOMIP), personne morale de droit privé, est investie par la ville de Toulouse d'une mission de service public qui a pour but de rénover un quartier de cette ville. La SETOMIP a cédé à la « société civile immobilière Résidence Lucas », un terrain en vue de la construction d'un immeuble à usage commercial et d'habitation (TC, 8 novembre 1982, *Commissaire de la République de la région Midi-Pyrénées*, Réf. préc.).

industrielle par la Chambre du commerce aux fins de commercialisation des surfaces[2827]. Mais le résultat fut une mévente entraînant un déséquilibre budgétaire pour la collectivité territoriale[2828].

995. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent décider d'accorder des aides financières à des entreprises privées de manière ponctuelle afin *in fine* de rendre leur territoire attractif. Elles sont prêtes à prendre tous les risques, y compris celui qui consiste à accorder des aides irrégulières à des compagnies à bas coût[2829].

2. Les montages juridiques et financiers créés à destination d'entreprises privées nommément désignées

996. Les montages juridiques et financiers peuvent être personnalisés. Cela signifie que l'entreprise privée bénéficie personnellement de conditions avantageuses de la part des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ils s'entendent avec les entreprises privées prises individuellement pour qu'elles s'installent dans leurs locaux ou sur leur territoire. Partant, le risque financier et industriel[2830] est partagé aussi bien par l'entreprise privée que par les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ainsi, ils interviennent financièrement en attribuant un avantage financier en contrepartie de l'installation de l'entreprise privée. Ce fut le cas de la commune de Magnac-Laval qui a attribué une avance à une entreprise privée qui souhaitait s'installer dans un des immeubles à usage industriel de la commune[2831]. L'avantage n'a pas eu le résultat escompté puisque l'entreprise n'a pas rempli ses obligations et elle a été mise en liquidation judiciaire, si bien que la commune de Magnac-Laval n'a récupéré qu'une partie de l'avance, ce qui a grevé ses finances[2832].

997. Parfois, le montage juridique et financier réalisé n'a pour but que d'aider une entreprise privée qui présente des difficultés financières. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre utilisent des

---

[2827] Les aides des collectivités locales aux entreprises privées, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1983, p. 84.
[2828] *Ibidem*, p. 84.
[2829] Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre attribue des subventions à des compagnies aériennes, par l'intermédiaire d'une association dont l'objet est de soutenir les « *lignes low-cost* », afin de développer le tourisme et l'économie au niveau local. La chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées a soulevé ce cas lors de l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération du Pays de l'Or et Communauté d'Agglomération de Montpellier (CRC de Languedoc-Roussillon, *Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération du Pays de l'Or (34), Exercices 2008 et suivants*, 14 avril 2015, 57 pages ; CRC de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, *Rapport d'observations définitives : Communauté d'Agglomération de Montpellier (34), Exercices 2010 et suivants*, 13 octobre 2016, 138 pages).
[2830] Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 199.
[2831] Les aides des collectivités locales aux entreprises privées, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1983, p. 84.
[2832] *Ibidem*, p. 84.

montages juridiques et financiers pour contourner la législation relative aux aides financières destinées aux entreprises en difficulté. En 1987, la Cour des comptes dénonçait le subterfuge. Afin de ne pas se soumettre à l'obligation d'élaborer des mesures de redressement pour l'entreprise en difficulté et de signer une convention avec l'entreprise qui s'engage à les mettre en œuvre, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre préfèrent opter pour des interventions financières fondées sur l'aide au développement économique qui leur permettent d'user de l'aide au développement, moins contraignante[2833]. Ainsi, la commune de Montville en Seine-Maritime a attribué une garantie d'emprunt à une entreprise privée de matières plastiques qui avait contracté un emprunt auprès de la Caisse des dépôts[2834]. Or cet emprunt n'avait pour but que de reconstituer le fonds de roulement[2835] de l'entreprise. Dès lors, l'entreprise privée se situait déjà dans une difficulté financière certaine. De fait, elle a effectué un dépôt de bilan un an plus tard[2836] et la garantie d'emprunt a été mise en jeu. Le risque financier pour la commune pouvait donc être évité.

B. Des montages juridiques et financiers issus de la combinaison d'instruments financiers divers

998. La Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes observent une combinaison, par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, de l'ensemble des instruments financiers mis à leur disposition par le législateur[2837]. Le montage juridique et financier peut consister à combiner des instruments issus uniquement des dépenses et recettes publiques locales (1) ou des instruments issus à la fois de ces dernières et des dépenses fiscales locales (2).

1. La combinaison des instruments relevant uniquement des dépenses et recettes publiques locales

999. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre disposent d'un choix étendu d'instruments financiers qu'ils peuvent combiner pour intervenir en faveur des entreprises privées. Le montage juridique et financier existe lorsque les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre interviennent en faveur des entreprises privées lorsqu'ils combinent plusieurs catégories d'instruments. Cette combinaison doit être le fruit d'une stratégie de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et non un concours de circonstances. Les rapports de la Cour des comptes mettent en lumière un nombre important de cas qui sont

---

[2833] Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 200.
[2834] *Ibidem*, p. 200.
[2835] Le fonds de roulement est un élément essentiel pour l'entreprise privée.
[2836] Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 200.
[2837] Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., p. 11.

loin de révéler une quelconque stratégie financière eu égard aux résultats de l'intervention financière.

1000. Le montage juridique et financier peut consister en la combinaison d'un prêt et d'une bonification d'intérêts. La Cour des comptes donne l'exemple du département des Landes[2838]. Le montage juridique et financier peut être un prêt avec un différé de remboursement. La Cour des comptes donne l'exemple du département des Pyrénées-Atlantiques[2839]. Le montage juridique et financier peut combiner une garantie d'emprunt et une cession de terrain pour faciliter l'implantation de l'entreprise privée sur le territoire communal. C'est le cas de la commune de Romorantin-Lanthenay située dans le Loir-et-Cher[2840].

1001. Le montage juridique et financier peut consister en une succession de combinaisons d'instruments financiers. La Cour des comptes retient un exemple édifiant. En effet, un promoteur immobilier souhaitait édifier un hôtel de luxe, le Beach-Regency, sur le territoire de la ville de Nice. Plusieurs entreprises privées sont intervenues successivement de manière irrégulière, et la ville de Nice leur a accordé, dans le cadre de l'ensemble de l'opération, une cession de terrain par bail emphytéotique en contrepartie de loyers d'un montant symbolique, plusieurs garanties d'emprunts, des avances, une cession gratuite de terrain et une avance sans intérêts remboursables. Ainsi, la chambre régionale des comptes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Cour des comptes condamnent l'attribution d'aussi nombreux avantages à des entreprises privées[2841].

2. La combinaison d'instruments relevant des dépenses et recettes publiques locales et des dépenses fiscales locales

1002. Si les instruments relevant des dépenses et recettes publiques locales sont nombreux, ceux relevant des dépenses fiscales locales le sont beaucoup moins[2842]. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre réussissent tout de même à réaliser des montages juridiques et financiers qui font appel à ces deux catégories d'instruments. La Cour des comptes constate quelques cas significatifs qui ont des conséquences parfois néfastes pour la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

[2838] Les aides des collectivités locales aux entreprises privées, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1983, p. 86.
[2839] *Ibidem*, p. 86.
[2840] Garanties apportées par plusieurs communes à un groupe de promotion immobilière *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1993, p. 373.
[2841] Les méthodes de gestion de la ville de Nice, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., pp. 308-309.
[2842] Pour une analyse plus approfondie de ce constat, voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §1. B. 1.

1003. Le montage juridique et financier peut combiner des exonérations fiscales, des prix de cession particulièrement bas et un prêt à un taux privilégié. La Cour des comptes prend l'exemple de la ville de Quimper[2843].

§2. Des montages juridiques et financiers réalisés dans des conditions juridiques incertaines

1004. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'hésitent pas à réaliser des montages juridiques et financiers dans des conditions plus que douteuses (A). Ces irrégularités sont renforcées lorsque les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'interviennent pas directement (B).

A. Des montages juridiques et financiers irréguliers

1005. Les montages juridiques et financiers conçus par certaines collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont parfois volontairement irréguliers car ils créent une opacité telle des interventions financières en faveur des entreprises privées que la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes ont des difficultés à déceler les irrégularités (1). Certains montages juridiques et financiers n'ont d'autre but que de s'affranchir des règles de gestion publique (2).

1. Des montages juridiques et financiers opaques

1006. La Cour des comptes donne de nombreux exemples de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui franchissent ouvertement et délibérément les règles juridiques[2844]. C'est le cas lorsque certains d'entre eux s'octroient le droit d'effectuer des rabais sur le prix de cession ou de location à des entreprises privées alors même qu'ils ne figurent aucunement dans les zones d'application de la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services (PAT)[2845]. Ce fut le cas de communes situées dans le département de la Sarthe qui ont effectué un rabais sur le prix de cession ou de location à des entreprises privées alors que,

---

[2843] Les aides des collectivités locales aux entreprises privées, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1983, p. 867.

[2844] Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 194 ; Avance consentie par la région Réunion à l'association le point Mulhouse en vue de l'acquisition d'un avion destiné à desservir l'île, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Tome I, 1990, p. 400 ; Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., p. 24.

[2845] Il s'agit des zones d'aide à finalité régionale et des zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes. La prime d'aménagement du territoire (PAT) est une subvention d'investissement régie par le décret n° 2014-1056 du 16 septembre 2014 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services (*JORF* n°0216 du 18 septembre 2014 page 15278, texte n° 20). Même lorsque la zone est éligible, certaines collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'ignorent pas les règles de plafonnement du rabais (Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., p. 27).

jusqu'en 1995, l'ensemble du territoire du département ne faisait pas partie des zones d'application de la PAT[2846].

1007. De plus, les irrégularités se manifestent à travers des montages juridiques et financiers qui font intervenir plusieurs niveaux de collectivités territoriales[2847]. Le département de la Vendée souhaitait accorder un prêt à une entreprise de thalassothérapie afin de l'aider à s'implanter sur la commune de Saint-Jean-de-Monts. Mais, aucun texte ne prévoyant une telle possibilité d'intervention financière pour le département, celui-ci a imaginé un montage juridique et financier pour arriver à ses fins. Pour ce faire, le département de la Vendée a accordé à la commune un prêt, à un taux de 1 %, correspondant au montant de l'aide nécessaire à l'entreprise de thalassothérapie. La commune de Saint-Jean-de-Monts, qualifié à tort de maître d'ouvrage du projet, a rétrocédé ce prêt à l'entreprise[2848].

1008. D'autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre vont plus loin en créant de nouveaux instruments financiers qui ne sont pas prévus par la loi. Ainsi, la Cour des comptes a fait remarquer que de nombreux départements et communes avaient instauré des avantages financiers en faveur des entreprises privées appartenant au secteur de l'hôtellerie[2849]. Parmi ces avantages, ils ont créé, par exemple, la prime forfaitaire à la chambre qui n'est pas prévue par la loi[2850]. De même certaines collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre créent de nouveaux régimes d'aides sans aucun fondement juridique[2851]. Certains départements, communes ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre interviennent financièrement en dehors des régimes d'aides fixés par la région[2852]. Ces interventions portent atteinte au principe de complémentarité qui prévoit la possibilité de compléter les interventions financières de la région à hauteur des plafonds règlementaires. Elles portent également atteinte à la compétence financière de la région en la matière. Conformément à la loi, la région détient la compétence principale pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées lors de leur création. Pourtant, certains départements outrepassent leurs compétences en

---

[2846] Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 194 ; Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., p. 26.

[2847] Ce montage juridique et financier met en exergue l'existence de relations financières entre les collectivités territoriales. Dans un article intitulé *Les relations financières entre collectivités territoriales*, Madame le Professeur Cendrine Delivré montre que les relations financières sont un moyen pour les collectivités territoriales d'exercer leur compétence locale. Elles témoignent aussi des inégalités financières qui existent entre les collectivités territoriales (DELIVRE (Cendrine), Les relations financières entre collectivités territoriales, *in Les relations entre collectivités territoriales*, *Actes du colloque organisé le 28 janvier 2005 par l'Institut d'Etudes administratives de la Faculté de droit de l'Université Jean Moulin – Lyon*, sous la direction de CAUDAL (Sylvie) et ROBBE (François), L'Harmattan, 2005, pp. 167-186).

[2848] Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., p. 26.

[2849] Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 194.

[2850] *Ibidem*, p. 194.

[2851] Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., p. 22.

[2852] *Ibidem*, p. 22 ; Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., p. 26.

accordant des prestations de services, des subventions ou des prêts, fréquemment à taux nul, à ces entreprises privées. La Cour des comptes donne de nombreux exemples de transgression par les collectivités territoriales autres que la région[2853]. Le département du Maine-et-Loire intervient financièrement en faveur des entreprises privées, en accordant des prêts à taux nul par exemple. Toutefois, il n'opère pas directement[2854]. Il agit par l'intermédiaire de l'association Anjou-Initiative qui regroupe d'autres collectivités territoriales et personnes morales[2855]. Le montage juridique et financier permet au département d'intervenir financièrement en faveur des entreprises privées.

2. Des montages juridiques et financiers dont le but est de s'affranchir des règles de gestion publique

1009. La Cour des comptes donne de nombreux exemples qui placent les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à la limite de la légalité parce qu'ils veulent s'affranchir de règles de gestion publique plus contraignantes[2856]. Ainsi, certaines collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre interviennent par l'intermédiaire de chambres de commerce et d'industrie[2857], de fonds ou d'associations[2858] telles que des comités d'expansion[2859].

1010. Certaines collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre interviennent en instituant des fonds[2860]. Ces fonds sont, selon les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes, « *constitués dans les écritures des collectivités, mais utilisés selon des procédures et des critères distincts de ceux normalement fixés par les assemblées délibérantes* »[2861]. Ces pratiques ont souvent pour but

---

[2853] *Ibidem*, p. 23.
[2854] *Ibidem*, p. 23.
[2855] *Ibidem*, p. 23.
[2856] Sociétés d'économie mixte locales d'aménagement et de construction, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Tome I, 1990, p. 352 ; L'utilisation abusive de la loi de 1901 sur les associations par certains départements de l'Ile-de-France *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., p. 265 ; Les méthodes de gestion de la ville de Nice, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., p. 305 ; Le recours par certaines communes d'Île-de-France aux sociétés d'économie mixte, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1993, p. 325 ; Commune de Limeil-Brévannes, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1994, p. 261.
[2857] La Cour l'indique dans son rapport de 1987, 2007 (Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 194 ; Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., p. 13).
[2858] La ville de Nice a utilisé de nombreuses « *associations de façades* » pour s'affranchir des règles de la gestion publique et échapper au contrôle du comptable public (Les méthodes de gestion de la ville de Nice, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., p. 305).
[2859] La Cour le souligne dans son rapport de 1987 (Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 194).
[2860] *Ibidem*, p. 194.
[2861] Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., p. 32.

d'intervenir plus rapidement en faveur des entreprises privées en usant de règles plus souples que celles de la gestion publique. Ainsi, le département de Loire-Atlantique a créé un fonds d'interventions départementales (FID) sous la forme de deux lignes budgétaires[2862]. Mais cette procédure a favorisé des opérations irrégulières telles que l'attribution d'aides à l'immobilier d'entreprise dans des zones non éligibles à la PAT[2863].

1011. D'autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'hésitent pas à user simultanément de la chambre du commerce et de l'industrie, des comités d'expansion et de fonds divers pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées. L'ancienne région Haute-Normandie a réalisé un montage juridique et financier pour le moins opaque. Cette région s'adjoint les services de quatre comités d'expansion pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées. Elle intervient au moyen de fonds spécialisés qui sont au nombre de sept et dont la gestion générale est confiée à la Chambre régionale de commerce et d'industrie. La région intervient donc de manière dispersée[2864].

1012. L'interventionnisme financier local, à travers les chambres consulaires, les fonds ou encore les comités d'expansion, constitue un inconvénient potentiel pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. En effet, ces « *organismes* »[2865] ne mesurent pas les risques qu'ils prennent en accordant certaines aides[2866].

B. Des montages juridiques et financiers dans lesquels les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre interviennent indirectement

1013. Parfois, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre interviennent par l'intermédiaire d'associations ou de SEML afin de coordonner de manière cohérente les instruments financiers[2867]. Mais dans de nombreux cas, ce n'est pas le succès qui l'emporte. Le recours à l'association (1) ou à la SEML est souvent abusif (2).

[2862] *Ibidem*, p. 32.
[2863] *Ibidem*, p. 32.
[2864] La Cour des comptes ne dénombre, d'ailleurs, pas moins de trente-quatre procédures d'intervention régionale (Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 193).
[2865] Il s'agit des chambres consulaires, des fonds ou des comités d'expansion (Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., p. 15).
[2866] *Ibidem*, p. 13.
[2867] Ce volontarisme des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre a obtenu quelques succès (*Ibidem*, pp. 36-37).

1. L'usage abusif d'associations parfois transparentes

1014. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent intervenir par des associations issues de la loi du 1er juillet 1901[2868]. Ainsi, ils interviennent par l'intermédiaire de comités d'expansion économique, de comités de bassin d'emploi, de comités de développement économique[2869]. La Cour des comptes dénonce la forme d'intervention qui n'est en réalité qu'un simple prolongement des services des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[2870]. La Cour des comptes, à l'instar de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, pointe l'usage excessif de nombreuses « *associations de façades* »[2871] dont l'un des buts est de développer le tourisme et la culture à Nice[2872]. De plus, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre interviennent par le truchement d'agences de développement économique dont la compétence se limite à « *la commercialisation de zones d'aménagement et le développement d'activités d'insertion par l'économique* »[2873]. Enfin, ils interviennent par le biais de « *réseaux associatifs de proximité* »[2874], comme l'association France Initiative Réseau, Entreprendre en France, Fondation France Active ou par exemple le Réseau Entreprendre[2875].

1015. De nombreux montages juridiques et financiers font montre d'un interventionnisme financier local par l'intermédiaire de ces associations. Certaines d'entre elles décident d'accorder des aides financières – des subventions – à des projets sur des fonds publics à des entreprises privées sans que le décideur public utilise ses prérogatives d'attribution et de gestion de l'aide[2876]. Par ailleurs, certaines associations versent des subventions à d'autres associations chargées à leur tour de verser des subventions aux entreprises privées[2877]. Partant, l'opacité de ce montage juridique et financier empêche d'identifier les destinataires réels des aides accordées par les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

[2868] Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, *JORF* du 2 juillet 1901, p. 4025.
[2869] Une participation financière a été attribuée par le département des Yvelines, en 1986, au comité de développement économique afin que celui-ci la verse à la société Aérospatiale. Mais, le comité n'a jamais versé de somme à la société et la collectivité territoriale n'a réclamé aucun reversement à celui-ci (L'utilisation abusive de la loi de 1901 sur les associations par certains départements de l'Ile-de-France *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., p. 265).
[2870] Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., p. 14.
[2871] L'utilisation abusive de la loi de 1901 sur les associations par certains départements de l'Ile-de-France *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., p. 305 ; Commune de Limeil-Brévannes, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1994, p. 261.
[2872] L'utilisation abusive de la loi de 1901 sur les associations par certains départements de l'Ile-de-France *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., p. 308.
[2873] Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., p. 14.
[2874] *Ibidem*, p. 13.
[2875] *Ibidem*, p. 13.
[2876] *Ibidem*, p. 27.
[2877] L'utilisation abusive de la loi de 1901 sur les associations par certains départements de l'Ile-de-France *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., p. 269.

1016. La Cour des comptes, ainsi que les chambres régionales des comptes, signalent cette forme d'intervention qui cache, parfois, un « *fonctionnement irrégulier* »[2878]. La Cour des comptes, ainsi que les chambres régionales des comptes constatent que ces associations s'analysent parfois comme de « *simples démembrements* »[2879], des « *services* »[2880] des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour lesquels s'appliquent alors la théorie de la transparence[2881].

2. L'usage abusif des SEML

1017. Les sociétés d'économie mixte locales (SEML) sont apparues comme des intermédiaires adéquats pour permettre aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'intervenir financièrement en faveur des entreprises privées en usant d'un cadre de droit privé[2882]. Aussi, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont-ils facilement recours aux SEML dans lesquelles ils ont des participations financières[2883].

1018. Les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent prévoir dans les statuts d'une SEML que celle-ci gère une pépinière d'entreprises[2884].

1019. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre créent des SEML dans un but autre que celui prévu par la

---

[2878] *Ibidem*, p. 266.

[2879] *Ibidem*, p. 265 ; Cour des comptes, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises, 12. Commune de Limeil-Brévannes, 1994, p. 261.

[2880] Le Conseil d'Etat analyse les « *circonstances de la création de l'association, les modalités de son organisation et de son fonctionnement, l'origine de ses ressources ainsi que le contrôle exercé sur elle par la commune* » pour considérer qu'une association n'est qu' « *un service de la ville* » (DREYFUS (Jean-David) note sous CE, 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, *AJDA* 2007.915). Ces services de la commune ont été qualifiés de « *faux-nez* » (DREIFFUS (Muriel) note sous CE, 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, *D*. 2007.1937).

[2881] La théorie de la transparence a été appliquée, pour la première fois, en matière contractuelle, par le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt* (CE, 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, Réf. préc.). Le juge de la Haute juridiction définit cette théorie en soulignant que « *lorsqu'une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée doit être regardée comme transparente* ».

[2882] Les sociétés d'économie mixte locales et les conséquences de leur gestion sur les finances des collectivités concédantes, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1984, p. 154.

[2883] Ces prises de participations masquent des interventions financières indirectes de la collectivité territoriale. La chambre régionale des comptes met en exergue ces montages financiers opérés par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les prises de participation dans les SEML s'avèrent être une pratique courante pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, nombre d'entre eux détiennent des participations dans le capital de ces sociétés. C'est le cas, par exemple, du Département de l'Aisne qui est le principal actionnaire de la Société d'équipement du département de l'Aisne (SEDA) et de la Société pour l'immobilier d'entreprise dans l'Aisne (SIMEA). Elles ont toutes deux pour objet le développement économique et l'aménagement du territoire. Le capital souscrit par le département dans la SEDA représente 45,14 % du capital et dans la SIMEA, 37,27 % du capital (CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives. Département de l'Aisne*, Exercices 2010 et suivants, 7 juillet 2016, Arras, p. 10).

[2884] La gestion de deux sociétés d'économie mixte en Île-de-France, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1997, pp. 529-531.

loi pour intervenir dans des domaines dont le législateur ne leur a accordé aucune compétence[2885]. La Cour des comptes prend l'exemple du département de la Charente-Maritime qui intervient financièrement pour aider les aquaculteurs et l'élevage d'esturgeons[2886]. Il n'agit pas directement. Il intervient par l'intermédiaire de la société d'économie mixte SEMDAC. Ce montage juridique et financier contrevient à la législation. D'une part, le département n'a pas reçu, sur le fondement de la législation de 1982, de compétence pour intervenir dans de tels domaines. D'autre part, la SEMDAC outrepasse son objet social.

1020. *A priori*, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut intervenir financièrement par l'intermédiaire d'une SEML[2887], alors qu'en réalité cette SEML crée de manière irrégulière une association qui opère à sa place dans des conditions encore plus irrégulières. Cette SEML, afin de rendre possible l'intervention financière de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, passe par une structure associative chargée de mobiliser des fonds, pour financer des entreprises privées qui sont la plupart du temps de petite taille[2888]. Le financement s'opère alors sous forme de prêts d'honneur. Ce montage juridique et financier, pour le moins opaque, ne fait pas ses preuves[2889]. Une chambre régionale des comptes a d'ailleurs mis en exergue les charges de certaines de ces associations qui se composaient uniquement de dépenses de personnel et d'achat de petit matériel[2890]. Ces associations se contentaient de servir d'intermédiaire entre l'entreprise privée et une chambre de commerce et de l'industrie[2891].

1021. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont recours aux SEML car elles interviennent en faveur des entreprises privées par l'investissement mobilier. De fait, ce sont les SEML de construction ou les sociétés d'aménagement qui sont concernées[2892]. Elles construisent ou aménagent des zones – d'activités ou industrielles, par exemple – dans le but de les commercialiser, en les revendant ou les louant pour leur compte, à des entreprises privées[2893]. Le recours aux SEML entraîne des difficultés significatives, voire des

---

[2885] Sociétés d'économie mixte locales d'aménagement et de construction, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., p. 352 ; Le soutien de la ville de la Ferté-Macé (Orne) à l'industrie de la confection *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1991, p. 335 ; Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., pp. 31-32 ; Les communes confrontées à de graves difficultés financières, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., p. 303.
[2886] Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., pp. 31-32.
[2887] Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., p. 15.
[2888] *Ibidem*, p. 15.
[2889] *Ibidem*, p. 15.
[2890] *Ibidem*, p. 15.
[2891] *Ibidem*, p. 15.
[2892] Sociétés d'économie mixte locales d'aménagement et de construction, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., pp. 351 et s.
[2893] Ville de Montreuil-sous-Bois : la zone industrielle en hauteur dénommée MOZINOR, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1982, p. 138 ; Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 5. La situation financière de la ville de Créteil, 1982, p. 139 ; Les sociétés d'économie mixte

« *situation[s] de quasi faillite* »[2894] pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. L'absence de rigueur dans la gestion des SEML[2895] entraîne des conséquences financières lourdes pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[2896]. Souvent, ces derniers n'anticipent pas les déconvenues financières des SEML, dont les « *structures financières [sont] trop fragiles* »[2897], et qui aboutissent parfois à leur liquidation judiciaire[2898]. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne disposent pas d'informations comptables « *disponibles* »[2899], « *complètes* »[2900], « *fiables* »[2901] et « *suffisantes* »[2902] concernant les SEML, en raison de l'absence de comptes rendus explicites[2903].

---

locales et les conséquences de leur gestion sur les finances des collectivités concédantes, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1984, p. 155 ; Sociétés d'économie mixte locales d'aménagement et de construction, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., p. 351.

[2894] *Ibidem*, p. 362.

[2895] La Cour des comptes souligne que ces défauts existent dès la création des premières SEML. La Cour des comptes, à l'instar des travaux des chambres régionales des comptes, avait déjà remarqué, dans ses rapports publics annuels de 1980 et 1984, que les SEML ne bénéficiaient pas de fonds propres suffisants, n'effectuaient pas d'études préalables suffisantes avant le lancement de leurs opérations (*Ibidem*, p. 351).

[2896] Les sociétés d'économie mixte locales et les conséquences de leur gestion sur les finances des collectivités concédantes, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1984, p. 154 ; Les collectivités locales et la gestion des opérations d'aménagement urbain, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 2001, p. 777.

[2897] Les fonds propres des SEML demeurent trop inférieurs en volume au montant de leurs opérations, si bien qu'elles dépendent essentiellement de fonds publics (Sociétés d'économie mixte locales d'aménagement et de construction, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., pp. 352-353).

[2898] Les sociétés d'économie mixte locales et les conséquences de leur gestion sur les finances des collectivités concédantes, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1984, p. 154.

[2899] *Ibidem*, p. 155.

[2900] Sociétés d'économie mixte locales d'aménagement et de construction, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., p. 354.

[2901] *Ibidem*, p. 354.

[2902] Les sociétés d'économie mixte locales et les conséquences de leur gestion sur les finances des collectivités concédantes, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1984, p. 155.

[2903] Sociétés d'économie mixte locales d'aménagement et de construction, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., p. 354 ; Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 9. Le recours par certaines communes d'Île-de-France aux sociétés d'économie mixte, 1993, p. 326.

Conclusion du Chapitre 2.

1022. Le dernier rapport de la Cour des comptes confirme que celle-ci n'est point opposée à l'interventionnisme financier local car elle considère que si une « *activité relève principalement de l'initiative privée, les acteurs publics ont un rôle à jouer pour favoriser son essor* »[2904]. De manière générale, les juridictions financières, particulièrement la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes et le Conseil d'Etat, examinent les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées. Elles en dressent un constat assez sévère et alertent les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre grâce aux rapports qu'elles publient chaque année.

1023. Cette sévérité résulte des montages juridiques et financiers effectués par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, et qui sont souvent à la frontière de la légalité lorsqu'ils ne la franchissent pas totalement, ce qui fait dire à Madame le Professeur Sylvie Caudal qu' « *[ils] rivalisent d'imagination pour trouver des formules évitant les contraintes du droit !* »[2905]. Pour autant, que cela soit la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes ou le Conseil d'Etat, le constat est unanime : les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne produisent aucun effet incitatif réfléchi à l'égard des entreprises privées. Au contraire, elles créent un lien de subordination vis-à-vis de la personne publique locale.

1024. Néanmoins, les juridictions financières ne remettent pas en question l'existence de ces interventions. Loin d'être opposé aux interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le Conseil d'Etat a même proposé un guide classifiant les outils d'action économiques, afin que ces derniers appréhendent au mieux ces outils.

1025. L'analyse des rapports de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes montre une préférence notable pour l'utilisation des instruments relatifs à la perte de recettes fiscales telles que les dépenses fiscales locales qui semblent plus opérantes. En revanche, elles déplorent l'usage de certaines dépenses publiques locales, notamment la subvention, en raison de l'absence de suivi de cette dépense. Force est de constater que les juridictions financières, à l'instar de la Cour des comptes, défendent un interventionnisme financier local qui semble libéral, puisque dans un rapport de la Cour des comptes, cette juridiction financière estime que la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doit seulement inciter et soutenir les entreprises privées, et non s'y substituer.

[2904] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018, Tome I, L'organisation*, La documentation française, février 2018, Paris, p. 547.
[2905] CAUDAL (Sylvie), Avant-propos, *Les collectivités locales et l'entreprise*, sous la direction de Sylvie CAUDAL et Jean-François SESTIER, LGDJ, 2002, Paris, p. 2.

Conclusion du Sous-titre 2.

1026. L'interventionnisme financier des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre est à la lumière des normes législatives qui les régissent, notamment celles relatives à la répartition des compétences, c'est-à-dire diffus, opaque et compliqué.

1027. L'interventionnisme financier local est diffus. En effet, le législateur permet aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'effectuer des interventions financières sans véritablement distinguer les catégories de collectivités territoriales. De plus, les dispositions législatives et réglementaires se succèdent et modifient l'ordonnancement juridique relatif à l'interventionnisme financier local sans qu'il n'y ait de coordination d'ensemble. Le caractère diffus des interventions financières entraîne un conflit de compétence financière au niveau local, ce qui rend l'interventionnisme financier local inapplicable.

1028. L'interventionnisme financier local est opaque en raison de la nature défaillante et/ou illégale des montages juridiques et financiers élaborés par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ainsi, la défaillance peut provenir de l'emploi excessif des instruments juridiques et financiers à l'égard des entreprises privées, ce qui grève les finances des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Quant à l'illégalité, elle peut émaner de la volonté de ceux-ci de s'affranchir des règles de gestion publique.

1029. L'interventionnisme financier local est compliqué car les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peinent à concilier l'intérêt financier et l'intérêt économique. Oubliant ce nécessaire équilibre, les montages juridiques et financiers élaborés privilégient l'intérêt économique au détriment de l'intérêt financier. Pourtant, la conjugaison des deux est loin d'être inconcevable car les juridictions financières reconnaissent des réussites.

Conclusion du Titre 1

1030. « *Il est vrai que la relative confusion des domaines d'intervention, voire des rôles entre les autorités locales, a contribué à énormément développer et complexifier les relations […] entre autorités locales : à tel point que ces relations sont aussi porteuses de dysfonctionnements pour le système local. La rationalité cartésienne semble ici bien loin…* »[2906]. L'interventionnisme financier local est marqué par un manque de cohérence dans la répartition de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées puisque la commune, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, le département, la région et l'Etat détiennent une compétence en la matière. De fait, la mise en œuvre de l'interventionnisme financier local est affectée par une kyrielle d'autorités locales qui n'arrivent à établir ni une coordination de leur rôle ni une stratégie financière locale. En conséquence, l'effectivité de l'interventionnisme financier local est impactée par les nombreux obstacles liés aux principes constitutionnels qui se contredisent, aux catégories de collectivités territoriales qui se concurrencent, au statut des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui se confondent presque, à l'éternelle répartition de la compétence financière entre Etat et collectivités territoriales, d'une part, et entre collectivités territoriales, d'autre part.

1031. D'ailleurs, les rapports des juridictions financières – chambres régionales et territoriales des comptes, Cour des comptes et Conseil d'Etat – mettent régulièrement en exergue ces obstacles. Elles dénoncent des interventions financières qui se révèlent soit insatisfaisantes, soit abusives, soit détournées des normes juridiques applicables à l'interventionnisme financier local. En effet, si les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre utilisent l'ensemble des instruments juridiques et financiers offerts par le législateur, ainsi que le formalisme y afférent, pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées, ils n'hésitent pas à s'affranchir de certaines règles, privant ainsi l'interventionnisme financier local de sa validité. De fait, cette absence de validité compromet l'effectivité de l'interventionnisme financier local. Il en ressort que l'interventionnisme financier local cristallise un certain nombre de problématiques qui constituent autant d'obstacles à son effectivité.

[2906] CAUDAL (Sylvie), Rapport introductif, *in Les relations entre collectivités territoriales*, *Actes du colloque organisé le 28 janvier 2005 par l'Institut d'Etudes administratives de la Faculté de droit de l'Université Jean Moulin – Lyon*, sous la direction de CAUDAL (Sylvie) et ROBBE (François), L'Harmattan, 2005, p. 10).

Titre 2.

La rationalisation de l'interventionnisme financier local

1033. Cette recherche n'aurait qu'un intérêt limité si elle ne consistait qu'à effectuer un état des lieux des interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées sans chercher à rendre cet interventionnisme rationnel. L'interventionnisme financier local doit être rationalisé c'est-à-dire être « *conforme à la raison* »[2907]. Le terme « *rationaliser* » vient du latin impérial « *rationalis* » qui veut dire « *doué de raison, fondé sur la raison* »[2908]. Le verbe présente comme dérivé « *rationalisation* » signifiant « *action de rationaliser* »[2909]. Le terme est assez récent puisqu'il date du XIXème siècle. Il est employé spécifiquement en économie, dès 1927, pour désigner l' « *organisation d'une activité économique selon les principes rationnels d'efficacité* »[2910]. Il est, par la suite, appréhendé par les finances publiques, dans les années quatre-vingt, avec la mise en place de la méthode de la rationalisation des choix budgétaires. Cette méthode fait appel à un ensemble de calcul économique utilisé en finances publiques pour optimiser les dépenses publiques. D'ailleurs, dans le *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, Michel Paul définit la « *rationalisation des choix budgétaires* » comme « *une méthode cohérente et continue de préparation, d'exécution et de contrôle des décisions budgétaires. La RCB est une démarche scientifique qui vient aider et non remplacer la procédure traditionnelle* »[2911]. Cette méthode provient des Etats-Unis où elle s'intitule « *Planning programming and budgeting system* »[2912]. Cette méthode aide à la prise de décision en matière d'orientation des politiques publiques afin de définir un budget prévisionnel qui sera réalisé au bout d'un temps « *x* »[2913]. Toutefois, la méthode de la rationalisation des choix budgétaires n'a pu perdurer en raison de son caractère trop scientifique[2914] qui ne contribuait plus à une prise de décision[2915]. La rationalisation a été

[2907] REY (Alain) et ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française*, Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2010, p. 2126.

[2908] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, article « rationaliser », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 1965.

[2909] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, article « rationalisation », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 1965.

[2910] *Ibidem*, p. 1965.

[2911] Monsieur le Professeur Jacques Percebois approfondit la définition qu'il donne de la RCB. Ainsi, au-delà de l'influence de cette méthode sur les décisions budgétaires, la RCB doit être appréhendée « *comme un schéma cohérent et continu de préparation (définition des objectifs, recensement des moyens), de décision (choix entre plusieurs alternatives selon des critères d'efficacité), d'exécution (programmation et gestion) et de contrôle (comparaison des prévisions et des résultats)* » (PAUL (Michel), Rationalisation des choix budgétaires (aspects juridiques), *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, p. 1270). Notons que le ministère de l'Economie et des Finances avait proposé comme autre dénomination de cette méthode : Optimisation des dépenses publiques (OPD). Mais ce n'est pas ce sigle qui fut retenu (*Ibidem*, p. 1270).

[2912] La méthode a d'abord été pensée par deux auteurs américains, Charles J. Hitch et Roland Mc Kean, en direction du domaine de la défense. Ils ont écrit cette méthode dans un ouvrage intitulé *The economics of défense in the nuclear age* qui date de 1960.

[2913] SFEZ (Lucien), *Critique de la décision*, Armand Colin, 1973, Paris, p. 73.

[2914] VIVERET (Patrick), *Rapport au Premier Ministre sur l'évaluation des politiques et des actions publiques*, La documentation française, 1989, p. 45.

[2915] Lucien Sfez, dans son ouvrage *Critique de la décision* met en exergue deux graves défauts de la méthode de la rationalisation des choix budgétaires. Le premier est l'absence de cadre méthodologique pour la recherche en matière d'objectifs proposés par les spécialistes. Le second est que les coûts possibles d'une opération préalablement énoncée par le décideur « *fixent les limites, dessinent les contours, en somme définissent la décision* » (SFEZ (Lucien), *Critique de la décision*, Armand Colin, 1973, Paris, p. 79).

mise en veille pendant quelques années[2916] avant d'être remise à l'ordre du jour avec l'importante loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001 (Loi organique du 1er août 2001 ci-après)[2917] irriguant durablement les finances publiques de l'Etat. Pourtant, ni la rationalisation des choix budgétaires, autrefois, ni la loi organique du 1er août 2001, aujourd'hui, n'a été introduite au niveau des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Seules des expérimentations ont été faites, mais sans conséquence pour l'instant au niveau législatif[2918].

1034. Dès lors, la question d'une « *LOLF locale* » interpelle car une rationalisation de la dépense locale conduira *in fine* à la rationalisation de l'interventionnisme financier local. D'une part, l'application de l'esprit de la loi organique du 1er août 2001 aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entrainera nécessairement des conséquences sur l'appréhension de l'interventionnisme financier local. Dès lors, la recherche de la raison devrait jaillir de l'optimisation de l'interventionnisme financier local (Sous-titre 1) et de l'évaluation, du contrôle et de la sanction de celui-ci (Sous-titre 2).

[2916] De nombreux rapports ont été publiés soutenant la nécessité d'une réforme du cadre budgétaire et comptable de l'Etat (PERRET (Bernard), De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), *RFAP*, n° 117, 2006/1, pp. 31-41).

[2917] Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, Réf. préc.

[2918] Aucune loi n'a permis l'application de la loi organique du 1er août 2001, précitée, aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. En revanche, un guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale a été publié par le Ministère du Budget en 2007. L'étude d'impact des articles 2 et 3 de la loi NOTRe du 7 août 2015 (Réf. préc.) souligne la nécessité d'une rationalisation.

Sous-titre 1. L'optimisation de l'interventionnisme financier local

1035. L' « *optimisation* » signifie l' « *action d'optimiser* »[2919]. Le vocable « *optimiser* » vient de l'anglais « *to optimize* » qui signifie « *faire quelque chose de manière optimale* »[2920]. Le terme a pris le sens de « *rendre optimum* », en français. Ce terme « *optimum* » provenant du latin « *optimus* » qui veut dire « *le meilleur* »[2921]. L'optimisation exprime donc littéralement l'action de rendre le meilleur possible. Dans le domaine juridique, l'optimisation consiste à appliquer le mieux que possible tous les avantages voulus par le législateur. L'optimisation de l'interventionnisme financier local signifie donc rendre meilleures les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle consiste à appliquer les instruments juridiques et financiers voulus par le législateur de telle sorte que les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre soient optimales auprès des entreprises privées. Pourtant, il est nécessaire que les documents budgétaires et comptables permettent de facilement identifier les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées comme cela est possible pour le budget de l'Etat. Pour ce faire, il est nécessaire de les rendre plus transparents (Chapitre 1). De plus, il faut clarifier l'emploi, qui est fait, par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, des instruments financiers concourant à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées (Chapitre 2).

[2919] Le terme « *optimiser* » et son substantif « *optimisation* » semblent être apparus au début du XXème siècle en 1906. Le terme est d'origine anglaise « *to optimize* » qui signifie « *se comporter en optimiste* » (REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, articles « optimiser » et « optimisation », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 1561). Le terme est utilisé en droit fiscal, il est alors fait référence à l'optimisation fiscale qui est « *le fait pour un contribuable d'organiser ses affaires de telle sorte qu'à identité d'effets économiques, la charge fiscale qu'il supporte soit la plus faible possible, conformément aux règles fiscales en vigueur* » (GUTMANN (Daniel), Optimisation fiscale, *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, pp. 639-640).

[2920] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, article « optimiser », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 1561.

[2921] *Ibidem*, p. 1561.

Chapitre 1. La transparence des interventions financières locales en faveur des entreprises privées

1036. La transparence est la « *qualité de ce qui laisse paraître la réalité tout entière, de ce qui exprime la vérité sans l'altérer* »[2922]. La transparence financière au niveau local[2923] a mis du temps à s'installer contrairement à d'autres pays car la France est très connue pour sa « *tradition du secret* »[2924]. Elle a été insérée par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République[2925] dont l'un des buts promouvait le concept de transparence. La transparence financière implique d'abord que soit réformé le cadre budgétaire et comptable à la lumière de la loi organique du 1er août 2001. La loi organique du 1er août 2001 a permis de réformer en profondeur le cadre budgétaire et comptable de l'Etat si bien que certains auteurs de la doctrine l'ont qualifiée de « *Constitution financière de l'Etat* »[2926]. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont aussi besoin de leur constitution financière. Le cadre budgétaire et comptable tel qu'il se présente en l'état actuel du droit en section d'investissement et section de fonctionnement, en chapitres et articles avec un vote par fonction ou par article ou chapitre semble désuet. En effet, l'identification des interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées n'y est que très approximative. Dès lors, une réforme permettrait de connaître facilement les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre comme cela est possible désormais pour l'Etat. En conséquence, une réforme substantielle du cadre budgétaire et comptable est nécessaire voire indispensable à l'instar de la réforme qui a été faite pour le budget de l'Etat. Il faudrait donc transposer la loi organique du 1er août 2001 au niveau local (Section 1). De plus, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intervenant, par l'intermédiaire d'autres personnes

---

[2922] REY (Alain) et ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française*, Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2010, p. 2605.

[2923] Une thèse sur la transparence financière au niveau étatique a été publié en 2017 : SY (Aboubakry), *La transparence dans le droit budgétaire de l'Etat en France*, Thèse pour le doctorat, LGDJ, 2017, Paris, 419 pages.

[2924] DE KERVILER (Isabelle), Comment améliorer la transparence financière des comptes des collectivités locales ? Le point de vue des experts-comptables, *RFFP*, 1992, n° 40, p. 113.

[2925] L'analyse des rapports et avis parlementaires liés à la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (*JORF* n° 33 du 8 février 1992 page 2064) met en exergue cette volonté de transparence en vue de contribuer « *à assurer la « transparence » dans la gestion des collectivités et qui permette de mieux apprécier leur situation financière* » (GRAZIANI (Paul), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi d'orientation, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'administration territoriale de la République*, n° 230, Sénat, Deuxième session extraordinaire de 1991-1992, Annexe au procès-verbal de la séance du 8 janvier 1992, p. 10 ; GRAZIANI (Paul), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi d'orientation, relatif à l'administration territoriale de la République, adopté par l'Assemblée nationale*, n° 358, Sénat, Deuxième session extraordinaire de 1990-1991, Annexe au procès- verbal de la séance du 5 juin 1991, p. 31). Cette loi avait un « *objectif général de transparence* » (GIROD (Paul), *Avis présenté au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, adopté par l'Assemblée nationale*, n° 364, Sénat, Seconde session de 1990 – 1991, Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juin 1991, p. 43).

[2926] MIGAUD (Didier), *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique (n°2540) relative aux lois de finances*, n° 2908, Exposé général, débat d'orientation, discussion générale, examen des articles, texte adopté par la commission, 31 janvier 2001, p. 7.

publiques ou privées agissant au nom et pour le compte de celles-ci[2927], en faveur des entreprises privées, la transparence financière implique que soient consolidés les comptes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Section 2).

Section 1. Le nécessaire changement de paradigme du cadre budgétaire et comptable

1037. L'application de la loi organique du 1er août 2001 au niveau local suppose un changement de paradigme et ainsi de passer d'une appréhension d'un budget centré sur les moyens des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à l'appréhension d'un budget axé sur les objectifs des politiques publiques envisagées par ces derniers[2928]. La mise en place d'un budget d'objectifs est fondamentale pour l'interventionnisme financier local car il le rend transparent. En l'absence de cadre juridique, la loi organique du 1er août 2001 a été transposée au budget local par la voie de l'expérimentation faite par quelques collectivités territoriales (§1). Il en ressort que la loi organique du 1er août 2001 ne peut faire l'objet que d'une adaptation individualisée eu égard à la disparité des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (§2).

§1. La transposition de la loi organique du 1er août 2001 au budget local

1038. Ni les collectivités territoriales ni les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne bénéficient de la liberté de déterminer le cadre budgétaire et comptable car cette compétence appartient au législateur[2929]. Néanmoins, certaines collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se sont portés candidats pour expérimenter les principes de la loi organique du 1er août 2001. Dans un premier temps, nous retracerons, succinctement, la mise en place de la loi organique du 1er août 2001 au budget de l'Etat (A) avant de l'envisager au niveau local (B).

A. La mise en place de la LOLF au niveau du budget de l'Etat

1039. La loi organique du 1er août 2001 est un texte sans précédent. Elle est « *un élément du droit public financier à la fois pratique (il fixe bien des éléments de technique juridico-budgétaire) et structurant (la façon de les présenter ou d'en rendre compte influe sur la conduite des politiques publiques)* »[2930]. Deux facteurs ont concouru à la réussite de

---

[2927] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, B.
[2928] La nomenclature budgétaire issue de la loi organique du 1er août 2001 constitue un « *élément de transformation d'un budget centré sur les moyens de l'Etat en un budget centré sur les objectifs des politiques publiques menées par ce dernier* » (DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, p. 339).
[2929] La compétence du législateur se fonde sur l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958.
[2930] KOTT (Sébastien), La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances, *RFAP*, 2010/4, n° 136, pp. 881-893.

la mise de la loi organique du 1er août 2001. En premier, l'existence d'un compromis inédit (1). En second lieu, la présence d'un contenu novateur (2).

1. La loi organique du 1er août 2001, le fruit d'un consensus inédit

1040. Tout d'abord, la loi organique du 1er août 2001 est le fruit d'un consensus inédit car elle unit les membres de la classe politique[2931], les administrations et les juridictions financières ainsi que l'ensemble des agents de la fonction publique qui se sont entendus afin que naissent la nouvelle « *Constitution financière de l'Etat* »[2932].

1041. La difficulté de réformer l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959[2933] fut tellement importante qu'il fallut que se succèdent « *trois douzaines de propositions tendant à la modification de l'ordonnance* »[2934] pour que celle-ci soit modifiée[2935]. Les réflexions ayant abouti à la loi organique du 1er août 2001 ont repris en octobre 1998 sous l'impulsion du Président de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius. Ce dernier a formé un groupe de travail composé de députés ayant des convictions politiques hétéroclites et chargé de réfléchir sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire pour « *contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins* »[2936].

1042. Ces réflexions ont, ensuite, été reprises par la Commission des finances de l'Assemblée nationale afin qu'elle fasse des propositions révisant l'ordonnance de 1959[2937]. Didier Migaud, alors rapporteur général de ladite commission déposera, en premier lieu, le 11 juillet 2000, une proposition de loi organique n° 2540 en ce sens. Dès lors, sera installée, par le Président de l'Assemblée nationale, une commission spéciale chargée de l'examiner et ayant pour rapporteur Didier Migaud lui-même[2938]. Parallèlement, le Sénat se met dans

---

[2931] Ainsi, le Gouvernement et le Parlement vont réussir à s'entendre. Aussi Lionel Jospin, alors Premier ministre, déclara-t-il sur la chaîne de télévision TF1 : « *on fonctionne, en ces matières [le budget], sur la base d'une ordonnance de 1959. Et je pense que cette ordonnance, qui codifie la façon dont on mène les discussions budgétaires, et dont notamment se conduit le dialogue entre le Gouvernement, - l'exécutif - et le législatif, n'est plus adaptée, elle n'est pas assez transparente. 1959, c'est loin, et vous vous souvenez aussi quelle était l'époque. Nous sommes donc d'accord, au niveau du Gouvernement, pour revoir ces textes avec le Parlement, afin que nos évaluations soient plus précises, plus immédiates et que le débat puisse se faire sur les orientations, sur les choix en toute transparence* » (Entretien au journal télévisé du 20 heures, TFI, le 16 mars 2000).

[2932] C'est ainsi que Didier Migaud nommera la « *trente-sixième tentative* » de modification, de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 organique relative aux lois de finances, dans son exposé général sur la proposition de LOLF (MIGAUD (Didier), *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique (n°2540) relative aux lois de finances*, n° 2908, Exposé général, débat d'orientation, discussion générale, examen des articles, texte adopté par la commission, 31 janvier 2001, p. 7).

[2933] Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, *JORF* du 3 janvier 1959 page 180.

[2934] MIGAUD (Didier), *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique (n°2540) relative aux lois de finances*, n° 2908, Réf. préc., p. 9.

[2935] L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 organique relative aux lois de finances (Réf. préc.) a fait l'objet de 35 tentatives de réformes qui se sont toutes conclues par un échec (Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, Rapport public thématique, La documentation française, novembre 2011, p. 9).

[2936] MIGAUD (Didier), *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire présidé par M. Laurent FABIUS*, Tome I, Rapport, 27 janvier 1999, 183 pages.

[2937] Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, Réf. préc.

[2938] Le président de cette commission spéciale sera Raymond Forni. Il sera assisté par deux vice-présidents, Philippe Auberger et Jacques Bruhnes. La commission débutera ses travaux le 26 octobre 2000 (BARILARI (André) et BOUVIER

une démarche convergente. La Commission des finances participe à la construction de la réforme en apportant une contribution convergente et non concurrente[2939]. En effet, la commission des finances du Sénat, présidée par Alain Lambert, s'engage également, dès le début de 1999, à proposer une réforme de l'ordonnance de 1959[2940].

1043. La réussite de la réforme du budget de l'Etat résulte d'un consensus politique placé sous l'égide d'une « *conjonction astrale favorable* »[2941] car c'est bien d'une « *conjonction de bonnes volontés* » [2942] dont il a fallu pour que ce changement soit permis.

2. Le contenu novateur de la LOLF

1044. La loi organique du 1er août 2001 marque un tournant vis-à-vis de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances[2943] qui était considérée comme « *intangible* » par Gilbert Devaux, ce texte étant plus figé que la Constitution elle-même[2944]. La loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances est donc une réforme sans précédent car elle refond le droit budgétaire issu de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances[2945]. Elle présente un contenu extrêmement riche et « *novateur* »[2946].

1045. D'abord, la loi organique du 1er août 2001 transforme les conditions d'élaboration, d'adoption, d'exécution et de contrôle du budget de l'État[2947]. Influencée par le modèle de l'entreprise, elle permet la transformation d'une logique de moyens à une logique de résultats. La performance devient, ainsi, un critère essentiel de bonne gestion des fonds publics[2948].

(Michel), *LA LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, 3ème éd., LGDJ, coll. « Systèmes Finances publiques », 2010, Paris, p. 14).

[2939] *Ibidem*, p. 14.

[2940] Ces travaux vont figurer dans un rapport d'information datant de l'année 2000 (LAMBERT (Alain), *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances : Doter la France de sa nouvelle Constitution financière - Un préalable à la réforme de l'Etat*, annexé au procès-verbal de la séance du 19 octobre 2000, n° 37 (2000-2001), Décembre 2000, 327 pages).

[2941] JOXE (Pierre), Formule de M. Pierre Joxe, ancien Premier président de la Cour des comptes, *RFFP*, Novembre 2001.

[2942] MIGAUD (Didier), *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique (n°2540) relative aux lois de finances*, n° 2908, Réf. préc., p. 7.

[2943] Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 organique relative aux lois de finances, Réf. préc.

[2944] MIGAUD (Didier), *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique (n°2540) relative aux lois de finances*, n° 2908, Réf. préc., p. 8).

[2945] Jusqu'à présent les textes financiers étaient l'œuvre du pouvoir exécutif. La loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances connaît une histoire tout autre. Effectivement, Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale, créa un groupe de travail dont le rapporteur était Didier Migaud, chargé de réfléchir sur l'efficacité de la dépense publique et sur le contrôle parlementaire. Ce groupe de travail élabora un rapport qui impactera le contenu et l'appréhension des lois de finances. A l'issue des travaux de ce groupe, fut instituée une commission parlementaire spéciale dénommée la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) à partir de février 1999. De cette Mission est née « *une volonté politique [...] de moderniser le texte fondateur du droit budgétaire, l'ordonnance du 2 janvier 1959* » comme l'a très bien souligné Dominique Hochedez (HOCHEDEZ (Dominique), La mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Une volonté de retour aux sources du Parlement : la défense du citoyen contribuable, *RFFP*, n° 68, 1999, p. 261).

[2946] DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, 2004, p. 339.

[2947] TALLINEAU (Lucile), Rapport de synthèse du colloque relatif à la formation des textes financiers, *op. cit.*, p. 314.

[2948] BARILARI (André) et BOUVIER (Michel), *LA LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, *op. cit.*, p. 15.

1046. Ensuite, cette loi organique renforce le pouvoir financier du Parlement. Premièrement, elle permet un meilleur contrôle de l'exécution du budget de l'Etat grâce à une information et une transparence financières[2949]. Deuxièmement, elle donne au Parlement le pouvoir de modification, dans certaines limites, des objectifs proposés par le Gouvernement[2950].

1047. Enfin, elle change la structure du budget de l'Etat en instaurant une nouvelle structure budgétaire organisée autour de la mission, du programme et de l'action avec des crédits votés au premier euro. L'article 7 de ladite loi organique du 1er août 2001 souligne qu'une « *mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission* ». Le programme, quant à lui, « *regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

1048. La loi organique du 1er août 2001 a mis en place des politiques publiques. Ainsi, il a fallu, d'une part, déterminer l'échelon de conception des politiques publiques en repensant les rapports entre les administrations centrales et, d'autre part, identifier l'échelon de mise en œuvre des politiques publiques en ce qui concerne les opérateurs internes et externes à l'Etat.

B. La mise en place de la LOLF au niveau du budget local

1049. L'impact significatif de la loi organique du 1er août 2001 au niveau du budget de l'Etat permet de s'interroger, en toute logique, sur l'instauration d'une « *LOLF locale* »[2951]. Avant que la loi organique du 1er août 2001 n'entre en vigueur, des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre avaient déjà porté une attention particulière à ce nouveau cadre budgétaire si bien que certains ont manifesté[2952] leur volonté d'expérimenter la loi organique du 1er août 2001 en l'adaptant à leur budget[2953]. Au sortir de l'analyse des diverses expérimentations, nous n'observerons que deux points. Le consensus est la clé de voûte de l'application réussie de

---

[2949] *Ibidem*, p. 15.
[2950] *Ibidem*, p. 15.
[2951] Cette expression est employée dans le rapport au gouvernement élaboré par Didier Migaud et Alain Lambert (MIGAUD (Didier) et LAMBERT (Alain), *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, Rapport au gouvernement, octobre 2006, 79 pages).
[2952] Ce fut le cas par exemple du département de la Mayenne, de la région Bretagne, de la Ville de Lyon.
[2953] En novembre 2006, un rapport de suivi présenté au gouvernement avait proposé d'expérimenter la LOLF au niveau des collectivités territoriales. L'idée était de transposer certains principes de la loi organique aux collectivités territoriales. Cette expérimentation a reposé sur trois principes : l'existence d'un lien organique entre la performance et les crédits, la rénovation comptable et la réappropriation du budget par l'assemblée délibérante. Les expérimentations ont été conduites à partir de 2006. Mais, à ce jour, la Cour des comptes indique qu'aucun bilan d'ensemble n'a été tiré de ces expérimentations (Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, Réf. préc., p. 41). De plus, le rapport souligne qu' « *il est préférable d'accompagner ces expérimentations plutôt que de tenter de les formater dans un moule commun qui découragerait leurs promoteurs* ». Dès lors, une « *LOLF locale* » serait inopportune (MIGAUD (Didier) et LAMBERT (Alain), *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, Rapport au gouvernement, octobre 2006, p. 53 ; Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, Réf. préc., pp. 40-43).

la loi organique du 1er août 2001 au niveau local à l'instar de l'Etat (1). Par ailleurs, le contenu est similaire car il est structuré autour de la mission, du programme et de l'action (2).

1. Un consensus obligatoire

1050. Le consensus suppose l'existence d'un accord entre plusieurs parties. Ce consensus irrigue l'application de la loi organique du 1er août 2001 par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

1051. D'abord, le consensus doit être politique. En effet, la mise en œuvre des principes de la loi organique du 1er août 2001 doit dépasser les dissensions politiques. Les élus doivent œuvrer de manière convergente. La volonté politique est donc indispensable. Cette volonté politique s'est observé, par exemple, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 par la Région Bretagne, le Département de la Mayenne et la Ville de Lyon[2954]. L'initiative, d'ailleurs, souvent politique provient de personnalités ayant œuvré en faveur de la loi organique du 1er août 2001. Ainsi, pour le département de la Mayenne, l'initiative émane du Président du Conseil général de la Mayenne, Jean Arthuis[2955].

1052. Ensuite, le consensus doit être administratif. Effectivement, l'application de la loi organique du 1er août 2001 impacte les services internes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Partant, l'ensemble des personnels administratifs doit être associé à la démarche afin de transmettre la culture de la performance issue de la loi organique du 1er août 2001. De plus, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, doit se doter d'un contrôleur de gestion[2956] qui participe, en véritable expert, à la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001. Ainsi, le département de la Mayenne avait recruté Serge Huteau, spécialiste de la question[2957], afin qu'il participe à la mise en œuvre de cette dite loi

---

[2954] Nous remercions la direction financière de la région Bretagne, du département de la Mayenne et de la ville de Lyon d'avoir permis un entretien, dans ses locaux et par téléphone, afin de mieux comprendre la démarche employée par chacune de ces collectivités territoriales pour mettre en application la loi organique du 1er août 2001. Ces entretiens ont ainsi mis en exergue les difficultés et facilités rencontrées par chaque collectivité territoriale.

[2955] Jean Arthuis est aujourd'hui député européen et président de la commission des budgets du Parlement Européen. Il fut ancien ministre de l'économie et des finances sous le gouvernement d'Alain Juppé et, également, ancien Sénateur de la Mayenne et président de la commission des finances. C'est d'ailleurs au titre de ces dernières fonctions qu'il participa à la mise en place de la loi organique du 1er août 2001 au niveau national et au niveau du Département de la Mayenne.

[2956] Sur le contrôle de gestion voir *infra* partie 2, titre 2, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §2, A. 1.

[2957] Serge Huteau est un cadre territorial, professionnel reconnu de la gestion des collectivités territoriales. Il a participé, en tant que contrôleur de gestion, à la mise en place de la loi organique du 1er août 2001 dans le Département de la Mayenne. Il a publié de nombreux ouvrages dont celui sur *La nouvelle gestion publique locale* (HUTEAU (Serge), *La nouvelle gestion publique. Loi organique du 1er août 2001 et collectivités territoriales*, Editions Le Moniteur, coll. « Action locale », 2008, Paris, 676 pages).

organique. Enfin, les nouvelles missions ont entraîné une adaptation des commissions[2958] et de l'organigramme interne au Conseil général de la Mayenne[2959].

1053. Ce consensus s'inscrit dans une démarche globale de gouvernance des finances locales. Elus et administration doivent s'entendre pour mettre en œuvre la loi organique du 1er août 2001.

2. Un contenu similaire

1054. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ont opté pour une démarche de performance à l'aune des principes de la loi organique du 1er août 2001 ont adapté leur calendrier budgétaire en conséquence. A partir de l'exemple du département de la Mayenne, nous constatons cette modification du calendrier budgétaire de la collectivité départementale[2960]. L'année budgétaire commence dès le premier trimestre de l'année n-1 d'exécution du budget. Durant cette période, les services internes préparent la prospective budgétaire pour l'année n+1. Le deuxième trimestre est consacré aux premiers arbitrages fondés sur cette prospective. Les services internes présentent aux élus les pré-projets annuels de performance. Le troisième trimestre consiste à envoyer les lettres de cadrage relatives au budget primitif. Le quatrième trimestre est relatif aux derniers arbitrages du budget primitif suivis de la rédaction du rapport relatif au DOB ainsi que les différents rapports accompagnant le budget primitif. L'examen de ces rapports a ensuite lieu en commissions avant que le budget primitif ne soit voté en décembre[2961]. Partant, le calendrier budgétaire de la collectivité territoriale s'identifie à celui de l'Etat. Il renforce le rôle de l'assemblée délibérante et son pouvoir d'amendement dans l'élaboration du budget primitif.

1055. De plus, la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 suppose une nouvelle architecture du budget des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre car l'élaboration de la nomenclature budgétaire et comptable constitue une « *phase, fondamentale* » et un « *outil d'analyse* »[2962] de l'action publique financière locale. Ce budget ne se présente pas toujours par missions, programmes et actions[2963] mais il maintient le passage d'une logique de moyens à une

---

[2958] En effet, la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire mentionne ce changement selon lequel « *A chaque mission correspond une commission d'étude au sein du conseil départemental, présidée par un élu et un responsable administratif, et qui coordonne l'action des responsables des programmes de chaque mission* » (CRC des Pays de la Loire, *Rapport d'observations définitives concernant la gestion du département de la Mayenne*, Exercices 2010 et suivants, 8 avril 2016, Nantes, p. 6).

[2959] Dans le cadre de la mise en œuvre des principes et méthodes de la loi organique du 1er août 2001, l'administration départementale de la Mayenne a réorganisé ses services et créé une fonction finances régie par un règlement financier approuvé en 2009 qui détaille la fonction finances aussi bien au niveau politique qu'administratif (*Ibidem*, p. 6).

[2960] Documents internes aux services financiers du département de la Mayenne.

[2961] La nouvelle procédure budgétaire a été gravée dans le marbre du règlement financier approuvé en 2008 et 2009 (Conseil départemental de la Mayenne, Décisions du 17 novembre 2008 et du 2 novembre 2009, Règlement financier, 41 pages). Le cycle budgétaire est schématisé par le règlement (Voir Annexe n° 6. Règlement financier du département de la Mayenne).

[2962] DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, Thèse pour le doctorat, Lyon, 2004, p. 308.

[2963] La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre n'est pas dans l'obligation de recourir au tryptique missions, programmes, actions pour transformer son budget de moyens en budget d'objectifs. En effet, contrairement au Département de la Mayenne, la Ville de Lyon n'a pas fait ce choix (missions,

logique de résultats intégrant ainsi une logique de performance[2964]. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre conçoivent des politiques publiques qui s'adaptent à la personne publique concernée. Cette architecture participe à une meilleure information des élus locaux[2965].

§2. Une adaptation locale individualisée de la LOLF

1056. La loi organique du 1er août 2001 de l'Etat est-elle applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ?[2966] Dans l'affirmative, s'agit-il d'instaurer une « *LOLF locale* » ou plutôt un cadre budgétaire et comptable adapté aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ? La réponse à ces questions s'opère à travers une analyse empirique des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui se sont portés volontaires pour mettre en place les principes de la loi organique du 1er août 2001[2967]. Il s'agira à travers l'expérimentation de la loi organique du 1er août 2001, par les collectivités territoriales (A), de déterminer les avantages et les inconvénients de la mise en place d'un tel cadre (B).

A. Une expérimentation uniquement singulière

1057. Les exemples du département de la Mayenne (1) puis de la région Bretagne (2) permettent de montrer l'importance d'un budget primitif présenté à l'aune de la loi organique du 1er août 2001.

1. L'exemple du département de la Mayenne

1058. Le département de la Mayenne fait partie des collectivités territoriales qui se sont porté volontaires à l'expérimentation de la loi organique du 1er août 2001 au niveau

---

programmes, actions) en apparence. En effet, un entretien avec la direction financière de la Ville démontre qu'elle en applique la philosophie au sein de ses services internes. Nous remercions la Ville de Lyon, particulièrement la Direction financière, qui a bien voulu nous accueillir dans ses locaux afin de nous expliquer l'appréhension des principes et méthodes de la loi organique du 1er août 2001 par la Ville de Lyon.

[2964] BARILARI (André) et BOUVIER (Michel), *LA LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, *op. cit.*, p. 15.

[2965] La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire fait état des données financières des budgets et comptes administratifs du département de la Mayenne. Elle salue la qualité des données financières produites par ce département et lie cette qualité à la mise en place de la procédure de type « *LOLF* ». En effet, grâce à celle-ci les services départementaux de la Mayenne fournissent des rapports détaillés sur les budgets et comptes administratifs, utiles pour les différentes étapes relatives à la procédure budgétaire telles que le DOB et l'adoption du budget primitif (CRC des Pays de la Loire, *Rapport d'observations définitives concernant la gestion du département de la Mayenne*, Exercices 2010 et suivants, 8 avril 2016, Nantes, p. 6).

[2966] C'est la question que se pose Jean Arthuis dans son article publié à la *Revue Française de Finances Publiques* : ARTHUIS (Jean), Faut-il étendre la LOLF à l'ensemble des entités de la sphère publique ?, *RFFP*, 2008, n° 100, p. 129.

[2967] Lettre de mission des ministres sur l'expérimentation de la mise en œuvre des principes de la loi organique du 1er août 2001 par des collectivités territoriales volontaires, 1er juin 2006. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui se sont portées volontaires sont les suivantes : Ville de Chartres, Ville de Lyon, Ville de Meaux, Ville d'Evry, Ville de Bondy, Communauté d'agglomération du Muretain, Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, Département de Seine-Maritime, Département du Lot-et-Garonne, Région Bretagne, Ville de Cannes, Département Mayenne, Région Île de France.

local[2968]. L'expérimentation a été concluante[2969] puisque la démarche de performance est complètement intégrée tant par les élus que par l'administration. Le département de la Mayenne retient, encore aujourd'hui, une présentation du budget identique à celle de l'Etat, en missions, programmes, actions[2970]. L'analyse des interventions financières du département de la Mayenne à travers la nouvelle nomenclature budgétaire retenue par le département de la Mayenne est nécessaire afin de se rendre compte de la pertinence d'une telle nomenclature pour la transparence de l'interventionnisme financier local.

1059. Les modalités de vote du budget sont modifiées. Le budget est toujours voté par nature, au niveau du chapitre, qu'il assortit d'une présentation ventilée par fonction, comme le prévoit l'article L. 3312-2 du code général des collectivités territoriales[2971]. Le budget est, ensuite, voté par mission. Le département de la Mayenne a, dès 2006, défini dix principales missions du budget. Ces missions reflètent les politiques publiques retenues par le département. Ces missions sont la solidarité et la cohésion sociale ; l'aménagement du territoire ; l'environnement et la santé publique ; les modes de transport et de mobilité ; l'enseignement ; le développement économique ; la culture et le patrimoine ; la jeunesse, le sport et la coopération décentralisée. Deux missions sont transversales : l'administration générale, le contrôle interne et la coordination[2972]. Ces missions se déclinent en programmes. Ces derniers définissent la stratégie, les objectifs et les indicateurs de pilotage. Les programmes se partagent, ensuite, en actions.

1060. L'identification des interventions financières du conseil départemental est à rechercher au sein de la mission 2 « *Economie, emploi, éducation et développement local* »[2973]. Cette mission présente six programmes dans lequel figure le programme 2-02 « *Accueil et accompagnement des entreprises* » qui se compose de huit actions[2974]. Parmi ces actions figure l'action 1, « *aides aux infrastructures* »[2975]. L'examen de cette action permet de constater que la Commission permanente du Conseil départemental de la Mayenne

---

[2968] Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, Réf. préc., p. 40.

[2969] Dans un rapport d'observations définitives pour les années 2004 et suivantes concernant la gestion du département de la Mayenne, la chambre régionale des comptes fait remarquer le caractère « *novateur* » de l'initiative de ce département qui a opté pour une présentation budgétaire inspirée des principes de la LOLF et qui s'accompagne d'un mode de pilotage administratif « *tourné vers la recherche de la performance* » (CRC des Pays de la Loire, *Rapport d'observations définitives concernant la gestion du département de la Mayenne*, Exercices 2004 et suivants, 6 août 2010, Nantes, 58 pages).

[2970] Les budgets récents du département de la Mayenne (Voir notamment : Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 2015 ; Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 2016 ; Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 2017).

[2971] Les modalités de vote s'opèrent selon les modalités de vote dans le cadre de la M52 et selon les modalités de vote de la gouvernance du Conseil départemental de la Mayenne (Conseil départemental de la Mayenne Décisions du 17 novembre 2008 et du 2 novembre 2009, Règlement financier, p. 9.

[2972] HUTEAU (Serge), La LOLF : un référentiel de la nouvelle gestion publique transposable aux collectivités territoriales - Le projet de Nouvelle Gouvernance du conseil général de la Mayenne, *Rev. Trésor*, p. 584.

[2973] Conseil départemental de la Mayenne, Réunion des 10 et 11 décembre 2015, *Recueil des actes administratifs*, n° 293, Décembre 2015, pp. 2225 et s. (Voir Annexe n° 4. Extrait Budget primitif département de la Mayenne – Présentation de la mission 2).

[2974] Les huit actions sont les suivantes : action 1 « aides aux infrastructures », action 2 « prêts et avances de développement », action 3 « soutien des organismes à vocation économique », action 4 « revitalisation de bassins d'emploi », action 5 « accompagnement et formation », action 6 « artisanat et commerce de proximité », action 7 « parc Pégase », action 8 « parc de développement économique Laval – Mayenne » (*Ibidem*, p. 2204)

[2975] *Ibidem*, p. 2229.

attribue diverses subventions départementales à plusieurs entreprises privées, dans le cadre de l'aide à l'immobilier d'entreprise[2976].

1061. La présentation du budget départemental de la Mayenne en missions, programmes, actions permet d'identifier avec aisance les interventions financières de cette collectivité territoriale en faveur des entreprises privées.

2. L'exemple de la région Bretagne

1062. La région Bretagne a répondu à l'appel du ministre[2977] concernant l'expérimentation de la loi organique du 1er août 2001. Celle-ci a été probante si bien que le conseil régional vote, désormais, son budget par fonction puis par mission. La présentation du budget d'objectifs se présente par missions, programmes, actions, à l'instar de la loi organique du 1er août 2001. Le nombre de missions a évolué et s'est resserré autour de huit missions au lieu des douze adoptées jusqu'au budget de 2015[2978].

1063. L'identification des interventions financières de la Région Bretagne en faveur des entreprises privées s'effectue à travers les différentes missions, programmes et actions. L'examen de ces derniers montre que la région Bretagne joue un rôle important en faveur des entreprises privées. La mission 1 « *Pour un aménagement, garant de la cohésion, de la performance et de la solidarité territoriale* »[2979] est composée de trois programmes dont le programme 103 « *Soutenir l'aménagement et le développement des usages numériques* »[2980] qui lui-même comporte plusieurs actions par objectifs. Parmi ces derniers, figure le soutien à l'innovation numérique qui consiste en un appel à projets à destination des TPE[2981]. La mission 2 « *Pour une économie dynamique au service de filières fortes et créatrice d'un*

[2976] Conseil départemental de la Mayenne, Réunion du 7 décembre 2015, *Recueil des actes administratifs*, n° 293, Décembre 2015, p. 2312.

[2977] Lettre de mission des ministres sur l'expérimentation de la mise en œuvre des principes de la loi organique du 1er août 2001 par des collectivités territoriales volontaires, 1er juin 2006.

[2978] Avant le vote du budget primitif de 2016, celui-ci était composé de douze missions que voici : mission 1 « Pour un aménagement équilibré, garant de la solidarité territoriale », mission 2 « Pour une économie dynamique au service de filières fortes et créatrice d'un emploi de qualité », mission 3 « Pour une formation tout au long de la vie permettant la sécurisation des parcours professionnels », mission 4 « Pour une éducation de qualité, ouverte sur la recherche et sur le monde », mission 5 « Pour des transports efficaces au service des personnes et de l'économie », mission 6 « Pour une exemplarité environnementale », mission 7 « Pour une politique culturelle et sportive au service de tous », mission 8 « Pour une nouvelle ambition pour le tourisme et la valorisation des patrimoines », mission 9 « Pour le développement des actions européennes et interrégionales », missions 10, 11, 12 « Relations avec les citoyens, fonds de gestion des crédits européens, autres dépenses ». Désormais, pour le budget 2016 et 2017, la mission 1 mise à part, les autres missions ont été modifiées de la manière suivante : mission 2 « Pour une économie dynamique au service de filières fortes et créatrice d'un emploi durable », mission 3 « Pour une formation permettant à chacun de construire son propre parcours vers la compétence et l'emploi », mission 4 « Pour une Bretagne de toutes les mobilités », mission 5 « Pour une région engagée dans la transition écologique », mission 6 « Pour le rayonnement de la Bretagne et la vitalité culturelle bretonne », mission 7 « Fonds de gestion des crédits européens », mission 8 « Autres dépenses ».

[2979] Budget primitif 2017 – Mission 1 : Pour un aménagement, garant de la cohésion, de la performance et de la solidarité territoriale, Session de février 2017, 37 pages.

[2980] *Ibidem*, p.16.

[2981] *Ibidem*, p.18.

emploi durable »[2982] est composée de neuf programmes[2983]. Le programme 201 « *Stimuler l'innovation et développer l'économie de la connaissance* »[2984] a pour but de permettre à la collectivité régionale d'intervenir financièrement en faveur des entreprises privées dans le domaine de l'innovation. Aussi plusieurs actions par objectifs sont prévues. Trois objectifs sont prévus. La région Bretagne souhaite « *Favoriser un environnement propice à l'innovation* », « *Soutenir les projets d'innovation tout au long de la chaîne de l'innovation* » et créer une « *Gouvernance, Coordination et promotion de l'innovation* ». La présentation de ce programme permet de constater l'étendue des interventions financières de la région Bretagne en faveur des entreprises privées. En effet, ces interventions se manifestent sous diverses formes. Les Technopoles constituent des outils importants. Elles offrent, par exemple, des prestations de services aux entreprises privées telles que l'accompagnement des PME innovantes. Autre cas, le programme 203 « *Favoriser la création, le développement et la transmission d'entreprises* » prévoit une action qui vise à « *soutenir le développement des PME en intervenant en fonds propres et quasi fonds propres* ». Ce soutien se traduit par l'attribution d'instruments financiers tels que le prêt participatif, le prêt d'honneur, la participation au capital de sociétés. La région Bretagne intervient soit directement soit par l'intermédiaire de fonds régionaux. C'est le cas du fonds régional Breizh Up créé en 2015 afin de soutenir financièrement les jeunes PME innovantes[2985].

1064. La lecture du budget primitif dont la présentation est par missions, programmes et actions semble mettre en exergue les interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Une telle présentation œuvre assurément vers un interventionnisme financier local effectif.

B. Les limites de l'instauration de la loi organique du 1er août 2001 au niveau local

1065. L'expérimentation de la loi organique du 1er août 2001 par certaines collectivités territoriales démontre l'importance du recours à la présentation d'un budget d'objectifs pour que l'interventionnisme financier local soit marqué par la transparence. Néanmoins, certaines collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont rencontré des difficultés qui les empêchent de mettre en place cette présentation du budget en raison de leurs spécificités. C'est d'ailleurs la raison

---

[2982] Budget primitif 2017 – Mission 2 : Pour une économie dynamique au service de filières fortes et créatrice d'un emploi durable, Session de février 2017, 64 pages ; Voir Annexe n° 5. Extrait Budget primitif région Bretagne – Présentation de la mission 2).

[2983] Les programmes se dénomment ainsi : programme 201 « Stimuler l'innovation et développer l'économie de la connaissance », programme 202 « Accompagner la structuration des secteurs clés de l'économie bretonne », programme 203 « Favoriser la création, le développement et la transmission d'entreprises », programme 204 « Accompagner le développement des emplois durables et de qualité par la compétitivité des entreprises », programme 205 « Développer l'économie sociale et solidaire, l'innovation sociale et l'égalité, programme 206 « Soutenir les acteurs de la structuration de l'économie bretonne et des filières stratégiques », programme 207 « Améliorer la performance des exploitations agricoles et des filières de production alimentaire », programme 208 « Développer le secteur des pêches maritimes et de l'aquaculture, contribuer au développement maritime », programme 209 « Développer le système portuaire » (*Ibidem*, 64 pages).

[2984] *Ibidem*, pp. 7-11.

[2985] *Ibidem*, pp. 7-11.

pour laquelle une « *LOLF locale* » est difficilement envisageable[2986] (1). Parmi ces difficultés celles relatives à la définition des politiques demeurent prégnantes (2).

1. L'absence d'une loi organique relative aux finances locales au niveau local

1066. La mise en place d'une « *LOLF locale* » impacte les instructions budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces instructions diffèrent selon la catégorie de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. L'application de la loi organique du 1er août 2001 au niveau local entraînerait une refonte de ces instructions susvisées qui proposent, actuellement, que les budgets soient présentés par nature ou par fonction, d'une part, et par une présentation fonctionnelle croisée par nature ou présentation par nature croisée par fonction, d'autre part. Or, eu égard à la disparité des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, une harmonisation est encore difficilement envisageable. D'ailleurs, la Cour des comptes ne soutient pas l'idée d'une « *LOLF locale* »[2987] mais préconise qu'une nomenclature par politiques publiques soit créée afin de favoriser une plus grande visibilité[2988].

1067. Par ailleurs, le DOB, le budget primitif et le compte administratif doivent devenir une étape importante pour la collectivité territoriale et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le DOB doit mettre en place une analyse financière, le Budget primitif doit traduire une stratégie financière et le compte administratif doit rendre compte de l'ensemble des réalisations et des engagements pris par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La Cour des comptes ainsi que les chambres régionales des comptes ont soulevé et soulèvent encore ces impératifs au cours des examens de gestion de certaines collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

1068. Plutôt qu'une « *LOLF locale* », la Cour des comptes recommande l'adoption d'une loi de financement des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[2989]. En effet, une loi de financement des

---

[2986] Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, Réf. préc., p. 40.

[2987] Une « *LOLF locale* » se heurterait au mode d'organisation ainsi qu'à la taille des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, Réf. préc., p. 40).

[2988] *Ibidem*, p. 40.

[2989] La Cour des comptes a réitéré plusieurs fois cette recommandation (Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, *Les finances publiques locales*, Rapport publique thématique, octobre 2014, 402 pages ; Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, *Finances et comptes publics, Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2015, La documentation française, 374 pages ; Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, *Finances et comptes publics, Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016, La documentation française, 439 pages ; Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, *Finances et comptes publics, Les finances publiques*

collectivités territoriales nécessite qu'une loi organique soit préalablement adoptée afin d'en définir le contenu, le périmètre et le calendrier[2990]. L'adoption d'une telle loi aurait pour objectif de retracer l'ensemble des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, fixer à titre prévisionnel des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des différentes catégories de collectivités territoriales et comporter des dispositions prescriptives, notamment en matière de péréquation, de règles budgétaires et comptables, et de contrôle[2991]. De plus, cette loi aurait le mérite d'obliger le législateur à opérer une réforme en profondeur de la décentralisation et des finances locales. En effet, cette loi sera inapplicable tant que les compétences des collectivités territoriales ne seront pas clairement identifiées. L'enchevêtrement des compétences freine toute réforme. Comment peut-on instaurer une logique de résultats si les compétences des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre font doublon ?

2. La difficile définition des politiques publiques à mettre en œuvre

1069. Un budget présenté par missions, programmes et actions est un budget d'objectifs présenté par politiques publiques[2992]. Cela signifie qu'une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui souhaite mettre en place un tel budget, est dans l'obligation de définir au préalable ses missions afin de déterminer ses politiques publiques[2993]. Or, la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre fait ressortir une difficulté, celle de définir les contours des politiques publiques qu'ils souhaitent mettre en œuvre[2994]. En effet, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont enferrés dans une dialectique liée aux compétences fixées par le législateur[2995]. Dès lors, définir des missions supposent, pour la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, de revisiter l'étendue de ses compétences. Ainsi, la collectivité régionale détient une compétence en matière de développement

---

locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2017, La documentation française, 510 pages).

[2990] Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, *Finances et comptes publics, Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016, Réf. préc., p. 102.

[2991] Les juridictions financières recommandent, en effet, d' « *adopter une loi de financement des collectivités territoriales retraçant l'ensemble de leurs relations financières avec l'État, fixant à titre prévisionnel des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des différentes catégories de collectivités et comportant des dispositions prescriptives, notamment en matière de péréquation, de règles budgétaires et comptables et de contrôle* » (Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, *Les finances publiques locales*, Rapport publique thématique, octobre 2014, p. 87). Cette loi de financement des collectivités territoriales fixerait, ainsi, « *les conditions de l'équilibre global en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques* » (Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, *Finances et comptes publics, Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2015, Réf. préc., p. 191).

[2992] Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, Réf. préc., p. 19.

[2993] Le *Rapport d'information concernant la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001* souligne l'importance de la définition de la mission dans l'identification des politiques publiques.

[2994] Entretien avec la Direction financière du Département de la Mayenne, juin 2016.

[2995] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2.

économique. Néanmoins, elle ne peut se contenter de calquer ces compétences sur ses missions. En effet, dans le cas où la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre prévoirait une mission « Développement économique », la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées ne pourrait pas nécessairement s'insérer dans cette mission car l'interventionnisme financier local n'a pas qu'une finalité économique, sa finalité est transversale.

1070. La Cour des comptes estime que la « *définition d'une politique publique est un processus complexe* »[2996]. Elle souligne que la mise en place d'une politique publique suppose l'instauration d'une mutualisation des fonctions[2997] ainsi qu'une responsabilisation des acteurs locaux. Par conséquent, une bonne politique publique ne peut s'instaurer que par une réforme en profondeur des collectivités territoriales et de leurs finances. La mise en œuvre d'une loi organique du 1er août 2001 au niveau local suppose l'adéquation entre les moyens financiers détenus par les collectivités territoriales et les finalités poursuivies par celles-ci[2998].

1071. En sus de la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 au niveau local, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent penser à la consolidation des comptes.

Section 2. La consolidation des données financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

1072. Afin de rendre compte avec clarté de la problématique de la consolidation des données financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les développements ci-dessous vont se recentrer sur la consolidation[2999] des données financières des communes[3000]. La loi

---

[2996] Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, Réf. préc., p. 20.
[2997] *Ibidem*, p. 57.
[2998] *Ibidem*, p. 20.
[2999] Etudier l'étymologie du vocable « *consolidation* » offre l'occasion d'en mieux mesurer l'importance. Apparu au XIVème siècle, « *consolidation* », qui vient du latin « *consolidatio* », est un substantif dérivé du verbe « *consolider* » qui signifie « *rendre plus ferme* » (REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « consolider », Dictionnaires Le Robert, 2012, pp. 819-820 ; *Le LEXIS, Le dictionnaire érudit de la langue française*, entrée : consolider, Larousse, 2014, Paris, p. 410). Les premiers usages du terme se font en droit privé et en médecine. Il évoque l'idée de rapprochement, de réunion, d'affermissement. En droit privé, il signifie « *consolider l'usufruit avec la propriété* » dont le rapprochement éteint un droit réel démembré. En médecine, la consolidation signifie le rapprochement des bords d'une plaie ou des os (*Grand Larousse Universel*, article « *consolidation* », Editions Larousse, coll. « Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse », Tome 4, 1995, Paris) afin de stabiliser une maladie ou une lésion (REY (Alain), dir., *Le Petit Robert 2014*, article « *consolider* », Nouvelle édition millésime, 2014, Paris, p. 519). Le terme « *consolidation* » au sens de la « *stabilisation* » a été repris en droit de la sécurité sociale, s'agissant d'un accidenté du travail, la consolidation est la situation du malade dont l'état n'est plus évolutif. Le rapprochement vise la cicatrisation (ADANS (Bernard) et MORAUD (Jean-Christophe), Les enjeux de la consolidation des comptes locaux, La nouvelle comptabilité communale, *RFFP*, 1994, n° 47, p. 40). Le développement du terme en finances publiques reprend cette idée de cicatrisation. De fait, le terme est employé pour la dette publique dans le cadre d'une « *substitution d'une dette à moyen ou à long terme* » (BONNEAU (Nicole), Consolidation, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, pp. 435-436).
[3000] Cette collectivité territoriale est la plus pertinente pour l'analyse car gravite autour d'elles un certain nombre de personnes publiques ou privées contrairement aux autres collectivités territoriales. Le terme de consolidation est employé

d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République constitue la base de notre réflexion[3001]. Cette loi impose, pour les communes ayant plus de 3 500 habitants, une obligation de joindre en annexe des documents budgétaires, non seulement les données synthétiques relatives à la commune mais également les engagements de celle-ci envers les organismes extérieurs. Elle constitue une avancée en matière de consolidation des données financières des communes car elle fait ressortir les enjeux de cette méthode dont le but est de connaître la surface financière de la commune (§1), mais elle demeure encore timide eu égard aux difficultés de mise en œuvre de la consolidation des données financières par les communes (§2).

§1. Les enjeux déterminants de la consolidation des comptes des communes

1073. La simple lecture des états financiers[3002] de la commune et des comptes de ses satellites[3003] n'est pas suffisante pour déterminer la surface financière de la commune en raison de l'étendue des interventions financières communales ainsi que de l'opacité des budgets présentés et adoptés par nature ou par fonction. C'est pourquoi la consolidation des comptes constitue une solution adéquate. D'une part, la consolidation des données financières des communes participe à une meilleure transparence financière (A) et, d'autre part, elle renforce la sincérité des comptes (B).

A. L'amélioration de la transparence financière

1074. La transparence est la « *qualité de ce qui laisse paraître la réalité tout entière* »[3004]. La consolidation des données financières y contribue en rendant compte de l'étendue de la surface financière de la collectivité territoriale. Toutefois, même si la transparence n'est qu'un but à atteindre[3005], elle constitue une garantie de clarté des comptes de la commune (1) et concourt à une meilleure information financière (2).

---

car ce n'est pas le seul compte de la commune qui doit être concerné. En effet, la commune n'est pas seule. Elle est non seulement intégrée au sein d'une intercommunalité mais elle détient également plusieurs satellites (Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §1, A. 1).

[3001] L'analyse des séances parlementaires fait ressortir l'esprit de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (Réf. préc.) qui vise à améliorer l'information financière des collectivités territoriales et la transparence (Débats parlementaires Sénat, Seconde session ordinaire de 1990-1991, Compte rendu intégral, 35ème séance, Séance du mercredi 12 juin 1991, *JORF* du 13 juin 1991, p. 1550 ; Débats parlementaires Sénat, Seconde session ordinaire de 1990-1991, Compte rendu intégral, 36ème séance, Séance du mercredi 13 juin 1991, *JORF* du 14 juin 1991, p. 1613 ; Débats parlementaires Sénat, Seconde session ordinaire de 1991-1992, Compte rendu intégral, 2ème séance, Séance du jeudi 9 janvier 1992, *JORF* du 10 janvier 1992, p. 25 ; Débats parlementaires Sénat, Seconde session ordinaire de 1991-1992, Compte rendu intégral, 3ème séance, Séance du vendredi 10 janvier 1992, *JORF* du 11 janvier 1992, p. 75).

[3002] Les états financiers ont pour but de « *fournir une information utile à la prise de décision économique mais également d'offrir une présentation avantageuse en terme fiscal* » (ADANS (Bernard) et MORAUD (Jean-Christophe), Les enjeux de la consolidation des comptes locaux, La nouvelle comptabilité communale, *op. cit.*, p. 41).

[3003] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §1, A. 1.

[3004] REY (Alain) et ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française*, Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2010, p. 2605.

[3005] Effectivement, la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (Réf. préc.) promeut le concept de transparence comme un but à atteindre.

1. La garantie d'une clarté des comptes

1075. La clarté est une des qualités du compte[3006]. Elle garantit une meilleure visibilité de toutes les dépenses et de toutes les recettes figurant dans le compte consolidé de la commune[3007]. De ce fait, des comptes qui ne retraceraient pas l'ensemble des engagements financiers de la commune ou, même s'ils les retraçaient, ne permettraient aucune exploitation des données financières, seraient illisibles. La consolidation constitue indéniablement une solution au morcellement des données financières à travers différents comptes appartenant à des entités[3008] plus ou moins contrôlées par la commune[3009]. Néanmoins, la consolidation des comptes doit éviter tout mélange hétérogène. Paul Leroy-Beaulieu remarquait, dans son *Traité de science des finances*, qu' « *autre chose est avoir plusieurs comptes distincts, autre chose est les publier à part les uns des autres. On peut, dans certains cas, justifier la pluralité des comptes budgétaires pour l'intérêt de la clarté ; mais, au moins, faut-il les publier tous simultanément et dans un même document* »[3010]. Il faut donc consolider uniquement des données financières homogènes.

1076. Le législateur n'ayant pas souhaité imposer un cadre normalisé en termes de consolidation et s'étant contenté d'indiquer un objectif de transparence des comptes, la consolidation des comptes des communes n'a qu'un effet limité. Pourtant, les communes doivent opérer un effort significatif en ce sens. Par conséquent, l'existence de comptes clairs contribue davantage à la responsabilisation des acteurs locaux[3011]. La consolidation est, en effet, un « *outil de gestion et de contrôle* »[3012] permettant d'améliorer la prise de décision politique. Elle participe à l'accroissement de l'autonomie de décision des assemblées locales permettant à l'autonomie financière des collectivités territoriales de prendre tout son sens[3013].

[3006] BOUCARD (Max) et JEZE (Gaston), *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 37 ; STOURM (René), *Cours de Finances. Le Budget*, 7ème éd., *op. cit.*, pp. 137 et s.

[3007] Cependant, Monsieur Renaud Denoix de Saint Marc met en évidence les problèmes posés par un excès de transparence. Selon lui, « *on ne peut exiger de l'administration ni d'ailleurs de quelque personne physique ou morale quelle qu'elle soit de faire apparaître sa réalité tout entière. Il existe, chez les personnes physiques, la barrière infranchissable de l'intimité qui protège notre « misérable petit tas de secrets* » (DENOIX DE SAINT MARC (Renaud), La transparence : vertus et limites, *in Transparence et secret. Colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs*, La documentation française, p. 12).

[3008] Le terme « *entité* » est employé par la Cour des comptes et désigne aussi bien les collectivités territoriales que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'Etat, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome II, L'organisation, les missions, les résultats*, La documentation française, 2016, Paris, p. 331).

[3009] Ce problème soulevé au niveau budgétaire l'est *a fortiori* au niveau comptable. Gaston Jèze dénonçait, à juste titre, ce « *système de morcellement* » - concernant le budget de l'Etat - qui porte atteinte au principe d'unité budgétaire (BOUCARD (Max) et JEZE (Gaston), *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 120-121).

[3010] LEROY-BEAULIEU (Paul), *Traité de la science des finances*, Tome 2, 7ème éd., Guillaumin et Cie, 1906, Paris, p. 29.

[3011] Gaston Jèze le soulignait en ce qui concerne l'Etat (BOUCARD (Max) et JEZE (Gaston), *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2ème éd., *op. cit.*, Paris, p. 37).

[3012] RAFFIN (Christian), et SARANO (Sophie), Le contexte de la M14. Objectifs et enjeux, *RFC*, 1993, n° 249, p. 16.

[3013] Cette responsabilisation est importante d'autant que l'autonomie financière des collectivités territoriales a été renforcée par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Réf. préc.) qui transfère de nouvelles compétences aux collectivités territoriales qu'elles peuvent externaliser afin de bénéficier d'une gestion plus souple en raison de l'utilisation d'une comptabilité privée.

1077. La consolidation, en améliorant la transparence des comptes, facilite l'accès à l'information financière et, de ce fait, à une meilleure information quant à l'interventionnisme financier des communes.

2. Une meilleure information financière

1078. La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République améliore l'information financière auprès des membres de l'assemblée délibérante[3014] mais également auprès des administrés – entreprises et citoyens. D'une part, les élus locaux bénéficient d'une meilleure visibilité quant à la prise de décision politique. D'autre part, l'amélioration de l'information financière à l'égard des administrés favorise la démocratie locale[3015]. La consolidation des comptes des communes contribue notamment à une meilleure connaissance des politiques d'intervention en faveur des entreprises privées menées par la commune. Elle rationalise la gestion municipale et permet aux citoyens de contrôler et d'apprécier l'emploi régulier des deniers publics.

1079. La consolidation des comptes des communes est également utile pour comparer les entités consolidantes. Toutefois, même si les engagements financiers de la commune étaient connus, une limite demeure : celle de la méconnaissance des engagements (juridiques, financiers etc.) des satellites des communes[3016]. D'ailleurs, dès 1991, Michel Klopfer soulignait que « *le seul moyen qu'auraient aujourd'hui les prêteurs d'apprécier la totalité des engagements pris par les collectivités consisterait à dépouiller scrupuleusement l'ensemble des délibérations des conseils, non seulement les budgets mais aussi toutes les décisions non directement budgétaires, mais à incidence financière différée ou potentielle, sans parler des décisions prises par le Maire […] et dont le compte rendu à l'assemblée délibérante est généralement présenté de manière sibylline* »[3017]. L'absence de consolidation des comptes suppose, dès lors, un travail d'analyse minutieux d'une source documentaire dispersée.

1080. La transparence permet d'observer l'étendue de la surface financière de la commune. Cependant, la transparence en objectivant les données financières ne prend pas en considération la dimension subjective de la sincérité. En effet, la sincérité permet de vérifier si la commune n'a pas intentionnellement dissimulé des données financières.

[3014] La consolidation permet que soit pris en compte l'ensemble des crédits consommés par la collectivité. Par conséquent, les membres de l'assemblée délibérante peuvent exiger la communication des données du compte administratif. Le Conseil d'Etat le souligne dans un arrêt du 3 novembre 1989, *Ecorcheville et autres*, (*Rec.* p. 509, *GADD*, n° 45, pp. 310-313).

[3015] C'était d'ailleurs l'une des ambitions de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (Réf. préc.).

[3016] PORTAL (Eric), De la transparence des engagements financiers externes au pilotage des satellites locaux, *op. cit.*, pp. 85 et s.

[3017] KLOPFER (Michel), Pourquoi et comment consolider les comptes des collectivités locales ?, *RFFP*, 1991, n° 34, p. 123 ; KLOPFER (Michel), *Gestion financière des collectivités locales*, 4ème éd., Editions du Moniteur, 2005, pp. 519.

B. Le renforcement de la sincérité des comptes

1081. Élevée au rang constitutionnel à l'article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958, la sincérité des comptes des collectivités territoriales est un principe comptable qui doit être respecté par toutes les administrations publiques, y compris les communes[3018]. Elle est un enjeu pour la consolidation des comptes à double titre. D'une part, elle permet la vérité des données financières de la commune (1), d'autre part, elle rend compte de la gestion de la commune (2).

1. La vérité des comptes de la commune

1082. « *La sincérité c'est donc le respect – que va satisfaire la transparence – plus la vérité* »[3019]. La sincérité exige la vérité des comptes c'est-à-dire que la commune doit indiquer des données financières conformes à ce qui existe. L'enjeu est donc de savoir si la consolidation des comptes rend compte de la vérité des comptes ou si elle produit l'effet inverse.

1083. Premièrement, la vérité des comptes exige que la commune ne doive ni surévaluer ni sous-estimer ses dépenses et ses recettes[3020] comme le souligne l'article L. 1612-4 du Code général des collectivités territoriales[3021]. Or, la consolidation des comptes reflète non seulement la situation financière de la commune mais elle rapporte également – selon le mode de consolidation retenu – les dépenses et les recettes des entités qu'elle contrôle et qui ont des conséquences financières pour elle.

1084. La sincérité des comptes comprend une « *dimension éthique et morale* »[3022]. En effet, bien que la consolidation des comptes ne soit aucunement imposée aux communes, le principe constitutionnel de la sincérité des comptes exige son respect. Les comptes de la commune doivent donner une « *image fidèle* » de sa situation financière. De ce fait, la commune doit tendre vers la consolidation des comptes si la simple présentation de ses comptes ne suffit pas à déterminer sa surface financière. L'intention de la commune devra être analysée afin de vérifier si cette absence de consolidation des comptes renvoie à un manque de sincérité.

1085. La consolidation des comptes ne donne pas seulement une « *image fidèle* » des comptes de la commune, elle donne également une « *image fidèle* » de sa gestion.

[3018] CARCASSONNE (Guy) et GUILLAUME (Marc), *La Constitution*, 12ème éd., Points, Essais, 2014, Paris, pp. 241-242.
[3019] JOYE (Jean-François), La sincérité, premier principe financier, *op. cit.*, p. 22.
[3020] BOUCARD (Max) et JEZE (Gaston), *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2ème éd., *op. cit.*, pp. 63 et s.
[3021] Article L. 1612-4 du CGCT issu de la loi n° 96-142 du 21 février 1996, Réf. préc.
[3022] JOYE (Jean-François), La sincérité, premier principe financier, *op. cit.*, p. 22.

2. La mise en évidence de la gestion de la commune

1086. La sincérité est une des qualités des comptes[3023]. Aussi, celle-ci est contrôlée par les juridictions administratives et financières. D'ailleurs, dans un article paru à la revue *AJDA*, deux présidents de chambres régionales des comptes[3024] ont rappelé que la recherche de la sincérité des comptes des collectivités territoriales était parmi les sujets chers aux chambres régionales des comptes[3025]. Dans un rapport public consacré à l'endettement et à la trésorerie des collectivités locales, la Cour des comptes a fait remarquer la nécessité de la consolidation des opérations des satellites[3026] et organismes périphériques hors budget[3027]. En effet, elle soulignait que cette consolidation des comptes participait à la fiabilité de la situation financière des collectivités territoriales. De même, le juge administratif opère un contrôle de la sincérité des comptes[3028]. Ce contrôle des juridictions financières a contribué indéniablement au renforcement de la bonne gestion des dépenses et des recettes des collectivités territoriales.

1087. Des comptes sincères sont une garantie de confiance. Par conséquent, la consolidation des comptes en améliorant la production de l'information financière et en favorisant la transparence financière peut contribuer au développement économique[3029]. Les entreprises privées, en consultant les comptes consolidés des communes, découvrent non seulement la situation financière de la commune mais également l'étendue de sa surface financière[3030]. La bonne gestion d'une commune présentant des comptes sincères contribue à attirer des investisseurs sur son territoire et à considérablement le développer. La collectivité territoriale est alors assimilée à l'entreprise qui souhaite attirer des investisseurs afin d'avoir plus de capitaux.

1088. La transparence des comptes n'emporte pas forcément la sincérité des comptes. Ainsi, « *les deux forment un couple soudé, la sincérité pouvant être considérée comme le prolongement sublimé de l'exigence de transparence* »[3031]. Bien que les deux termes soient proches, ils demeurent autonomes et doivent se compléter. Une consolidation

---

[3023] BOUCARD (Max) et JEZE (Gaston), *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 37 ; STOURM (René), *Cours de Finances. Le Budget*, 7ème éd., *op. cit.*, p. 137 et s.

[3024] Frédéric Advielle était Président de la chambre régionale des comptes de la Basse-Normandie jusqu'en 2012. Il est actuellement Président de la Chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie dont le siège est à Rouen. Gilles Miller n'est désormais plus Président de la chambre régionale des comptes de la Haute-Normandie. Il a été nommé aux fonctions d'avocat général à la Cour des comptes depuis 2012.

[3025] ADVIELLE (Frédéric) et MILLER (Gilles), Les chambres régionales et territoriales des comptes, *AJDA*, 26 septembre 2011, pp. 1776-1780.

[3026] Voir *infra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §1, A. 1.

[3027] Cour des comptes, *Rapport public particulier, Gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales*, novembre 1991, 199 pages.

[3028] Le Conseil d'État, dans un arrêt de Section du 23 décembre 1988, *Département du Tarn c/ Barbut* a rappelé que la sincérité était une condition de légalité des délibérations budgétaires (CE, Sect., 23 décembre 1988, *Département du Tarn c/ Barbut*, n°-69678, *Rec*. p. 466, *GADD*, 2ème éd., 2001, n° 42, pp. 291-296, *AJDA* 1989, n° 2, p. 135, obs. Mme De Boisdeffre et de M. Azibert ; *RFDA*, 1989, n° 2, p. 336, concl. M. Levis).

[3029] RAFFIN (Christian), et SARANO (Sophie), Le contexte de la M14. Objectifs et enjeux, *op. cit*., p. 16.

[3030] Depuis, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (*JORF* du 18 juillet 1978 page 2851) les informations relatives à la consommation des crédits budgétaires font l'objet d'une communication à tout élu qui souhaiterait les consulter. Elles font, en effet, partie de la liste des documents administratifs faisant l'objet d'une communication par l'administration. Le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs rappelé dans un arrêt du 13 novembre 1992 (CE, 2/6 SSR, 13 novembre 1992, *Commune de Louviers*, n° 111439, *Rec*. p. 987).

[3031] JOYE (Jean-François), La sincérité, premier principe financier, *op. cit.*, p. 22, p. 22.

des comptes effective entraîne une transparence et une sincérité financières des comptes. Mais celle-ci n'est possible que lorsqu'un périmètre de consolidation est clairement identifié.

§2. Un périmètre de consolidation aux contours flous

1089. L'identification d'un périmètre de consolidation permet d'avoir une image fidèle de l'étendue de l'intervention des communes. La consolidation des comptes des communes amène à s'interroger sur les éléments à consolider. Doit-on consolider les comptes ? les budgets ? les risques ? Certains ont même fait référence à une consolidation par fonctions. Il est nécessaire d'identifier le périmètre comptable de la commune afin de déterminer le type de consolidation qui sera retenu (A). Mais l'analyse du périmètre comptable ne suffit pas, encore faut-il déterminer l'environnement de la collectivité concernée afin d'identifier le périmètre territorial (B).

A. La nécessaire adaptation du périmètre comptable

1090. L'identification du périmètre comptable fait apparaître quatre possibilités de consolidation pour les communes : la consolidation des comptes, la consolidation des budgets, la consolidation des risques et la consolidation par fonctions. Dès lors, se pose la question du type de consolidation que doit adopter la commune. La pratique de la consolidation des données financières par les collectivités territoriales distingue les méthodes de consolidation difficilement applicables (1) et celles qui le sont plus facilement (2).

1. Les méthodes de consolidation difficilement applicables

1091. La première véritable mesure émane de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 qui est venue pallier cette limite en mettant en place une « *consolidation* » qui demeure toutefois *a minima*. Elle ne prévoit qu'une « *consolidation réduite* »[3032]. Cette loi a une portée limitée car elle ne concerne que 8 % des communes soit un petit nombre de communes. Par ailleurs, il ne s'agit pas véritablement d'une consolidation de comptes mais plutôt d'une agrégation de résultats[3033]. Elle n'impose pas une consolidation des comptes aux collectivités territoriales, qui demeurent libres d'appliquer ou non la consolidation de leurs comptes, conformément au principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

1092. La consolidation des comptes « *vise, pour les groupes d'entreprises, à exprimer la véritable nature du groupe formé par un ensemble de sociétés liées par des participations et placées sous la direction effective d'une société mère qui détient le contrôle*

[3032] DE KERVILER (Isabelle), Comment améliorer la transparence financière des comptes des collectivités locales ? Le point de vue des experts-comptables, *op. cit.*, p. 119.

[3033] La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (Réf. préc.) s'est contentée de prévoir une « *intégration comptable des résultats de l'ensemble des budgets communaux (budget principal et budgets annexes relatifs à certains services administratifs et industriels et commerciaux)* » (ADANS (Bernard) et MORAUD (Jean-Christophe), Les enjeux de la consolidation des comptes locaux, La nouvelle comptabilité communale, *op. cit.*, p. 42).

de cet ensemble, ou du moins y exerce une influence notable »[3034]. La transposition de la consolidation des comptes au niveau des communes apparaît donc intéressante pour déterminer le degré de participation de celles-ci dans les différentes sociétés d'économie mixte. En revanche, cette consolidation ne peut s'étendre à toutes les entités dont la collectivité détient une participation. Si au début, la consolidation des comptes était difficile à mettre en œuvre, le nouveau cadre budgétaire et comptable issu de l'instruction M14[3035] favorise le recours à cette pratique en introduisant des procédures qui jusque-là freinaient la consolidation[3036]. En effet, l'instruction M14 s'inspire du plan comptable général de 1999 applicable aux entreprises privées[3037].

1093. Aux prémices de la consolidation des comptes, certaines communes ont voulu expérimenter cette méthode mais des difficultés de mise en œuvre sont vites intervenues en raison de l'impossibilité de consolider les comptes des communes avec les organismes privés[3038], en raison de l'absence d'homogénéité des règles comptables. Après la mise en place de la nomenclature M14, quelques communes ont expérimenté la consolidation des comptes mais, de manière générale, le succès est mitigé. Plusieurs difficultés techniques subsistent encore dont la détermination de la valeur du patrimoine de la commune. L'entreprise possède, entre autres, des terrains, des immeubles. dont elle est en mesure de déterminer la valeur. La commune, en revanche, aura du mal à évaluer la valeur des monuments historiques dont elle a la gestion. Par ailleurs, la consolidation des comptes, si elle est effectuée par la commune, ne pourra être réitérée chaque année en raison du manque de moyens financiers, matériels et humains. Néanmoins, certaines communes ont été capables de dépasser ces difficultés comme la ville d'Orléans qui a réussi sa consolidation. Elle a d'ailleurs créé une grille qui propose la méthode de consolidation en fonction du degré de contrôle de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre[3039].

Degré de contrôle de la commune	Structure dotée d'un capital social	Structure dépourvue d'un capital social
Contrôle exclusif	Intégration globale	Agrégation globale
Contrôle partagé	Intégration proportionnelle	Agrégation proportionnelle
Influence	Mise en équivalence	Agrégation proportionnelle

[3034] KLOPFER (Michel), Pourquoi et comment consolider les comptes des collectivités locales ?, *op. cit.*, p. 513 ; Consolidation des risques, *Jurisclasseur Collectivités territoriales*, Fascicule 3210, 2010.
[3035] L'instruction M14 remplace, en 1994, les anciennes instructions M11 et M12 en les fusionnant.
[3036] JEANNARD (Sébastien), La comptabilité publique locale. Quelles transformations ? Quels enjeux ?, *RFFP*, 1er septembre 2012, n° 119, pp. 103 et s.
[3037] La réforme des instructions budgétaires et comptables a rapproché les différentes nomenclatures comptables. La comptabilité publique s'est donc imprégnée de la comptabilité privée. Elle introduit l'amortissement, le provisionnement, le rattachement des charges à l'exercice, afin de respecter les principes comptables.
[3038] KLOPFER (Michel), Pourquoi et comment consolider les comptes des collectivités locales ?, *op. cit.*, p. 127 ; DE KERVILER (Isabelle), Comment améliorer la transparence financière des comptes des collectivités locales ? Le point de vue des experts-comptables, *op. cit.*, p. 119.
[3039] La Ville d'Orléans applique la consolidation dès 1973 (ADANS (Bernard) et MORAUD (Jean-Christophe), Les enjeux de la consolidation des comptes locaux, La nouvelle comptabilité communale, *op. cit.*, p. 44).

1094. Certains obstacles ont été levés mais cela ne suffit pas encore à systématiser la pratique. La consolidation des budgets complétée par une consolidation des risques a été préférée au détriment de la consolidation des comptes[3040].

2. Les méthodes de consolidation applicables

1095. La consolidation des budgets et la consolidation des risques sont complémentaires. En effet, si la consolidation budgétaire est limitée car elle ne concerne que le budget principal et les budgets annexes, la consolidation des risques présente une portée beaucoup plus large puisqu'elle « *vise avant tout à mettre en lumière les éventuelles zones d'ombre susceptibles de représenter des dangers* »[3041].

1096. Cette consolidation des risques limite le phénomène de débudgétisation observé depuis les années 1980. En effet, les lois de décentralisation ont étendu les compétences des collectivités territoriales, notamment en matière économique, et laissé aux communes la possibilité d'avoir recours à divers modes de gestion leur permettant de bénéficier de la souplesse de la comptabilité privée. Dès lors, les communes y ont rapidement trouvé un intérêt. Il s'agit pour elles de sortir de leur budget certaines dépenses pour les placer dans les budgets d'autres personnes publiques ou privées qui *in fine* financeront ces dépenses. Cette pratique de la débudgétisation allège artificiellement le montant des dépenses de la collectivité concernée et présente l'inconvénient de répartir les risques au travers de différents modes de gestion[3042] créant une certaine opacité. D'ailleurs, certaines communes n'ont pas été capables de gérer cette débudgétisation. La dégradation des comptes des personnes publiques ou privées périphériques dépendant de celles-ci[3043] a provoqué des déficits locaux importants[3044]. Ainsi, la limite des seuls documents budgétaires et comptables de la commune a été mise en exergue car ceux-ci ne mesuraient pas l'étendue de la situation financière de la commune et de ses engagements. Dès lors, une consolidation des risques prend en considération les risques liés aux engagements hors bilan au niveau interne et au niveau externe. Dans le premier cas, le risque est dû à un endettement budgétaire de la commune comme les contrats de partenariat, les risques juridiques non provisionnés, etc. Dans le second cas, le risque provient des personnes publiques ou privées auxquelles est liée la commune lorsqu'elle met en jeu des garanties d'emprunt par exemple.

1097. En outre, il existe un autre type de consolidation peu usité, la consolidation des comptes et des informations de gestion, mais qui est intrinsèquement lié au secteur public local. Il privilégie un cadre de référence plus adapté avec un découpage analytique qui fait référence à la nomenclature par fonction. Jérôme Dupuis soulignait, en 1991, que « *le compte*

[3040] Cette substitution s'observe dans les années 2000 (ROUSSEAU (Denis), Une approche consolidée des données financières des collectivités locales est souhaitable et possible, *RFFP*, Mars 2003, pp. 199-221).
[3041] KLOPFER (Michel), *Gestion financière des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 519 ; Consolidation des risques, *op. cit*.
[3042] DE KERVILER (Isabelle), Comment améliorer la transparence financière des comptes des collectivités locales ? Le point de vue des experts-comptables, *op. cit.*, p. 119.
[3043] Il s'agit des associations para-municipales et des sociétés d'économie mixte locales.
[3044] L'analyse des rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes met en lumière ce problème de la débudgétisation.

général de consolidation, instrument d'aide aux choix organisationnels, devrait présenter les emplois par secteur d'activité municipale et les ressources d'après leur origine, par agent économique »[3045]. Ainsi, les « *satellites trouvent en général leur place dans un ou deux secteurs d'activité. Seuls les organismes à vocation multiple posent des problèmes d'éclatement des données* »[3046].

1098. Le périmètre comptable semble difficile à systématiser. Une approche pragmatique est donc nécessaire. Toutefois, l'analyse du périmètre territorial présente autant de difficultés.

B. Le caractère extensif du périmètre territorial

1099. La consolidation nécessite la détermination d'un périmètre territorial et l'identification d'une entité structurante qui serait un point donné dans l'espace (entité consolidante) autour duquel graviterait des satellites[3047] (entités consolidées) en orbite (1). Un lien doit exister entre l'entité consolidante et l'entité consolidée (2).

1. L'identification du périmètre territorial défini

1100. L'étude de la consolidation des comptes des communes pose la commune en tant qu'entité consolidante. En effet, l'article 13 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 fait référence aux communes en matière de consolidation des comptes. La commune en tant que collectivité territoriale, conformément à l'article 72 de la Constitution de 1958, semble être un point structurant. Tout d'abord, elle l'est car elle bénéficie de la clause générale de compétence[3048]. Elle s'occupe donc de l'ensemble des affaires de la commune et intervient sur l'ensemble du territoire la concernant dès qu'un intérêt public local le justifie. Les lois de décentralisation, en étendant progressivement ses compétences

---

[3045] DUPUIS (Jérôme), Consolidation des comptes des collectivités locales et contrôle de gestion, *RFFP*, 1991, n° 34, p. 138.
[3046] *Ibidem*, p. 139.
[3047] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §1, A. 1.
[3048] Toutes les lois de décentralisation, y compris la dernière en date de 2015 (Loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.), confirme cette clause générale de compétence et ce, malgré tous les débats récurrents autour de la question (PONTIER (Jean-Marie), Semper manet. Sur une clause générale de compétence, *op. cit.*, p. 1443-1472 ; BENOIT (Francis-Paul), *Collectivités locales,* Tome 1, Dalloz, p. 322 ; BLANC (Yannick), L'État survivra-t-il à la prolifération des normes ?, *op. cit.*, p. 313 ; DEMUNCK (Claire), La valse à mille temps des collectivités, *op. cit.*, p. 1 ; Ça s'en va et ça revient, *op. cit.*, p. 125 ; KRATTINGER (Yves), Libres propos d'Yves Krattinger. La loi MAPAM, et après ?, *op. cit.*, p. 306 ; DYENS (Samuel), La « clarification » des compétences dans la loi MAPAM : coordonner avant d'imposer ?, *op. cit.*, p. 291 ; VILLENEUVE (Pierre), Avec le temps va tout s'en va, *op. cit.,* p. 413). En effet, suite au rapport du Comité Balladur (BALLADUR (Edouard), *Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »*, Réf. préc., 174 pages), la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (Réf. préc.) a supprimé la clause générale de compétence appartenant aux régions et aux départements. Mais, après un changement de majorité, la clause générale de compétence a été réintégrée par l'article 3 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (Réf. préc.) avant d'être de nouveau supprimée par la loi NOTRe du 7 août 2015 (Réf. préc.). Les communes ont été préservées par cette variation de la législation.

notamment en matière économique[3049], placent la commune en tant qu' « *opérateur économique de premier plan* »[3050].

1101. La consolidation des comptes contribuerait à avoir une plus grande visibilité sur les différentes interventions de la commune au niveau social, économique et culturel. Ensuite, elle est un point structurant car elle est à l'origine des liens juridiques qui l'unissent aux entités consolidées. En effet, elle contribue soit à leur création et à leur financement soit uniquement à leur financement. C'est le cas de la caisse des écoles – établissement public communal – qui est créée par délibération du conseil municipal et financée majoritairement par la commune sur le territoire duquel elle se trouve. C'est également le cas des petites associations dans les secteurs sportif ou culturel qui sont implantées sur le territoire de la commune et qui animent la vie locale. Elles ne sont, certes, pas créées par la commune mais leur financement provient majoritairement de cette dernière sous la forme de subvention. La consolidation des comptes au niveau de la commune permettrait de connaître ses interventions financières dans les entités consolidées.

1102. La qualité d'entité consolidante attribuée à la commune doit toutefois être relativisée. D'abord, une consolidation des comptes est pertinente si et seulement si elle concerne des communes ayant un nombre d'habitants conséquents[3051]. En effet, quel est l'intérêt de consolider les comptes d'une commune comme Rochefourchat ayant 1 habitant ? La loi n° 92-125 du 6 février 1992 précitée fait donc référence aux communes ayant plus de 3 500 habitants[3052] et sur les 36 000 communes que connait la France, seules 8% des communes sont concernées par cette consolidation en raison du faible nombre de communes dépassant le seuil des 3 500 habitants. La structure communale semble donc être inadaptée pour une consolidation des comptes. Ensuite, l'extension des compétences des collectivités territoriales a provoqué une externalisation croissante de l'exercice de leurs compétences. Ainsi le « *périmètre de gestion* »[3053] a évolué en raison de l'intégration de la commune au sein d'un groupe intercommunal auquel elle a pu transférer ses compétences.

1103. En définitive, la commune ne semble pas être la collectivité la plus à même d'opérer une consolidation des données financières. Dès lors, l'entité consolidante la plus appropriée serait le groupe intercommunal.

[3049] Les compétences des collectivités territoriales n'ont de cesse de s'élargir depuis les lois de décentralisation des années 1980.
[3050] Même lorsqu'il s'agit d'une petite commune (1500 habitants par exemple), ses recettes et ses engagements financiers la rendent comparable à une petite et moyenne entreprise du secteur privé.
[3051] La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (Réf. préc.) ne concerne que les communes de plus de 3 500 habitants.
[3052] Notons que le seuil a été abaissé. Il est passé de 10 000 habitants à 3 500 habitants car les parlementaires se sont rendu compte du faible impact qu'aurait eu un tel seuil soit environ 2% de communes.
[3053] ADANS (Bernard) et MORAUD (Jean-Christophe), Les enjeux de la consolidation des comptes locaux, La nouvelle comptabilité communale, *op. cit.*, p. 40.

2. Le lien nécessairement étroit entre l'entité consolidante et l'entité consolidée

1104. La consolidation des comptes ne serait plus limitée à un petit nombre de communes. D'ailleurs, la loi n° 92-125 du 6 février 1992 prévoit que la consolidation est envisageable pour les groupements intercommunaux qui présentent une commune ayant au moins 3 500 habitants. Par conséquent, la loi autorise la consolidation au niveau intercommunal. La question de la structure intercommunale la plus appropriée qui s'identifierait à une entité consolidante se pose dès lors. L'entité consolidante doit être à même de décider et de lever l'impôt[3054]. En effet, cette compétence constitue une forme d'autonomie fiscale. Ne peuvent donc être retenus que les groupements à fiscalité propre[3055]. Parmi ceux-ci, il existe les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.

1105. Le choix semble porter sur la métropole pour plusieurs raisons. Premièrement, la métropole – à l'exemple de la métropole du Grand-Lyon[3056] – a vocation à se transformer en une collectivité territoriale à statut particulier, ce qui permettrait de résoudre le problème du millefeuille territorial que connaît la France. Deuxièmement, la métropole s'adresse aux communes qui forment un ensemble d'un seul tenant et comptant plus de 500 000 habitants. Le périmètre territorial est donc pertinent pour exiger une consolidation des comptes[3057]. Troisièmement, la métropole bénéficie de compétences extracommunales puisqu'elle peut détenir des compétences relevant à la fois du département, de la région ou de l'Etat[3058]. Par conséquent, elle est au « *centre d'un ensemble décisionnel de cercles concentriques* »[3059] dont certains sont dépendants, d'autres en communauté d'intérêts et d'autres uniquement associés pour une part de leurs activités. Dans l'hypothèse où les communes sont vouées à faire partie d'un ensemble appelé métropole – susceptible de devenir une collectivité territoriale à statut particulier – une consolidation des comptes des métropoles semble dès lors plus appropriée.

[3054] MANRY (Eric), La notion d'entité consolidante dans le secteur public local : le cas des communautés, *RFC*, n°440, janvier 2002, pp. 33-37.
[3055] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, note n° 620.
[3056] L'article 12 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (Réf. préc.) crée un cadre pour instituer les métropoles afin de répondre aux besoins particuliers des grandes agglomérations. Il faut toutefois distinguer la métropole de Lyon qui bénéficie de la qualité de collectivité territoriale à statut particulier depuis la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (Réf. préc.) et les autres métropoles ayant soit une organisation *sui generis* soit un statut d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Dans tous les cas, la métropole constitue « *un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion* » (Article 12 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (Réf. préc.) et Article 43 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (Réf. préc.).
[3057] Bernard Adans et Jean-Christophe Moraud proposent en 1994 que la réforme de la M14 soit l'occasion « *pour les communes qui atteignent une certaine importance, de procéder à partir des comptes de gestion établis par le receveur municipal à une véritable consolidation des comptes de la commune avec ses budgets annexes, le CCAS et la caisse des écoles* » (ADANS (Bernard) et MORAUD (Jean-Christophe), Les enjeux de la consolidation des comptes locaux, La nouvelle comptabilité communale, *op. cit.*, p. 44).
[3058] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2, A. 2.
[3059] KLOPFER (Michel), Pourquoi et comment consolider les comptes des collectivités locales ?, *op. cit.*, pp. 126-127.

1106. Se pose alors la question du degré de contrôle exercé par la collectivité territoriale. S'agit-il d'un contrôle exclusif, un contrôle conjoint, etc. ? « *La consolidation n'est pas une affaire facile à mettre en œuvre. En fonction des liens qui unissent le noyau avec ses organismes satellites différentes méthodes peuvent être retenues* »[3060]. Selon le contrôle exercé par la collectivité territoriale sur l'entité consolidée, trois méthodes d'intégration – intégration globale, intégration proportionnelle et mise en équivalence – prévues par le plan comptable général, seront alors possibles. L' « *environnement économique* »[3061] des futures métropoles étant divers et varié, il intègre les groupements, les offices, les associations, les sociétés d'économie mixte etc. Néanmoins, seules les entités consolidées ayant une influence sur l'environnement économique sont à considérer. La consolidation des comptes prend en compte « *l'ensemble de la sphère d'action de la collectivité, au sens économique du terme* »[3062]. Elles doivent à ce titre avoir une part dans l'actionnariat, garantir un emprunt, verser une subvention. Ces participations financières doivent être prises en considération lors de la consolidation des comptes.

[3060] ADANS (Bernard) et MORAUD (Jean-Christophe), Les enjeux de la consolidation des comptes locaux, La nouvelle comptabilité communale, *op. cit.*, p. 43.
[3061] KLOPFER (Michel), Pourquoi et comment consolider les comptes des collectivités locales ?, *op. cit.*, p. 123.
[3062] *Ibidem*.

Conclusion du Chapitre 1.

1107. En dehors de l'analyse du budget par nature et par fonction, il est possible d'identifier les dépenses et les recettes qui concourent à l'interventionnisme financier local à travers des budgets par objectifs. Ceux-ci sont inspirés des principes posés par la loi organique du 1er août 2001 qui est appliquée au niveau de l'Etat. L'analyse des budgets des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre montre que certains d'entre eux ont adopté ce type de budget. C'est le cas du département de la Mayenne, de la région Bretagne. Ces budgets présentés par mission, programme, action, facilitent l'identification des interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées, et mettent en exergue les politiques publiques locales retenues par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

1108. Il semble que, de la même manière que la loi organique du 1er août 2001 a permis un changement de paradigme quant à l'appréhension du budget de l'Etat, passant d'un budget par nature à un budget par objectifs, il est nécessaire d'adopter une loi organique relative aux finances des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre prévoyant ce changement de paradigme. Cette loi devra prévoir une spécialisation par programme impliquant une présentation du budget par missions, programmes, actions et demeurer suffisamment extensive pour permettre aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de définir eux-mêmes leurs propres missions, programmes, actions adaptés à leur territoire.

1109. L'analyse des budgets des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre montre également un problème majeur lié à l'absence d'information financière sur l'étendue des interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque ceux-ci – et c'est le cas la plupart du temps – interviennent par l'intermédiaire d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé. Ce problème est dû à l'absence de consolidation des données financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ceux-ci ne recourent qu'à la consolidation des budgets, qui est obligatoire mais peu pertinente, sans recourir aux autres méthodes de consolidation qu'ils peuvent appliquer, à savoir la consolidation des risques, la consolidation des comptes et la consolidation des comptes et des informations de gestion. Il semble que la métropole soit la personne publique locale qui bénéficie du périmètre territorial le plus pertinent pour procéder à une consolidation pertinente des données financières.

Chapitre 2. La classification des instruments financiers concourant à l'interventionnisme financier local

1111. La classification des instruments financiers concourant à l'interventionnisme financier local aura pour objectif d'opérer un tri entre ceux-ci afin de contribuer à l'effectivité de l'interventionnisme financier local[3063]. En conséquence, elle oblige à ne retenir qu'une sélection d'instruments et à écarter ceux d'entre eux qui ne servent pas l'interventionnisme financier local. La démarche amène à s'interroger à propos des avantages et des inconvénients, que revêt le recours à un instrument financier, pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et pour les entreprises privées[3064]. L'instrument financier constitue-t-il plus un avantage qu'un inconvénient ? Dans la négative, une amélioration est-elle possible ? Faut-il le refondre en le modifiant ? Faut-il aller plus loin et le supprimer ?

1112. L'emploi effectué par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre des instruments financiers concourant à l'interventionnisme financier local montre que « *chaque catégorie de collectivités territoriales [et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre s'est] spécialisée* »[3065] dans l'usage de certains instruments financiers.

1113. Certains instruments financiers semblent indispensables et même indissociables de tout interventionnisme financier local car ils font montre d'une pertinence sans équivoque. Ils méritent une attention particulière (Section 1). Certains instruments ont besoin d'être modifiés pour atteindre le résultat escompté. D'autres, à l'inverse, doivent être supprimés car leur utilisation s'avère néfaste pour un interventionnisme financier local effectif (Section 2).

Section 1. Les instruments financiers indispensables à l'interventionnisme financier local

1114. Les instruments financiers retenus sont ceux qui ne grèvent pas les finances des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et qui favorisent les entreprises privées. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne doivent jamais négliger cette donnée. Tout instrument bien que probant présente des lacunes inhérentes. Une amélioration ne peut leur être que profitable. Elle concernera d'abord les recettes et les

---

[3063] « *Le recensement des instruments financiers rattachés à une politique publique dans le but d'en évaluer le coût et l'efficacité est une préoccupation assez récente, liée à la recherche sur l'utilité et la finalité des finances publiques. […] Les instruments financiers et fiscaux doivent aujourd'hui constituer de véritables instruments de mise en œuvre des politiques publiques aux mains des gestionnaires publics* » (DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, Thèse pour le doctorat, Lyon, 2004, p. 307).

[3064] « *La rationalité recherchée consiste à inciter l'entreprise à se débarrasser des éléments […] superflus ou insuffisamment productifs et à n'investir que si l'investissement est réellement porteur de gains supplémentaires* » (ORSONI (Gilbert), *L'interventionnisme fiscal*, PUF, coll. « Fiscalité », 1995, Paris, p. 38).

[3065] Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., p. 11.

dépenses publiques (§1). Puis, elle concernera la fiscalité locale, particulièrement les instruments relatifs à la perte de recettes fiscales des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (§2).

§1. L'amélioration de l'usage de certaines dépenses et recettes publiques

1115. Améliorer, c'est « *rendre meilleur* »[3066]. L'amélioration des instruments financiers de l'interventionnisme financier local suppose que ces derniers soient déjà empreints de quelques qualités intrinsèques. D'une part, en tant que recettes publiques, le crédit-bail immobilier ou la location se démarque (A). D'autre part, en tant que dépenses publiques, le prêt et l'avance remboursable s'imposent (B).

A. L'avantage des aides à l'immobilier d'entreprise

1116. Les aides à l'immobilier d'entreprise[3067] des personnes publiques locales, le crédit-bail immobilier comme la location présentent l'avantage partagé de permettre à la collectivité territoriale ou à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui y a recours de percevoir une redevance sous forme de loyers provenant des entreprises privées jouissant du bien. Dans un premier temps, nous nous intéresserons au crédit-bail immobilier (1). Puis, dans un second temps, nous nous pencherons sur la location (2).

1. Les avantages du crédit-bail immobilier

1117. Le crédit-bail immobilier est un « *contrat par lequel une personne, bailleur, met à disposition d'une autre, preneur, un bien qu'elle acquière à cette fin, ou dont elle est déjà propriétaire, avec la possibilité pour le preneur de l'acheter, généralement en fin de location* »[3068]. Le crédit-bail immobilier[3069] est avantageux pour la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui y a recours.

1118. En tant que produits du domaine, les loyers perçus participent à l'augmentation des recettes de fonctionnement et, donc, à l'accroissement de la capacité d'autofinancement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. De plus, les recettes sont perçues de manière régulière et à long terme. La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut donc prévoir dans son budget des recettes certaines.

[3066] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « améliorer », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 67.

[3067] Les aides à l'immobilier d'entreprise ne se confondent pas avec les aides immobilières aux entreprises. En effet, les aides à l'immobilier d'entreprise « *visent les aides quelle qu'en soit la forme, à l'immobilier : elles incluent ainsi les transferts financiers devant bénéficier, in fine, à l'immobilier* » (CAUDAL (Sylvie), Les aides immobilières des collectivités locales aux entreprises, *Les collectivités locales et l'entreprise*, sous la direction de Sylvie CAUDAL et Jean-François SESTIER, LGDJ, 2002, Paris, p. 85).

[3068] HUET (Jérôme), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 922 ; HUET (Jérôme), DECOCQ (Georges), GRIMALDI (Cyril), LECUYER (Hervé), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 967.

[3069] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2, B, 2.

En effet, la convention signée stipule la durée du bail, la fréquence, le nombre et le montant du paiement. En outre, la redevance de crédit-bail immobilier favorise l'implantation des entreprises privées sur le territoire de la collectivité territoriale. La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre aura la garantie que l'entreprise privée locataire restera implantée sur le territoire pendant la durée du bail qui est souvent supérieure à quinze années.

1119. Le recours au crédit-bail immobilier ne constitue pas un avantage uniquement pour la collectivité territoriale et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il est avantageux pour l'entreprise privée, partie au contrat. Les avantages pour l'entreprise privée sont multiples. Cette redevance crédit-bail immobilier est une façon pour l'entreprise privée de jouir d'un bien mobilier ou immobilier qu'elle n'aurait peut-être pas pu acquérir dans d'autres conditions. En effet, le crédit est échelonné à hauteur de la durée du bail. Il contribue au financement des investissements immobiliers de l'entreprise privée. L'effet est immédiat puisqu'il permet à l'entreprise privée de conserver les fonds propres nécessaires au financement des besoins d'exploitation de l'entreprise privée et de bénéficier d'une déduction fiscale des loyers. De plus, le montant des loyers est ajusté en fonction des prévisions d'exploitation et de résultats de l'entreprise privée.

1120. Néanmoins, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doit veiller à la capacité financière des entreprises privées, au strict respect des conditions d'application du contrat de crédit-bail immobilier, ainsi qu'à l'information de la situation financière de l'entreprise privée, afin de ne pas prendre de risques inconsidérés[3070] et de ne pas abuser de cet instrument financier[3071].

[3070] La Cour des comptes ainsi que les chambres régionales des comptes ont soulevé de nombreux cas de collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ont eu recours au crédit-bail immobilier et dont le résultat a sérieusement grevé les finances de ces personnes publiques. En réalité, les causes de ces résultats négatifs sont dues, en partie, aux négligences des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en partie, à la faiblesse originelle de la situation financière de l'entreprise privée contractante. Le Groupement intercommunal de développement économique du canton de Bussière-Badil (GIDE) a donné en crédit-bail des ateliers-relais qu'il a fait construire et étendre. Mais, les redevances crédit-bail fixées par le groupement susvisé étaient inférieures aux charges correspondantes et les entreprises privées bénéficiant du crédit-bail, défaillantes, ce qui a conduit une charge financière importante pour le groupement en raison des loyers impayés. La Cour des comptes dénonce la faiblesse de l'utilisation de cet instrument financier par ce groupement (L'interventionnisme économique de deux groupements de communes dans le département de la Dordogne, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1994, p. 302). (*Ibidem*, p. 302).

[3071] Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent abuser de cet instrument financier comme le souligne la Cour des comptes (Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., p. 29). D'ailleurs, dans une réponse ministérielle relative à cet instrument utilisé par les collectivités territoriales, dans le cadre de leurs interventions financières relatives à l'immobilier d'entreprise, le ministre de l'intérieur a souligné la nécessité que cet instrument ne présente pas un caractère habituel (Réponse du Ministère chargé de la décentralisation, *JO* Sénat du 30 octobre 2013, page 10621).

2. Les avantages de la location

1121. La location[3072] d'un bien immobilier à une entreprise privée constitue un avantage tant pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre que pour les entreprises privées.

1122. A l'égard des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la location constitue un avantage à plusieurs titres. La location n'est pas gratuite, il existe une contrepartie qui est le paiement d'un loyer par l'entreprise privée[3073]. Le montant des loyers s'identifie à des recettes de la section de fonctionnement[3074]. Ces recettes sont facultatives[3075], les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont libres de louer leurs locaux. Elles sont prévisibles, certaines et temporaires. Il appartient à l'assemblée délibérante de prévoir et d'autoriser la perception de ces recettes, de fixer le montant des loyers et la durée du bail, qui ne peut excéder neuf années renouvelables deux fois. De plus, à la fin de la location, la collectivité territoriale et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre récupèrent la jouissance du bien puisqu'ils en demeurent les propriétaires. Dès lors, la location contribue à l'augmentation des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, tout en maintenant le bien dans son domaine privé.

1123. A l'égard des entreprises privées, la location représente deux avantages. D'une part, elles bénéficient d'une location de bien avec des conditions généralement plus favorables. La location favorise l'implantation des entreprises privées dès lors que le bien loué se situe dans un périmètre territorial attractif[3076]. L'entreprise privée peut ainsi bénéficier de bureaux, d'ateliers-relais ou encore de bâtiments industriels dans le cadre de leur activité économique. D'autre part, la location du bien permet aux entreprises privées de jouir d'un fonds de commerce sans pour autant en être propriétaires.

[3072] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §1, B. 3.

[3073] Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre propose la location dans le cadre de la création d'usine-relais, par exemple. Le recours à l'usine-relais pose des difficultés pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui souvent assument seuls les charges, notamment celles relatives au remboursement des emprunts. Les chambres régionales et territoriales des comptes relèvent quelques cas précis. La chambre régionale des comptes de Lorraine met en exergue l'exemple de la Communauté de communes du Lunevillois (CCL ci-après) qui a réalisé une cession d'une usine-relais. Dans le cadre des compétences qui ont été dévolues à la CCL, celle-ci intervient pour l'aménagement et la gestion des zones d'activités de tous types tels que les zones industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques ou aéroportuaires, qui ont un intérêt communautaire. Ainsi, la CCL décide de construire une usine-relais, dont elle assure la maîtrise d'ouvrage. Cette usine-relais a pour vocation de proposer à une entreprise privée souhaitant rapidement s'implanter une plateforme adaptable à ses besoins spécifiques. Mais la CCL ne trouve aucune entreprise privée, candidate, pour acheter ou louer le bâtiment. La CCL procède alors à la cession de l'usine-relais à l'entreprise Perrier Transports – entreprise de transport et de logistique – dont l'implantation s'est avérée être une réussite. Néanmoins, le bilan financier montre une opération coûteuse avec un résultat nuancé, eu égard aux investissements dont a eu recours la CCL. En effet, en sus des subventions d'équipement, la CCL avait effectué un emprunt pour réaliser cette opération (CRC Lorraine, *Rapport d'observations définitives, Communauté de communes du Lunévillois (Meurthe-et-Moselle)*, 18 septembre 2008, pp. 35-39).

[3074] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §1, A. 2.

[3075] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §2, B. 1.

[3076] CE, Sect., 13 mai 1938, *Société des carboniques liquides*, Réf. préc. ; CE, 9 octobre 1991, *SARL Endless International*, Réf. préc.

1124. Néanmoins, la location peut constituer un risque financier pour la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque l'entreprise privée ne respecte pas ses obligations[3077]. Il en ressort que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent, avant toute location, vérifier la situation financière de l'entreprise privée bénéficiaire[3078]. Les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant recours à des intermédiaires, personnes morales de droit public ou de droit privé, pour accorder une location à une entreprise privée, ceux-ci doivent faire preuve de vigilance en opérant un contrôle étroit de ces personnes morales.

B. L'avantage des prêts et des avances remboursables

1125. Les prêts et les avances remboursables accordés aux entreprises privées ont l'avantage de ne pas impacter les finances des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre car ils sont marqués par la notion de remboursement. En effet, l'entreprise privée qui a reçu un prêt ou une avance de la part d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est dans l'obligation de restituer la somme prêtée ou avancée, dans des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Nous nous intéresserons successivement au prêt (1), puis à l'avance remboursable à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations (2).

1. Les avantages du recours au prêt à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations

1126. Les prêts présentent des avantages tant pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre que pour les entreprises privées. Le prêteur – une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou toute personne morale agissant au nom et pour le compte de ceux-ci – doit avoir la capacité de disposer et l'emprunteur – entreprise

---

[3077] Parfois, ils sont dans l'incapacité de récupérer des loyers dus par les entreprises privées. Ce fut, par exemple, le cas de la Commune d'Olliergues dans le Puy-de-Dôme. Cette petite commune de moins de 2 000 habitants a loué ses locaux à une entreprise privée qui n'a pas constitué de dépôt de garantie alors même qu'il était stipulé dans la convention de location. Cette entreprise privée n'a pas respecté son engagement de payer les loyers dus. La collectivité territoriale a été dans l'incapacité de récupérer ces derniers (Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 199). La Cour des comptes ainsi que les chambres régionales et territoriales des comptes soulignent que les finances locales sont impactées en raison – comme c'est le cas lors d'un recours au crédit-bail immobilier – des négligences des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (L'interventionnisme économique de deux groupements de communes dans le département de la Dordogne *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1994, p. 302).

[3078] Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 199 ; L'interventionnisme économique de deux groupements de communes dans le département de la Dordogne *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1994, p. 302.

privée – doit avoir la capacité de s'engager au remboursement de cette obligation[3079]. Partant, le prêt constitue plusieurs avantages pour le prêteur comme pour l'emprunteur.

1127. Pour le prêteur d'abord, l'avantage manifeste est que le prêt se caractérise par son caractère remboursable. Ensuite, son attribution est facultative, temporaire et exige une contrepartie. Les prêts accordés par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre prennent plusieurs formes. Ceux-ci peuvent consentir à des prêts simples, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas bancaires[3080]. Le prêt d'honneur[3081] est un contrat qui présente un caractère d'entraide. En ce sens, il est gratuit car il est attribué sans intérêt ni garantie. Marque de respect et d'estime[3082] pour l'entrepreneur, il prend en considération la qualité de sa personne[3083].

1128. Un prêt se distingue de tous ceux présentés : le prêt participatif[3084]. En effet, il suppose que « *le prêteur reçoit à la fois un faible intérêt fixe et une participation aux bénéfices, mais n'a qu'une créance de dernier rang en cas de « faillite » de la société* »[3085]. Il présente des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations[3086]. L'exigence du prêt participatif sécurise l'attribution des deniers publics aux entreprises privées. L'article L. 313-18 du Code monétaire et financier subordonne l'aattribution de prêts participatifs par la personne publique à des engagements précis et datés de la part de l'emprunteur en matière industrielle ou commerciale, ainsi qu'en matière financière[3087]. Si le contenu ou l'échéancier des engagements ne sont pas respectés, le remboursement du prêt devient exigible[3088]. Ce prêt est peu ou prou utilisé par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Pourtant, leurs

---

[3079] BENABENT (Alain), *Droit des contrats spéciaux civils et commerciaux*, *op. cit.*, p. 549.
[3080] Il s'agit de contrats réels en principe (*Ibidem*, pp. 547-548).
[3081] Le Maine-et-Loire a démontré une bonne utilisation du prêt d'honneur (Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., p. 43).
[3082] Le terme « *honneur* » valorise l'entreprise privée. La collectivité territoriale, en attribuant ce prêt, marque une forme de témoignage et de considération à l'égard de l'entreprise en raison d'une conduite exemplaire de celle-ci.
[3083] Cet instrument financier a pour but de financer la création (ou la reprise) de leur entreprise pour les porteurs de projet qui ne possèdent pas suffisamment d'apports financiers personnels. Ce prêt favorise l'obtention d'un financement bancaire complémentaire. En effet, la procédure d'obtention du prêt prévue par les collectivités territoriales augmente la crédibilité du projet de l'entreprise. Dès lors, l'institution bancaire ne peut être que rassurée que son obtention résulte, de la part de l'entreprise, d'une préparation minutieuse du dossier qui sera présenté devant un jury composé de professionnels.
[3084] Le prêt participatif se caractérise par trois éléments. La créance du prêteur constitue une créance de dernier rang comme l'indique l'article L. 313-13 Code monétaire et financier (modifié par l'article 78 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013) (AYNES (Laurent), GAUTIER (Pierre-Yves), MALAURIE (Philippe), *Les contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 582). Ensuite, le prêt participatif est rémunéré par un intérêt, qui pour une partie est fixe, et pour une autre, est une participation aux bénéfices (Article L.313-13 Code monétaire et financier modifié par l'article 78 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013). Enfin, les fonds prêtés correspondent aux recettes de la collectivité territoriale. Les collectivités territoriales peuvent consentir sur leurs ressources disponibles à long terme des concours aux entreprises agricoles, artisanales, industrielles ou commerciales sous forme de prêts participatifs (Article L. 313-13 Code monétaire et financier modifié par l'article 78 de la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013).
[3085] Le droit civil ne le considère pas comme un vrai prêt. Dès lors, « *il n'entre pas dans le champ d'un cautionnement garantissant les prêts en général du débiteur* » comme le souligne la Cour de cassation dans un arrêt de la chambre commerciale datant du 9 juin 1992 (Cass., Com., 9 juin 1992, *Bull*. 1992, IV, n° 233, p. 164 ; BENABENT (Alain), *Droit des contrats spéciaux civils et commerciaux*, *op. cit.*, p. 550).
[3086] Cass., Com., 9 juin 1992, Réf. préc.
[3087] Article L. 313-18 du Code monétaire financier modifié par l'article 78 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013.
[3088] Toutefois, l'article L. 313-16 du Code monétaire et financier impose un tempérament en obligeant la suspension du remboursement des prêts participatifs et du paiement des rémunérations pendant toute la durée de l'exécution des plans de sauvegarde ou de redressement judiciaire (Article L. 313-16 du Code monétaire financier modifié par l'article 165 (V) de la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005).

finances y gagneraient[3089]. Ce prêt renforce les fonds propres des entreprises privées tout en protégeant les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. En effet, pour les entreprises privées, la somme est inscrite dans ses comptes au niveau des fonds propres et non de l'endettement. Elle n'impacte ni le montant ni la répartition du capital. Le prêt participatif contribue au renforcement de la structure financière des entreprises privées. Il permet de préserver son indépendance, de ne pas bouleverser sa gouvernance et d'apporter une réponse au besoin de ressources financières stables. De plus, le prêt participatif rassure les créanciers. En effet, ce prêt favorise l'obtention d'emprunts classiques[3090]. Il permet de solliciter des structures d'investissement susceptibles d'entrer au capital ou d'intervenir sous forme d'obligations.

1129. Pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le prêt est un avantage car le risque financier est minimisé en raison de la forme du prêt.

2. Les avantages du recours à l'avance remboursable

1130. L'avance remboursable est une somme d'argent versée par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à une entreprise privée afin que celle-ci puisse être en mesure de financer un projet. Elle constitue un avantage aussi bien pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre que pour les entreprises privées.

1131. L'avance remboursable présente, pour la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, plusieurs avantages. Le premier avantage est son caractère remboursable. L'entreprise privée est dans l'obligation de restituer la somme prêtée. L'avance remboursable s'identifie à une dépense temporaire. Le deuxième avantage est la conséquence positive pour les recettes du budget de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. L'avance peut être accordée avec un taux nul. Dans ce cas, l'entreprise privée rembourse la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à hauteur du montant de l'avance. L'avance peut être attribuée avec un taux d'intérêt défini par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. De ce fait, l'avance accordée à l'entreprise privée entraîne une augmentation des recettes de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. En effet, l'entreprise privée restitue le montant de l'avance accompagné du montant des intérêts.

1132. L'avance remboursable constitue un avantage pour l'entreprise privée qui ne dispose pas de moyens financiers suffisants pour financer son projet dans le cadre de son

---

[3089] Le prêt participatif est soumis au paiement d'intérêts qui constituent une charge de l'exercice de l'entreprise privée. Cet intérêt fixe ne peut être inférieur au taux moyen de rémunération des comptes courants des associés. Il peut être majoré, dans les conditions fixées au contrat, d'une participation au bénéfice net de l'entreprise. Ce versement est prioritaire avant le prélèvement de l'exploitant ou l'affectation du résultat de la société.
[3090] Il améliore le ratio « dettes sur fonds propres ».

activité économique. L'avance remboursable lui permet dès lors d'obtenir un apport financier sans recourir à ses fonds propres.

1133. L'inconvénient majeur du recours à l'avance par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre est l'absence par ces derniers du respect de la réglementation. En effet, les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre accordent les avances remboursables à des conditions très avantageuses puisque ce sont des avances à des taux sans intérêts remboursables et ce, dans le cadre de montages juridiques et financiers hasardeux[3091]. Ces irrégularités entraînent des conséquences financières importantes pour les finances locales car l'avance remboursable consentie devient irrécupérable[3092].

§2. La valorisation de la fiscalité locale

1134. La région semble être la collectivité chef de file en matière d'interventionnisme financier local[3093]. Pourtant, sa compétence pour moduler les taux des impôts locaux ainsi que pour recourir aux dépenses fiscales locales est telle qu'une réforme est nécessaire et même indispensable pour que la région retrouve son pouvoir de moduler le taux ces impôts (A) et soit capable de décider de l'accord de dépenses fiscales locales aux entreprises privées (B).

A. La possibilité pour la région de moduler le taux d'impôts

1135. « *Il est économiquement préférable d'élargir l'assiette des prélèvements plutôt que d'augmenter leur taux* »[3094]. C'est ce que préconise la Cour des comptes. Encore faut-il que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre bénéficient d'une autonomie fiscale, ne serait-ce que pour moduler les taux des impôts. C'est le cas de la région qui, en tant que collectivité chef de file, doit pouvoir agir sur les taux de la CFE, et même de la CVAE. Une « *redécentralisation* »[3095] élargie du vote des taux est donc indispensable pour un interventionnisme financier local effectif (1). De plus, une décentralisation de la faculté de définir l'assiette fiscale doit être envisageable (2).

[3091] Voir *supra* partie 2, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 2.
[3092] Avance consentie par la région Réunion à l'association le point Mulhouse en vue de l'acquisition d'un avion destiné à desservir l'île, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., p. 400 ; Les méthodes de gestion de la ville de Nice, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., p. 305.
[3093] Voir *supra* partie 2, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, conclusion.
[3094] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011, Tome 1. Observations des juridictions financières, Chapitre II – Les dépenses fiscales*, février 2011, p. 39.
[3095] Ce néologisme décrit la reprise d'un mouvement de décentralisation précédemment effectué puis interrompu par une recentralisation.

1. La « *redécentralisation* » fiscale de la modulation des taux

1136. La décentralisation fiscale s'est opérée de manière significative, dans les années quatre-vingt, pour les départements, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les régions. Mais c'est aussi à partir des années quatre-vingt que la recentralisation a recommencé avec comme point d'orgue 2009, avec la loi de finances pour 2010[3096]. De ce fait, après une décentralisation puis une recentralisation de l'exercice du pouvoir, pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, de moduler le taux des impôts locaux, une « *redécentralisation* » doit être effectuée au profit cette fois de la seule collectivité régionale, afin que la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées soit, au nom du principe de subsidiarité, la mieux mise en œuvre[3097].

1137. Or, la région ne peut être une collectivité chef de file de manière partielle. Aussi, la compétence financière pour moduler les taux de la CFE ainsi que de la CVAE doit lui revenir. Plusieurs raisons justifient la régionalisation du vote de ces taux, et il faut replonger dans les travaux parlementaires des lois qui ont institué les ancêtres des impôts locaux.

1138. Premièrement, l'exécutif de la région sera à même d'apprécier les conséquences de la fiscalité[3098] à l'échelon régional. L'échelon régional semble plus approprié que l'échelon communautaire et encore plus que l'échelon communal. La modulation des taux de la CFE et de la CVAE crée « *les conditions d'une amélioration de la compétitivité par l'encouragement de l'investissement privé* »[3099]. Partant, l'effet de la modulation devrait être plus probant à l'échelle régionale car l'effet serait « *fortement positif sur l'industrie* »[3100].

1139. Deuxièmement, la modulation du taux de la cotisation foncière des entreprises responsabilise l'exécutif de la collectivité territoriale bénéficiaire. La région est donc irresponsable puisqu'elle ne maîtrise pas ces taux. En effet, ses recettes fiscales ne se traduisent que par des dotations de l'Etat, dont la dotation de compensation CET (CVAE et CFE)[3101]. En effet, la CVAE incarne « *le lien entre les politiques de développement des collectivités, le dynamisme économique de leur territoire et l'évolution de leurs ressources*

[3096] Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, Réf. préc.
[3097] Voir *supra* partie 2, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1.
[3098] *Projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale*, présenté par Raymond BARRE, Maurice PAPON et Christian BONNET, n° 532, Sénat, seconde session ordinaire de 1977-1978, p. 2.
[3099] MARINI (Philippe), *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances relatif à la mise en œuvre de la contribution économique territoriale et à la situation des finances locales*, n° 588, Sénat, 29 juin 2010, p. 5.
[3100] DURIEUX (Bruno) et SUBREMON (Patrick), *Rapport sur l'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises*, mai 2010, 69 pages.
[3101] *Projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale*, présenté par Raymond BARRE, Maurice PAPON et Christian BONNET, n° 532, Réf. préc., p. 2.

fiscales »[3102]. Pourtant, les variations sont « *substantielles* » et s'expliquent difficilement si bien que la prévisibilité budgétaire de cette recette est affectée[3103]. Cette incertitude renforce l'irresponsabilité de cette collectivité territoriale.

1140. Troisièmement, la possibilité de moduler les taux accroîtra la liberté[3104] de la collectivité territoriale régionale. De fait, elle renforcera l'autonomie fiscale régionale. La responsabilité et la liberté locale font partie des critères qui ont justifié que le Gouvernement en 1980[3105], permette, aux départements, ainsi qu'aux communes et leurs groupements, de moduler les taux des impôts locaux. C'est donc au titre de ces mêmes critères que le Gouvernement actuel devra repenser la fiscalité locale en donnant aux régions les moyens d'exercer leur compétence financière en matière d'interventionnisme financier local[3106].

1141. La « *redécentralisation* » ne peut s'effectuer qu'au prix d'un encadrement législatif de la modulation des taux de la cotisation foncière des entreprises et de la CVAE.

2. Le maintien obligatoire d'un encadrement de la modulation des taux

1142. Les collectivités territoriales – dans une bien moindre mesure les départements et les régions – ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent voter les taux d'impôts locaux et les moduler afin de répondre « *à la politique de développement des responsabilités locales conduite par le Gouvernement* »[3107] dans les années soixante-dix. Cette compétence s'est progressivement amoindrie. Leur compétence est très strictement encadrée par le législateur, qui impose un plafonnement des taux ainsi que le respect de variations proportionnelles entre les taux votés[3108].

1143. De la même manière, la région devra également voir son pouvoir de moduler les taux encadré par le législateur. La modulation des taux doit être encadrée afin de ne pas

---

[3102] Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, *Finances et comptes publics, Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016, Réf. préc., p. 138.
[3103] *Ibidem*.
[3104] *Projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale*, présenté par Raymond BARRE, Maurice PAPON et Christian BONNET, n° 532, Réf. préc., p. 2.
[3105] *Ibidem*, 25 pages.
[3106] Dès les années 1970, le rapporteur COUDE de FORESTO soulignait que la réforme de la patente posait la question de l'autonomie fiscale et financière des collectivités territoriales (COUDE du FORESTO (Yvon), Sénateur, *Rapport fait au nom de la commission des finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*, n° 414, Sénat, (1974-1975), 18 juin 1975, p. 10). La contribution économique territoriale n'est qu'un « *avatar de la taxe professionnelle* ». « *La taxe professionnelle ne fut guère supprimée mais s'est davantage muée en deux nouvelles taxes, d'une part, la Cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'autre part, la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)* » (TOULEMONT (Betty), La taxe professionnelle, un impôt imbécile, la contribution économique territoriale, un impôt intelligent ?, *op. cit.*, pp. 23-41).
[3107] *Projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale*, présenté par Raymond BARRE, Maurice PAPON et Christian BONNET, n° 532, Réf. préc., p. 1.
[3108] Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, *Finances et comptes publics, Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016, Réf. préc., p. 107.

créer une dispersion des taux de la CFE, de la CVAE et un écart trop important de pression fiscale[3109] entre les collectivités territoriales régionales. En effet, une disparité trop importante nuirait à la concurrence entre les entreprises privées[3110]. La compétence pour moduler les taux n'est actuellement que modérément utilisée par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces derniers profitent des revalorisations annuelles des valeurs cadastrales des biens immobiliers votée en loi de finances[3111].

1144. Il faut donc veiller à un plafonnement du taux de la CFE comme de la CVAE. Le plafonnement des taux permet d'éviter les disparités entre les collectivités territoriales régionales. De plus, l'instauration d'un fonds de péréquation des ressources issues de la CFE et de la CVAE permettrait d'atténuer les disparités et les écarts. Enfin, les règles de liaison entre les taux des impositions directes doivent être maintenues.

B. L'augmentation des possibilités d'user des dépenses fiscales locales

1145. La dépense fiscale locale constitue « *un enjeu budgétaire important et mal maîtrisé* »[3112]. Elle est privilégiée au détriment de la dépense budgétaire en ce qui concerne l'Etat. Pour ce qui concerne les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, particulièrement les régions, elle n'est guère un enjeu budgétaire (1). Une réforme est plus que nécessaire (2).

1. L'enjeu de la dépense fiscale locale

1146. La dépense fiscale locale présente l'avantage de bénéficier d'un effet incitatif pour les entreprises privées[3113]. Elle est parfois une condition de leur implantation sur le territoire d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre[3114]. Elle aboutit « *à un effet d'aubaine* »[3115] pour les entreprises privées. Ainsi, dans les collectivités d'outre-mer, qui disposent de l'autonomie financière et fiscale, comme en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les entreprises privées ont pratiqué « *des optimisations fiscales particulièrement avantageuses* »[3116]. Pourtant, les entreprises privées se retrouvent régulièrement en redressement judiciaire

---

[3109] *Projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale*, présenté par Raymond BARRE, Maurice PAPON et Christian BONNET, n° 532, Réf. préc., p. 2.
[3110] *Ibidem*, p. 2.
[3111] Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, *Finances et comptes publics, Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016, Réf. préc., p. 112.
[3112] Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., pp. 11 et s.
[3113] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011, Tome 1. Observations des juridictions financières, Chapitre II – Les dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 39.
[3114] Les aides des collectivités locales aux entreprises privées, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1983, p. 86.
[3115] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012, Tome 1. Les observations, Chapitre II – Les dépenses fiscales, 2. Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française*, 2012, pp. 116 et s.
[3116] *Ibidem*, p. 118.

malgré les avantages financiers dont elles ont bénéficié. La Cour des comptes présente de nombreux exemples en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française qui bénéficient d'une « *souveraineté fiscale* »[3117].

1147. Les dépenses fiscales sont des pertes de recettes directes résultant des dérogations fiscales. La définition de l'expression « *dépense fiscale* » laisse sans équivoque[3118]. La dépense fiscale aboutit irrémédiablement à une perte de recettes fiscales pour le budget de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre[3119]. L'utilisation de cet instrument suppose que la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre renonce à une partie de ses recettes fiscales. Toutefois, il ne peut le faire sans l'existence d'une contrepartie.

1148. La dépense fiscale pose des questions d'ordre budgétaire[3120]. En effet, cette forme d'intervention financière permet d'augmenter les interventions des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sans pour autant accroître les crédits budgétaires[3121].

1149. Bien que l'étendue de la compétence financière des collectivités territoriales en matière de dépense fiscale locale soit connue, il est, en revanche, difficile d'établir une liste exhaustive de l'ensemble des exonérations qui sont accordées par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[3122]. Le montant que représente la dépense fiscale est connu en ce qui concerne les avantages fiscaux pris en charge par l'Etat et applicables aux impôts locaux[3123]. La Cour des comptes recommande d'intégrer à la liste des dépenses fiscales de l'Etat celle relative aux dépenses fiscales locales[3124].

1150. Toutefois, le coût de l'usage de cet outil est difficilement déterminable[3125]. Il est donc « *incertain* »[3126], voire inconnu pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La norme de référence constitue un indicateur adéquat pour mesurer le coût des mesures fiscales[3127]. De

---

[3117] *Ibidem*, p. 113.
[3118] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2, section 1.
[3119] La Cour des comptes aboutit au même constat à propos des dépenses fiscales appliquées en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française (*Ibidem*, p. 116).
[3120] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011, Tome 1. Observations des juridictions financières, Chapitre II – Les dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 41.
[3121] *Ibidem*, p. 42.
[3122] Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 31.
[3123] *Ibidem*, Réf. préc., p. 32 ; Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011, Tome 1. Observations des juridictions financières, Chapitre II – Les dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 45.
[3124] Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 32 ; Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011, Tome 1. Observations des juridictions financières, Chapitre II – Les dépenses fiscales*, Réf. préc., pp. 48-49.
[3125] *Ibidem*, p. 47.
[3126] *Ibidem*, p. 49.
[3127] *Ibidem*, p. 50.

plus, les systèmes d'information et de contrôle interne à l'administration s'avèrent essentiels pour déterminer le coût des dépenses fiscales locales[3128].

1151. De manière générale, la Cour des comptes considère que la dépense fiscale est un instrument coûteux pour les personnes publiques lorsqu'elle n'est pas maîtrisée[3129]. L'inconvénient d'une intervention trop importante par les dépenses fiscales locales est qu'elle provoque des effets négatifs pour les entreprises privées quant à leur dynamisme. En effet, elle peut entraîner « *[une relégation] en second plan des exigences de rentabilité d'exploitation et de viabilité économique* »[3130]. La dépense fiscale se transforme alors en « *subvention négative* »[3131]. C'est ainsi qu'une étude de la direction générale des impôts, réalisée en 1976, estimait qu'une exonération de cinq ans de la taxe professionnelle était équivalente à une subvention de 5 %[3132].

2. La nécessité d'une réforme des dépenses fiscales locales

1152. Deux hypothèses sont envisageables. En premier lieu, la région doit pouvoir créer ses propres dépenses fiscales. Un tel élargissement de compétence pose un problème constitutionnel. En effet, il appartient au seul législateur de créer, de modifier ou de supprimer un impôt. Néanmoins, une évolution constitutionnelle demeure envisageable à l'instar de la Polynésie française qui détient une autonomie fiscale. En second lieu, le législateur doit étendre le nombre de dépenses fiscales locales et diminuer voire supprimer les dépenses fiscales étatiques applicables au niveau local. Dans les deux cas, un encadrement législatif strict doit être instauré afin d'éviter toute dérive et ce, en se fondant sur le cas des collectivités d'outre-mer.

1153. Le transfert à la région de la compétence financière pour intervenir par l'intermédiaire de la dépense fiscale locale est cohérente avec l'idée de la région, collectivité chef de file. La région en tant qu'organisatrice de la stratégie d'ensemble sur le territoire régional est la plus à même d'élaborer une stratégie fiscale[3133]. Cette remarque est justifiée au regard de l'exemple de la dépense fiscale locale en faveur des entreprises privées qui procèdent à une reprise d'établissements industriels et à celles qui procèdent à des extensions ou créations d'activités de recherche scientifique et technique. Cette dépense fiscale relève actuellement de la compétence des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[3134]. Pourtant, cette catégorie de collectivités territoriales

---

[3128] *Ibidem*, p. 51 : la Cour des comptes déplore leurs insuffisances en matière de systèmes d'information et de contrôle interne.
[3129] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012, Tome 1. Les observations, Chapitre II – Les dépenses fiscales, 2. Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française*, 2012, p. 116.
[3130] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012, Tome 1. Les observations, Chapitre II – Les dépenses fiscales, 2. Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française*, 2012, p. 123.
[3131] La dépense fiscale est ainsi qualifiée car l'attribution systématique de cette exonération aux entreprises privées relègue au second plan les critères de rentabilité et d'efficacité, à l'instar d'une subvention de droit commun.
[3132] GIRAUD (Michel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, n°33 (1981-1982), Tome II, Réf. préc., p. 162.
[3133] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012, Tome 1. Les observations, Chapitre II – Les dépenses fiscales, 2. Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française*, 2012, pp. 119 et s.
[3134] Article 47 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, Réf. préc.

ainsi que ces établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne constituent pas, à l'instar du principe de subsidiarité, une échelle adéquate pour déterminer une stratégie d'ensemble. A titre d'exemple, leurs interventions financières entraînent une absence de cohérence sur le territoire régional et une difficulté de mise en œuvre par la région du plan *Usine du futur*[3135].

1154. La Cour des comptes, dans un rapport de 1987, s'inquiétait d'un emploi mal évalué de l'exonération fiscale[3136]. Afin que les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'accordent plus d'exonérations sans en mesurer les conséquences financières pour leurs recettes fiscales, ceux-ci devront demander aux services fiscaux les éléments nécessaires pour évaluer l'incidence de telles exonérations. Ainsi des exonérations fiscales ne pourront être accordées si elles ont pour conséquence de grever les finances des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. En cas de non-respect, le représentant de l'Etat sera dans l'obligation de saisir la chambre régionale des comptes.

1155. La dépense fiscale locale, pour être applicable de manière effective par la région, doit nécessairement être encadrée[3137]. Le législateur devra donc renforcer les règles relatives aux dépenses fiscales locales. Plusieurs mesures doivent être appliquées pour que la région n'abuse pas de cet instrument. La première concerne les entreprises privées. La région doit vérifier la situation financière des entreprises privées avant de leur accorder toute exonération fiscale[3138]. La seconde concerne l'impact sur les finances locales[3139]. Un éventuel emploi de la dépense fiscale locale suppose au préalable que la région se soit dotée d'un système d'information et de contrôle interne approprié[3140]. La taille de cette collectivité territoriale lui permet aisément de se munir d'une telle structure interne[3141]. L'évaluation de la dépense fiscale locale devra s'opérer « *de manière systématique* »[3142] chaque année afin que

---

[3135] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, A. 1.

[3136] Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 198.

[3137] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012, Tome 1. Les observations, Chapitre II – Les dépenses fiscales, 2. Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française*, 2012, p. 124.

[3138] Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1987, p. 198.

[3139] La Cour des comptes souligne que la dépense fiscale locale représente « *un poids budgétaire significatif* ». En effet, entre 1996 et 2010, elle représente, pour la Polynésie française 7,2 MdF CFP (60,3 M€) par an, soit 7,3 % des recettes de fonctionnement comparativement à l'Etat dont la dépense fiscale ne s'élève, en 2010, qu'à 0,4 % de ses recettes du budget général (Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012, Tome 1. Les observations, Chapitre II – Les dépenses fiscales, 2. Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française*, 2012, p. 117).

[3140] La Cour des comptes indique, concernant les dépenses fiscales de l'Etat, que celui-ci doit « *améliorer le chiffrage de coût [des dépenses fiscales] et, quand aucune méthode de prévision n'est fiable, ne plus le reconduire d'une année à l'autre, mais le faire évoluer comme le produit de l'impôt concerné ou comme le PIB* » (Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011, Tome 1. Observations des juridictions financières, Chapitre II – Les dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 62).

[3141] De la même manière que les collectivités d'outre-mer disposent d'une souveraineté fiscale et, par conséquent d'une libre détermination des dépenses fiscales qu'elles souhaitent appliquer sur leur territoire, la région de droit commun doit constituer la collectivité territoriale qui, sans aller jusqu'à une telle souveraineté fiscale, constituerait l'échelon adéquat pour mettre en œuvre une fiscalité dérogatoire cohérente.

[3142] Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 161 ; Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011, Tome 1. Observations des juridictions financières, Chapitre II – Les dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 62 ; Cour des comptes, *Rapport public annuel*

l'assemblée délibérante régionale statue sur sa reconduction et, ainsi, envisage sa suppression[3143] ou sa réduction[3144]. Il serait souhaitable que l'évaluation soit effectuée *ex-ante* et *ex-post*[3145]. La troisième mesure nécessite que chaque région dresse une liste exhaustive des dépenses fiscales appliquées sur l'ensemble de leur territoire[3146] ainsi que celles accordées aux entreprises privées[3147]. La quatrième consiste à stabiliser les dépenses fiscales locales « *en valeur et à périmètre constant* »[3148]. Dans ce contexte, la région doit prévoir de compenser la croissance spontanée du coût des dépenses fiscales locales[3149]. Aussi, le législateur devra fixer un seuil minimal de rendement, que la région ne devra pas dépasser[3150], ainsi qu'un plafonnement des avantages attribués[3151]. Les exonérations fiscales appliquées, qui se cumulent parfois avec d'autres types d'aides, ne doivent pas aboutir à un coût supérieur pour la région. En effet, l'interventionnisme financier régional doit être marqué par la « *cohérence* »[3152], éviter « *le saupoudrage* »[3153] et « *la dispersion* »,[3154] afin que les entreprises privées ne puissent cumuler un trop grand nombre d'avantages financiers.

1156. L'incitation fiscale peut se manifester sous la forme d'exonération fiscale comme c'est déjà le cas mais elle peut se traduire par des crédits d'impôt remboursables. Ces dépenses fiscales locales doivent être temporaires afin de demeurer incitatives. Aussi, il est souhaitable que les dépenses fiscales locales soient « *systématiquement autorisées pour une durée limitée* »[3155]. Partant, une clause doit être insérée dans la décision d'attribution de l'avantage fiscal et prévoir la suppression automatique du dispositif au bout d'une période réduite, sauf reconduction expresse par une nouvelle loi de finances ou si la dépense fiscale locale a démontré son efficacité, ce qui suppose une évaluation préalable[3156].

2012, Tome 1. Les observations, Chapitre II – Les dépenses fiscales, 2. Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, 2012, p. 122.

[3143] Notamment, ceux qui n'ont qu'une « *faible portée* » (Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 183).

[3144] Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., pp. 172-173 ; Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011, Tome 1. Observations des juridictions financières, Chapitre II – Les dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 62.

[3145] Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 173.

[3146] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011, Tome 1. Observations des juridictions financières, Chapitre II – Les dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 62.

[3147] Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 161.

[3148] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011, Tome 1. Observations des juridictions financières, Chapitre II – Les dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 56.

[3149] *Ibidem*, p. 56.

[3150] *Ibidem*, p. 62.

[3151] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012, Tome 1. Les observations, Chapitre II – Les dépenses fiscales, 2. Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française*, 2012, p. 128

[3152] Cour des comptes, *Rapport public thématique, L'autonomie fiscale en outre-mer, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna*, Réf. préc.

[3153] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012, Tome 1. Les observations, Chapitre II – Les dépenses fiscales, 2. Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française*, 2012, p. 119.

[3154] *Ibidem*, p. 119.

[3155] En 2003, le Conseil des impôts mentionnait, dans sa proposition n°6, la nécessité que les dépenses fiscales aient un caractère temporaire. L'autorisation des dépenses fiscales ne doit se faire que pour une durée déterminée (Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 169).

[3156] La proposition n°6 du Conseil des impôts propose cet encadrement (Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 169).

Section 2. Les instruments financiers méritant une suppression ou une modification

1157. L'application de certains instruments financiers par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre montre que certains doivent faire l'objet d'une suppression pure et simple. C'est le cas pour les subventions. Dès lors, il s'agira de s'interroger sur la nécessité de cette suppression définitive (§1). En revanche, la mise en œuvre d'autres de ces instruments met en lumière la nécessité d'une modification profonde afin qu'ils deviennent effectifs (§2).

§1. La subvention aux entreprises privées, un instrument inadapté

1158. « *L'absence de rigueur dans l'emploi du mot interdit de déduire de son utilisation qu'on est en face d'une notion déterminée, et, à l'inverse, le recours à d'autres noms tels que prime, aide, versement, dotation, n'exclut pas qu'on soit en présence d'une réalité unique* »[3157]. La subvention est souvent difficile à déceler eu égard aux différentes dénominations attribuées[3158]. Force est de constater que la subvention est l'instrument privilégié par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées[3159]. Pourtant, une suppression de cet instrument doit être envisagée (A) bien que dans les faits cela soit difficile à mettre en œuvre (B).

A. La suppression nécessaire de la subvention

1159. La définition des contours de la notion de « *subvention* » par le législateur permet d'encadrer cet instrument financier (1). Plus encore, cette définition confirme les défauts inhérents qui y sont (2).

1. La définition des contours de la notion de « *subvention* »

1160. La notion de « *subvention* » souffrait de l'absence de définition législative[3160]. La loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 est venue y remédier. En effet, l'article 9-1 créé par l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014[3161] définit ce qu'il faut entendre par le terme « *subventions* », il s'agit de « *contributions facultatives de toute nature, […], décidées par les autorités administratives […], justifiées par un intérêt général et destinées à la*

[3157] HERTZOG (Robert), Linéament d'une théorie des subventions, Réf. préc., p. 5.
[3158] D'ailleurs, la multiplication des vocables utilisés en lieu et place de la subvention contribue au manque de lisibilité.
[3159] En effet, la Cour des comptes souligne qu'en 2004 la subvention représente le tiers des dépenses que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre destinent aux entreprises privées (Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Réf. préc., p. 8).
[3160] La Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément (*JORF* n°0016 du 20 janvier 2010 page 1138, texte n° 1) proposait une définition de la notion de « *subvention* ». Ainsi, « *la subvention caractérise la situation dans laquelle la collectivité apporte un concours financier à une action initiée et menée par une personne publique ou privée, poursuivant des objectifs propres auxquels l'administration, y trouvant intérêt, apporte soutien et aide* ».
[3161] Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, *JORF* n°0176 du 1 août 2014 page 12666, texte n° 2.

réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire ».

1161. Les subventions sont des « *contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution* ». Elles répondent à un besoin[3162]. Elles peuvent être financières, matérielles ou en personnel[3163]. L'acte d'attribution se manifeste par une délibération financière[3164].

1162. Les subventions proviennent des autorités administratives dont font partie les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[3165]. La définition ne précise pas si des personnes morales de droit public ou de droit privé peuvent être les dépositaires de ces subventions. Il est, tout de même, possible d'extrapoler et indiquer que, dès lors que ces personnes morales agissent au nom et pour le compte des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, elles peuvent accorder des subventions. Les entreprises privées n'étant pas des organismes de droit privé, elles auraient dû être exclues des bénéficiaires des subventions. Mais la lecture des travaux parlementaires montre que le législateur ne distingue pas les « *organismes de droit privé* » des « *personnes privées* », ces expressions étant employées indistinctement par le législateur[3166]. Les entreprises privées sont destinataires des subventions émanant des autorités administratives.

1163. Les subventions attribuées aux entreprises privées doivent avoir pour but de satisfaire l'intérêt public local, envisagé dans toutes ses composantes, et s'inscrire dans le cadre d'actions ou de projets d'investissement, ou plus généralement, dans le cadre du développement des activités ou du financement global de l'entreprise privée qui est à l'origine de ces actions, qui les définit et les met en œuvre[3167].

[3162] Le terme « *subvention* » est emprunté au bas latin « *subventio* », la subvention signifie au VIème une « *aide, secours* » (REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, article « subvention », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 2333). Le terme est dérivé de « *subventum* », supin de « *subvenire* » qui signifie au sens figuré « *venir en aide* » et « *venir à la rescousse* » (REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, article « subvenir », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 2333). En conséquence, l'attribution d'une subvention par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre brise la frontière entre personnes morales de droit public et personnes morales de droit privé (*Ibidem*, p. 7).

[3163] Les travaux parlementaires précisent, en effet, que « *Cette contribution peut être financière, mais aussi matérielle ou en personnel. Sa valeur est indiquée dans l'acte d'attribution* » (DAUNIS (Marc), *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire*, n° 84, Sénat, Session ordinaire de 2013-2014, 16 octobre 2013, pp. 74-75).

[3164] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §2, A. 1.

[3165] L'appréhension de la notion d' « *autorités administratives* » s'opère à l'aune de l'article 1er de la loi du 12 avril 2000 qui définit les autorités administratives comme « *les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif* ».

[3166] Les travaux parlementaires soulignent que « *La subvention ne couvre donc pas le cas de transferts financiers entre personnes morales de droit public, ni les aides à des personnes physiques* ». Partant, les personnes morales de droit privé, telles que les entreprises privées, ne sont pas exclues du champ d'application de cette définition. Les travaux parlementaires expliquent que la définition de la « *subvention* » doit être envisagée dans une approche extensive (DAUNIS (Marc), *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire*, n° 84, Sénat, Session ordinaire de 2013-2014, 16 octobre 2013, pp. 74-75).

[3167] L'article 9-1 créé par l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 précise que « *Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires* ». L'origine du projet permet de distinguer la subvention de la commande publique. En effet, l'autorité administrative ne peut être l'auteur du projet car la subvention se transformerait en prestation de service (DAUNIS (Marc), *Rapport fait au nom de la commission des affaires*

1164. Les travaux parlementaires résument très bien la définition de la subvention publique proposée par l'article 9 de la loi susvisée. Elle se caractérise par l'existence d' « *un transfert entre une autorité publique et une personne privée* ». Elle est « *attribuée de manière unilatérale et sans contrepartie* »[3168] et a pour but « *le financement d'une œuvre ou d'une activité d'intérêt général* »[3169].

2. Les inconvénients du recours à la subvention

1165. La suppression de la subvention est nécessaire au regard des inconvénients qu'elle provoque tant pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre que pour les entreprises privées.

1166. Les inconvénients du recours à la subvention par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se cristallisent autour du caractère non précaire[3170] de la subvention et de l'absence d'action ou de projet clairement défini par l'entreprise privée. En effet, la plupart du temps la subvention est attribuée systématiquement, sans que la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre n'ait analysé la finalité de la subvention. Dans un rapport d'observations définitives, la Chambre régionale des comptes Nord – Pas-de-Calais – Picardie souligne que le département de l'Aisne attribue des subventions de manière systématique. Il ne veille qu'au « *seul respect des règles de versement* »[3171] alors que, l'objectif de cette subvention est « *un accompagnement réel du développement de l'entreprise* »[3172].

1167. L'attribution de subvention aux entreprises privées entraîne des effets qui vont à l'encontre de la poursuite de fins d'intérêt privé[3173]. La subvention déresponsabilise l'entreprise privée qui ne fait pas de la recherche de rentabilité un objectif prioritaire. Partant,

---

économiques sur le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, n° 84, Sénat, Session ordinaire de 2013-2014, 16 octobre 2013, p. 76).

[3168] Les travaux parlementaires précisent le caractère unilatéral de la subvention qui se traduit par l'édiction d'une délibération financière (DAUNIS (Marc), *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire*, n° 84, Sénat, Session ordinaire de 2013-2014, 16 octobre 2013, p. 74). L'absence de contrepartie attachée à la subvention est primordiale car elle réside dans le fait que la subvention n'exige pas de service rendu. Elle se distingue ainsi du prix qui est « *la valeur monétaire [...] attribuée à un bien ou à un service* » (AYRAULT (Ludovic), LAMARQUE (Jean) et NEGRIN (Olivier), *Droit fiscal général*, 4ème éd., LexisNexis, 2016, Paris, p. 46). L'existence d'un prix entraîne une requalification de la convention de subvention en marché public ou en convention de délégation de service public (CE, Sect., 18 mai 1979, *Association Urbanisme judaïque Saint-Seurin*, n° 00413, *Rec.* p. 218, *RDP* 1979, 1481, concl. Latournerie ; CE, Sect., 6 juillet 1990, *Comité pour le développement industriel et agricole Choletais, « CODIAC »*, nº 88224, *Rec.* p. 1990, p. 210 ; *RJF* 8-9/1990, nº 989, concl. M. Racine) car la subvention constitue alors la rémunération de prestations individualisées (Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *Réf. préc.*).

[3169] DAUNIS (Marc), *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire*, n° 84, Sénat, Session ordinaire de 2013-2014, 16 octobre 2013, p. 74.

[3170] Le terme « *précaire* » est emprunté à Gaston Jèze qui souligne que la subvention n'a vocation à être versée qu'une fois et non de manière périodique, sauf si l'assemblée délibérante prévoit la périodicité de la subvention (JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 2. La notion de service public. Les individus au service public. Le statut des agents publics*, 3ème éd., Marcel Giard, 1930, Paris, p. 49).

[3171] CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives. Département de l'Aisne*, Exercices 2010 et suivants, 7 juillet 2016, Arras, p. 32.

[3172] *Ibidem*, p. 32.

[3173] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1, B. 2.

l'entreprise privée s'affranchit des règles de gestion ou exerce son activité économique dans des secteurs peu rentables. L'entreprise privée bénéficiaire se soustrait à son obligation de maintenir une situation financière saine. La subvention, lorsqu'elle constitue la ressource principale de l'entreprise privée, crée un lien de subordination vis-à-vis de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui l'attribue. Ce lien est établi par la systématicité de l'attribution de la subvention[3174] alors même qu'elle ne contribue pas systématiquement au développement de l'entreprise privée et encore moins à sa pérennité[3175].

B. Une suppression difficile à mettre en œuvre

1168. La suppression de l'instrument financier que constitue la subvention est difficilement réalisable car elle jouit encore d'avantages, bien que limités, pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (1), si bien qu'un encadrement strictement défini serait au moins un palliatif (2).

1. Les avantages limités du recours à la subvention

1169. L'attribution d'une subvention à une entreprise privée coûte assurément moins cher que la transformation en service public[3176]. Elle n'est donc pas incompatible avec un Etat libéral. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre laissent faire au lieu d'obliger à faire, leurs ressources étant faibles.

1170. La subvention ne peut être entièrement gratuite car le droit administratif interdit aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de consentir à des libéralités[3177]. Partant, l'entreprise privée bénéficiaire de la subvention doit par l'exercice de son activité économique participer à la satisfaction de l'intérêt public local[3178].

1171. Un autre avantage résulte dans le caractère définitif de la subvention qui suppose que celle-ci n'ait pas à être remboursée par l'entreprise privée bénéficiaire.

[3174] Les subventions répondent à un « *besoin financier* », une « *demande d'assistance* » de la part des entreprises privées (HERTZOG (Robert), Linéament d'une théorie des subventions, Réf. préc., pp. 6-7). Néanmoins, une attribution systématique porte atteinte au caractère facultatif de la subvention.

[3175] Un rapport d'information du Sénat du 18 juillet 2016, met en exergue le point de vue des entreprises privées sur l'attribution de subvention (LAMURE (Elisabeth), Sénatrice, *Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux entreprises relatif aux rencontres avec les entrepreneurs effectuées par la Délégation aux entreprises au cours de l'année parlementaire 2015-2016*, n°800, 18 juillet 2016, Sénat, 132 pages). Le rapport compile des entretiens entre des parlementaires et des entreprises en vue de connaître leur point de vue sur diverses thématiques. Les entreprises mettent en exergue l'absence de pertinence de la subvention, préférant obtenir des recettes publiques dans le cadre d'un marché public.

[3176] JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 2. La notion de service public. Les individus au service public. Le statut des agents publics*, *op. cit.*, p. 47.

[3177] CE, 19 mars 1971, *Mergui*, n° 79962, *Rec.*, p. 235, concl. M. Rougevin-Baville.

[3178] CE, Ass., 19 juillet 2011, n° 308544, *Commune de Trélazé*, n° 309161, *Communauté urbaine du Mans-Le Mans Métropole* ; n° 313518, *Commune de Montpellier* ; n° 320796, *Mme V.*, *AJDA* 2011, p. 1667, chr. X. Domino et A. Bretonneau).

Néanmoins, le remboursement de la subvention peut subvenir dès lors que l'entreprise privée n'a pas utilisé la subvention ou l'a utilisée à une fin non conforme à son objet[3179].

2. Un encadrement supplémentaire nécessaire

1172. La définition de la notion de « *subvention* », donnée par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 susvisée, participe à l'encadrement de la pratique de la subvention par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. En effet, elle propose cinq critères que doivent respecter les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour attribuer une subvention à une entreprise privée. L'attribution de la subvention doit être facultative. Son attribution poursuit un intérêt public local. Elle doit respecter un objet précis qui se destine à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. L'entreprise privée doit être à l'initiative de cet objet. La subvention ne doit pas rémunérer des prestations individualisées répondant à un besoin des autorités ou organismes qui accordent ces subventions.

1173. En sus de ces critères, la subvention doit imprimer un caractère précaire. La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut verser des subventions que de manière périodique et « *pendant un certain temps* »[3180], afin d'accentuer le caractère « *précaire* »[3181] de la subvention. Dès lors, quand bien même le bénéficiaire obtiendrait une subvention, le versement serait limité temporellement. Par la suite, le mot « *subvention* » a, d'abord, désigné en 1214 un « *subside exigé pour subvenir à une dépense exceptionnelle* »[3182]. Ce caractère exceptionnel fait défaut de nos jours comme le souligne la Cour des comptes dans plusieurs rapports publics[3183]. En effet, une subvention ne peut être attribuée de façon illimitée car elle deviendrait illicite[3184]. Le caractère perpétuel est incompatible avec la notion de subvention[3185].

1174. La subvention doit avoir un caractère conditionnel. La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre vérifie non seulement la qualité de l'entreprise privée mais également l'objet en vue duquel la subvention est versée. Néanmoins, ses conditions d'attribution doivent respecter le principe d'égalité[3186].

[3179] CE, Sect., 6 novembre 2002, n° 223041, *Mme Soulier*, Réf. préc.
[3180] JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 2. La notion de service public. Les individus au service public. Le statut des agents publics*, *op. cit.*, p. 49 ; JEZE, *Le budget*, pp. 530 et s.
[3181] *Ibidem*, p. 49.
[3182] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, article « subvention », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 2333 ; AGRON (Laurence), *Histoire du vocabulaire fiscal*, *op. cit.*, pp. 171.
[3183] Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1987, p. 194.
[3184] JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif. Tome 2. La notion de service public. Les individus au service public. Le statut des agents publics*, *op. cit.*, p. 50.
[3185] *Ibidem*, p. 50.
[3186] Une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui souhaite attribuer des subventions en établissant des critères d'attribution qui distinguent différentes catégories d'entreprises privées doit respecter le principe d'égalité devant la loi posé par l'article 6 de la DDHC de 1789. Partant, ces critères doivent

1175. La subvention doit faire l'objet d'une évaluation *ex-ante* avant toute décision d'attribution[3187]. Pour ce faire, cette évaluation permettra à l'assemblée délibérante de statuer, de manière transparente, sur les demandes de subvention effectuées par les entreprises privées et, ainsi, envisager une attribution ou une reconduction de la subvention[3188].

§2. L'amélioration des autres dépenses publiques locales

1176. D'autres dépenses publiques locales peuvent être utilisées par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Toutefois, leurs effets sur les finances locales ont souvent été néfastes en raison de l'usage qui en est fait par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces instruments sont dangereux financièrement pour ces derniers car le risque est souvent mal évalué. Aussi, plutôt que d'être supprimés, ces instruments doivent faire l'objet d'une amélioration. Dans un premier temps, nous aborderons la manière de rendre meilleures les immobilisations financières (A) et, dans un second temps, nous nous intéresserons aux prestations de services et au rabais (B).

A. L'amélioration de certaines participations financières

1177. La participation au capital des sociétés est désormais très étendue. Toutefois, cette participation ne doit pas se transformer en subvention négative. Dès lors, cet instrument doit être imprimé par un caractère temporaire (1). De plus, la garantie d'emprunt ou son cautionnement, bien qu'elle soit très encadrée, doit l'être davantage encore afin que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mesurent le risque financier qu'ils prennent (2).

1. La nécessaire dimension temporaire de la participation au capital de sociétés commerciales

1178. Pour la région, la participation au capital de sociétés commerciales[3189] semble constituer un avantage car elle permet d'exercer une influence[3190] sur la gestion de

---

prendre en compte les différences de situation objectives en rapport direct avec l'objet de la subvention. La Cour administrative d'appel formule ainsi que « *s'il est loisible à une personne publique qui souhaite instituer un dispositif d'aide ou de subvention de déterminer des critères d'attribution, le principe d'égalité devant la loi posé notamment par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à laquelle renvoie le Préambule de la Constitution implique que les critères ainsi définis, s'ils distinguent entre différentes catégories d'administrés, se fondent sur des différences de situation objectives en rapport direct avec l'objet de l'aide ou de la subvention* » (CAA Douai, 7 janvier 2015, *Région Nord-Pas-de-Calais,* nº 13DA01509).

[3187] Conseil des impôts, *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, Réf. préc., p. 173.

[3188] Cela suppose donc un suivi de l'attribution de la subvention (Cour des comptes, *Rapport au Président de la République et Déclarations générales de la Cour des comptes sur les comptes de l'année et de l'exercice 1892 et éclaircissements en réponse aux observations contenues dans le rapport au Président de la République et dans les déclarations générales de la Cour des comptes*, Imprimerie nationale, 1894, Paris, pp. 105-106).

[3189] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2.

[3190] La prise de participation ne doit pas, dans le cadre de l'interventionnisme financier local, ne peut être comparée à une « *nationalisation* » (Voir *supra* Introduction, §1., A., 3., a., n° 16).

l'entreprise privée[3191]. Pourtant, la « *[collectivité régionale] entre dans le cercle social et participe aux bénéfices et aux pertes* »[3192]. Elle doit donc prendre en considération le risque lié à toute prise de participation, qui dépend des résultats de l'entreprise privée. Dès lors, les conséquences seront soit favorables soit néfastes pour leurs finances[3193].

1179. Pour l'entreprise privée, l'avantage principal consiste à bénéficier de fonds supplémentaires. Les inconvénients résultent du lien de dépendance à l'égard de la collectivité territoriale qui entrave un développement sain de l'entreprise privée[3194], de l'atteinte au droit de propriété de l'entreprise privée, même si celle-ci y est favorable, et de la perturbation de l'équilibre des pouvoirs des actionnaires[3195].

1180. Pour que la participation d'une collectivité territoriale au capital de sociétés commerciales soit opérante, le décret n° 2016-807 du 16 juin 2016[3196] a encadré l'usage de cet instrument financier[3197]. Celui-ci doit respecter les plafonds budgétaires de la collectivité territoriale concernée[3198], ne pas excéder plus de 50 % du capital de la société[3199]. De plus, ce décret oblige la région à procéder à une expertise préalable de la société commerciale avant toute prise de participation[3200]. Ces exigences sont nécessaires mais pas suffisantes car la prise de participation au capital d'une société commerciale doit également être temporaire. Ainsi, une fois que l'objectif de la région est atteint, elle doit céder ses parts[3201].

[3191] CARTIER-BRESSON (Anémone), *L'Etat actionnaire*, *op. cit.*, pp. 43-44.
[3192] BENABENT (Alain), *Droit des contrats spéciaux civils et commerciaux*, *op. cit.*, p. 549.
[3193] « *Des résultats favorables lui procureront une part proportionnelle de bénéfices, mais en cas d'évolution fâcheuse, [la région] ne touchera aucun revenu et perdra même le capital investi : son titre est une « action » (ou part sociale) qui procure un « dividende* » (BENABENT (Alain), *Droit des contrats spéciaux civils et commerciaux*, *op. cit.*, p. 549).
[3194] L'entreprise privée peut se reposer uniquement sur les fonds publics pour perdurer. Dès lors, la participation peut être « *dangereuse* » (Les aides des collectivités locales aux entreprises privées, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1983, p. 87).
[3195] VAUTROT-SCHWARZ (Charles), La gouvernance et les opérations sur le capital des sociétés à participation publique, *AJDA* 2015, p. 2200 ; BOITEAU (Claudie), Les entreprises liées aux personnes publiques, *RFDA* 2017, p. 57.
[3196] Décret n° 2016-807 du 16 juin 2016 relatif aux conditions de prises de participation au capital de sociétés commerciales par les régions, *JORF* n° 0141 du 18 juin 2016, texte n° 15.
[3197] CLAMOUR (Guylain), Schéma régional de développement économique. Les prises de participations régionales au capital de sociétés commerciales pour la mise en œuvre du SRDEII, *CMP* n° 8-9, Août 2016, comm. 192.
[3198] Le code général des collectivités territoriales limite le montant de la prise de participation par une région, à 1 % de ses recettes réelles de fonctionnement dans le capital d'une même société (Article R. 4211-3 du CGCT créé par l'article 1er du décret n° 2016-807 du 16 juin 2016) et à 5 % de ses recettes réelles de fonctionnement dans le capital de plusieurs sociétés commerciales (Article R. 4211-4 du CGCT créé par l'article 1er du décret n° 2016-807 du 16 juin 2016).
[3199] L'article R. 4211-5 du CGCT précise que la prise de participation ne peut faire porter la part détenue par une ou plusieurs régions dans le capital d'une société commerciale à plus de 33 %. De même, elle ne peut faire porter la part de capital détenue, directement ou indirectement, par des personnes publiques à plus de 50 % (Article R. 4211-5 du CGCT créé par l'article 1er du décret n° 2016-807 du 16 juin 2016).
[3200] L'article R. 4211-6 du CGCT dresse la listes des éléments que doit contenir le rapport d'expertise qui doit être annexé à la délibération du conseil régional qui accorde la prise de participation. Il est composé d'une analyse de la situation financière de l'entreprise et de ses perspectives d'évolution, d'une évaluation de la valeur réelle de la société selon les méthodes objectives couramment pratiquées en matière de cession totale ou partielle d'actifs de sociétés, d'une appréciation du caractère avisé de l'investissement et d'une analyse technique de la qualification juridique de la participation au capital envisagée au regard des conditions fixées au paragraphe 1 de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Article R. 4211-5 du CGCT créé par l'article 1er du décret n° 2016-807 du 16 juin 2016).
[3201] La Cour des comptes indique que des participations dans le capital de sociétés commerciales peuvent réussir comme en région Midi-Pyrénées (Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., p. 43).

2. La garantie d'emprunt ou son cautionnement

1181. La garantie d'emprunt ou son cautionnement est soumise à deux inconvénients majeurs[3202]. Elle est une charge différée et virtuelle[3203]. En effet, elle n'entraîne pas un « *déboursement immédiat* »[3204] et se présente de manière latente au sein du budget local, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre devant, à tout instant, se tenir prêt à pourvoir le montant de cette garantie lors de sa mise en jeu. Ces aspects négatifs font de la garantie d'emprunt ou son cautionnement une « *menace* »[3205] pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, comme en témoignent les cas effectifs de difficultés financières liées à l'usage de cette garantie[3206].

1182. Désormais, la garantie d'emprunt ou son cautionnement fait l'objet d'un encadrement strict[3207] fixé par le Code général des collectivités territoriales[3208] et qui exige le respect des règles prudentielles liées à l'emploi de cet instrument financier[3209]. Or, le

---

[3202] La Cour des comptes ne cesse de rappeler, dans ses rapports, l'impact des garanties d'emprunt en matière de responsabilité financière des collectivités territoriales : Interventions économiques. Décentralisation industrielle, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1959, pp. 91-93 ; Opération de construction. Les architectes, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1959, pp. 86-87 ; Diverses collectivités locales : Travaux et garanties d'emprunt, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1964, pp. 54-57 ; Garanties d'emprunt, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1970, pp. 71-72.

[3203] C'est ainsi que la Cour des comptes qualifie les garanties d'emprunt (Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1987, p. 199).

[3204] *Ibidem*, p. 199.

[3205] *Ibidem*, p. 199.

[3206] En 1987, la Cour des comptes dénonce le fait que les collectivités territoriales accordent des garanties d'emprunt pour des montants élevés eu égard à leur capacité d'autofinancement. Elle donne l'exemple de la ville de Flers dans le département de l'Orne qui a contracté des engagements sur crédit-bail pour la construction d'un bâtiment industriel. Cet engagement a été néfaste pour les finances de la collectivité territoriale qui a vu augmenter de 60 % le montant total des garanties données. La gravité est telle que le montant des garanties égalait le double de la dette communale (*Ibidem*, p. 199). Voir également *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §2, B. 2.

[3207] En matière de garantie d'emprunt ou son cautionnement, le législateur est passé de la souplesse (article 6-1 et 49-1 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales, Réf. préc. ; Loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983, Réf. préc.) à la rigueur (article 9 à 12 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, Réf. préc. ; Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, Réf. préc. ; Loi n° 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales, Réf. préc. ; article 20 de la Loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (DDOEF), Réf. préc. ; article 131 de la Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 ; article 3 de la Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, loi NOTRe du 7 août 2015, Réf. préc.).

[3208] Le Code général des collectivités territoriales encadre les garanties d'emprunt ou son cautionnement des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en prévoyant des règles de plafonnement du montant des garanties accordées, au regard des recettes réelles de fonctionnement et en exigeant des conditions de mise en œuvre de celles-ci précisément définies (art L. 2252-1 à L. 2252-5 du CGCT et D. 1511-30 à D. 1511-35 ; Département : art. L. 3231-4 à L. 3231-5 du CGCT ; Région : art. L. 4253-1 à L. 4253-2 du CGCT). Trois règles prudentielles sont prévues. La première règle concerne le plafonnement pour la collectivité territoriale et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ne peuvent garantir plus de 50% du montant total de ses recettes réelles de fonctionnement. La seconde règle concerne le plafonnement par bénéficiaire. Ainsi, le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur ne doit pas être supérieur à 10% du montant total susceptible d'être garanti. La troisième règle concerne la division du risque puisque le code général des collectivités territoriales prévoit que la quotité maximale susceptible d'être garantie par une ou plusieurs collectivités sur un même emprunt est fixée à 50% car aucun emprunt ne peut être totalement garanti par une ou plusieurs collectivités.

[3209] Le juge administratif insiste sur le fait que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peuvent garantir que des emprunts auxquels sont applicables les ratios prudentiels

respect des règles prudentielles est obligatoire[3210] mais encore insuffisant pour obtenir des instruments financiers concourant à l'effectivité de l'interventionnisme financier local[3211]. C'est la raison pour laquelle l'accord d'une garantie d'emprunt ou son cautionnement par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre exige que ceux-ci obéissent à d'autres règles prudentielles. D'une part, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent vérifier la situation juridique et financière des entreprises privées avant d'attribuer une garantie d'emprunt ou son cautionnement[3212]. Ainsi, ils doivent demander à leur créancier d'établir un tableau d'amortissement définissant des annuités de remboursement[3213]. De plus, ils doivent vérifier les références de l'entreprise privée pour laquelle ils consentent une garantie d'emprunt ou son cautionnement[3214], l'étendue de ses fonds propres[3215]. En outre, ils doivent évaluer le coût et la rentabilité de l'opération à garantir pour prévenir tout risque pour leurs finances[3216]. D'autre part, la garantie d'emprunt ou son cautionnement doit faire l'objet d'un contrat avec les prêteurs[3217]. Le contrat doit définir précisément l'objet des garanties[3218]. Il doit assortir la garantie d'emprunt ou son cautionnement d'une prise de sûreté[3219]. Il doit prévoir que la garantie d'emprunt ou son cautionnement n'est pas susceptible d'être mise en jeu quelle que soit la situation des emprunteurs et dès la première défaillance de ces derniers[3220].

1183. Le recours à la garantie d'emprunt ou son cautionnement est un instrument financier intéressant aussi bien pour la collectivité territoriale et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre que pour les entreprises privées. Mais il

---

(CE, 9/8 SSR, 16 janvier 1995, n° 141148, *Ville de Saint Denis*, *Rec*. p. 34 ; *AJDA* 1995.657, note Chauvel ; CE 28 avril 2006, n° 268456, *Société BNP PARISBAS c/ Commune de Grand Couronne*, n° 268456).

[3210] Cour des comptes, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises, 19. Les méthodes de gestion de la ville de Nice, 1991, p. 309 ; Garanties apportées par plusieurs communes à un groupe de promotion immobilière *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1993, p. 369.

[3211] Dans un arrêt du 28 octobre 2002, le Conseil d'Etat signale « *qu'en se bornant à prévoir que la caution serait "limitée à hauteur des sommes qui seront empruntées par [l'entreprise privée] pour lui permettre de réaliser les opérations rentrant dans son objet social […] le conseil municipal […] n'a pas défini l'objet des emprunts en cause ni suffisamment précisé leur montant et a, par suite, méconnu l'étendue de sa compétence* » (CE, 9/10 SSR, 28 octobre 2002, *Commune de Moisselles*, n° 232060, *Rec.* p. 630 ; *AJDA* 2002.1494 ; *CMP* 2002, comm. n° 258, obs. G. Eckert).

[3212] Cet examen est essentiel car, de manière générale, les entreprises privées qui demandent une garantie aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, pour les emprunts qu'elles souhaitent contracter, sont dans une situation financière qui leur interdit l'accès aux mécanismes normaux de caution professionnelle ou bancaire (Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987, p. 199).

[3213] Le juge administratif spécifie qu'ils doivent exclure toutes les opérations de crédit qui excluent l'établissement d'un tableau d'amortissement définissant des annuités de remboursement (CE, 9/8 SSR, 16 janvier 1995, n° 141148, *Ville de Saint Denis*, Réf. préc. ; CE, 28 avril 2006, , *Société BNP PARISBAS c/ commune de Grand Couronne*, n° 268456).

[3214] Garanties apportées par plusieurs communes à un groupe de promotion immobilière *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1993, p. 369.

[3215] *Ibidem*, p. 369.

[3216] *Ibidem*, p. 369.

[3217] *Ibidem*, p. 369.

[3218] CE, 9/10 SSR, 28 octobre 2002, *Commune de Moisselles*, Réf. préc.

[3219] Lorsqu'une garantie d'emprunt est consentie par une commune à l'égard d'une entreprise privée dans le but de réaliser un équipement immobilier, la sûreté peut être une hypothèque de premier rang sur l'immeuble (Garanties apportées par plusieurs communes à un groupe de promotion immobilière *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1993, p. 369).

[3220] C'est ce qu'exige la Cour des comptes dans un rapport de 1993 (Garanties apportées par plusieurs communes à un groupe de promotion immobilière *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1993, p. 371).

est souvent délaissé par les personnes publiques locales à l'issue d'expériences malheureuses[3221].

B. L'amélioration des autres dépenses publiques locales

1184. Les prestations de services s'avèrent être un outil avantageux à condition qu'existe un bon rapport coût-efficacité pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Aussi, est-il important de renforcer le suivi des entreprises privées afin que la dépense publique soit en cohérence avec le résultat attendu (1). De plus, les collectivités territoriales comme les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pratiquent souvent un rabais sur le prix de vente des terrains ou des bâtiments. Celui-ci doit davantage être encadré même si l'intérêt général est en jeu (2).

1. Le renforcement du suivi des entreprises privées dans le cadre des prestations de services

1185. Les prestations de services s'avèrent être un outil avantageux pour certaines collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[3222].

1186. Toutefois, des risques sérieux existent et ils entraînent l'échec de ces prestations de services, en raison d'un impact incertain ou quasi nul sur le comportement des entreprises privées[3223].

1187. La Cour des comptes met en exergue plusieurs causes de l'échec de l'offre de prestations de services par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle indique que les prestations de services mises en place manquent d'évaluation *ex-ante*, ce qui les rend sans cohérence avec les attentes des entreprises privées[3224]. Le constat est une « *mauvaise appréciation des besoins et des comportements des entreprises* »[3225]. Une autre cause de l'échec est liée au caractère

---

[3221] Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., p. 52.

[3222] La Cour des comptes cite de nombreux exemples pour lesquelles l'intervention financière de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre par les prestations de services a été un franc succès. Elle mentionne notamment l'Alsace, l'Isère, le Jura ou le Rhône-Alpes.

[3223] Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., pp. 43 et s.

[3224] Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., pp. 43 et s. ; Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018, Tome I, L'organisation*, La documentation française, février 2018, Paris, p. 558.

[3225] C'est le cas lorsqu'une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre accorde à des entreprises privées la possibilité de réaliser une étude de diagnostic. La Cour des comptes présente le cas de la région Picardie. Celle-ci avait accordé à une entreprise privée la possibilité de réaliser une étude de diagnostic. Mais le montant trop élevé de l'étude a provoqué un désintéressement de l'entreprise privée, si bien que cette étude n'a pas eu l'impact escompté sur le comportement de l'entreprise. De la même manière, cette même région a investi un montant important pour aider des entreprises privées en matière de ressources humaines en finançant des formations. Ces dépenses engagées ne permettent pas d'obtenir les résultats souhaités car les entreprises privées n'adoptent pas de comportements

divers et varié des prestations de services qui prennent la forme de réalisation d'étude de diagnostic, financement de formation du personnel de l'entreprise privée[3226], de services directs individualisés non refacturés à hauteur de leurs coûts, de marketing opérationnel sur les points de vente, de prestations de services logistiques[3227].

2. La redéfinition du rabais sur le prix de vente

1188. La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doit obligatoirement fixer le prix de la vente à une certaine somme. Dans le cadre de l'interventionnisme financier local, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre fixe un prix inférieur à la valeur du bien. Il procède ainsi à un rabais sur le prix de vente. Le prix est-il vil[3228] ou non tel que le droit civil l'appréhende ? Le rabais opéré par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut être néfaste pour lui notamment lorsque la zone considérée manque d'attractivité. Souvent, les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre diminuent le prix de vente soit volontairement soit involontairement.

1189. En premier lieu, ils diminuent le prix de vente volontairement. Celui-ci peut être ramené au prix de l'euro symbolique. La Cour des comptes a mis en exergue un nombre élevé d'exemples de collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui, par la baisse significative du prix de vente, espèrent attirer des entreprises privées sur leur territoire[3229]. La conséquence pour les finances locales est importante car l'équilibre entre le coût des investissements et le prix de la vente n'est pas

---

en cohérence avec le contenu de l'aide (Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., pp. 43 et s.).

[3226] Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., pp. 43 et s.

[3227] Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018, Tome I, L'organisation*, La documentation française, février 2018, Paris, p. 558.

[3228] Le prix convenu ne peut être trop minime de telle manière qu'il ne constitue pas une contrepartie. L'article 1658 du Code civil traite du caractère vil du prix (Cass., Civ., 3ème, 29 avril 1998, *Bull.* III, n° 88). En effet, en droit civil, l'euro symbolique est considéré comme un prix vil (BENABENT (Alain), *Droit des contrats spéciaux civils et commerciaux*, *op. cit.*, p. 50).

[3229] Ville de Montreuil-sous-Bois : la zone industrielle en hauteur dénommée MOZINOR, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1982, p. 134 ; Les aides des collectivités locales aux entreprises privées, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1983, p. 83 ; Les sociétés d'économie mixte locales et les conséquences de leur gestion sur les finances des collectivités concédantes, *in* Cour des comptes*, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1984, p. 154 ; Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1987, p. 193 ; Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., p. 52 ; Garanties apportées par plusieurs communes à un groupe de promotion immobilière *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1993, p. 369 ; Cour des comptes, *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Réf. préc., p. 28.

effectué[3230]. Il en résulte un appauvrissement du patrimoine de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre[3231].

1190. En second lieu, ils diminuent le prix de vente involontairement. Cette action s'explique lorsque les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont mal évalué la commercialisation de leurs terrains ou leurs bâtiments. Partant, ils se retrouvent dans l'obligation de vendre l'immobilisation à un coût parfois bien inférieur à la valeur locative du bien. Un exemple frappant, la ville de Nice, qui a vendu un terrain à vil prix, c'est-à-dire qu'elle a opéré une cession gratuite, alors que le terrain était d'une valeur vénale estimée par les services du domaine, à 23 millions d'euros[3232].

1191. Le rabais doit donc faire l'objet d'un encadrement encore plus strict[3233] même si sur ce point le juge joue un rôle de garde-fou[3234]. Si le rabais peut perdurer, en revanche, la vente au prix de l'euro symbolique doit être interdite. En effet, elle instaure un antagonisme entre l'intérêt économique et l'intérêt financier, composants tous deux de l'intérêt général. L'intérêt économique[3235], qui a trait au développement économique, doit être envisagé à condition que la vente avec un rabais ne porte pas atteinte à l'intérêt financier, en grevant les finances de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

[3230] Les communes confrontées à de graves difficultés financières, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Réf. préc., p. 253.
[3231] Le juge administratif interdit toute libéralité. Dès lors un rabais sur la vente, qui s'assimilerait à une cession à titre gratuit, sera prohibé par le juge (CE, 25 novembre 1927, *Sté établissements Arbel*, *Rec.* p. 1114 ; CAA Marseille, 21 février 2014, *Préfet Corse du Sud*, n° 12MA02243). Voir également *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2, B, 1.
[3232] Les méthodes de gestion de la ville de Nice, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Direction des Journaux officiels, 1991, Paris, p. 305.
[3233] Le rabais sur le prix de vente attribué à des entreprises privées est soumis à des conditions strictes. La collectivité territoriale ne peut le consentir que dans les conditions du marché. Toutefois, elle peut attribuer un rabais qui correspond à 10 % de la valeur vénale du bien à une entreprise moyenne, 20 % à une petite entreprise, 30 % lorsque l'entreprise privée est une petite entreprise au sens du RGEC du 17 juin 2014 (Réf. préc.). De plus, le rabais peut être accordé s'il se limite à 20 % de la valeur vénale de référence, dans la limite de 200 000 euros par entreprise sur une période de trois exercices fiscaux couvrant l'exercice fiscal en cours et les deux exercices précédents (LUCHAIRE (Yves), Fascicule 685. Domaine privé des collectivités territoriales, *JCL Collectivités territoriales*, 30 Décembre 2017).
[3234] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2, B.
[3235] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §2, B, 2.

Conclusion du Chapitre 2.

1192. La classification des instruments financiers sur le fondement de leur utilité permet d'établir une distinction entre les instruments financiers utiles et les instruments financiers inutiles. Les instruments financiers retenus doivent présenter au moins un avantage commun : celui de ne pas impacter négativement les finances des collectivités territoriales des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Pourtant, bien que les instruments liés à la perte de recettes fiscales constituent une moins-value pour ces derniers, un savant équilibre, entre la perte de recettes fiscales et le niveau des recettes de fonctionnement, doit être mené par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour ne pas grever leurs finances, car la dépense fiscale locale est préconisée par la chambre régionale des comptes. Les instruments financiers utiles doivent imprimer un caractère facultatif, temporaire, exceptionnel et exiger une contrepartie, immédiate ou différée. Les instruments financiers inutiles sont ceux qui ne permettent pas un interventionnisme financier local effectif car ils ne répondent pas à ces critères, comme la subvention.

1193. D'autres instruments posent des difficultés quant à leur classification parmi les instruments utiles. C'est le cas de la garantie d'emprunt ou son cautionnement et du rabais sur le prix de vente. La garantie d'emprunt est neutre à condition qu'il n'y ait pas de mise en jeu, sinon elle se transforme en subvention. Le rabais sur le prix de vente est une forme de subvention en nature mais elle se transforme en recettes fiscales pour la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Souvent mal utilisé, ces instruments gagneraient à être améliorés.

1194. En dehors de la recherche de l'utilité de l'instrument financier, et après examen des rapports de la Cour des comptes de 1894 à 2018, deux points saillants doivent finalement être soulevés, car ils mettent à mal tout usage d'un instrument financier. Le premier point relève de l'absence, de la part des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'une vérification approfondie de la situation financière de l'entreprise privée bénéficiaire. Le second point a trait à l'absence de respect de la part des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre des conditions juridiques d'application de ces instruments financiers.

Conclusion du Sous-titre 1.

1195. L'analyse des interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées montre que ces interventions ne peuvent être meilleures, optimisées, que si des modifications matérielles et formelles sont réalisées.

1196. D'un point de vue formel, ces interventions financières doivent figurer au sein d'un budget de performance présenté sous forme de missions, programmes, actions. Ce passage à un nouveau budget entraînerait des conséquences sur la procédure budgétaire des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que sur les documents nécessaires au bon déroulement de la procédure. Il aurait également des conséquences sur le pouvoir de l'assemblée délibérante qui pourrait mieux contrôler l'action de l'exécutif local. L'interventionnisme financier local, grâce à la consolidation des données financières, renforcerait une meilleure information financière du budget.

1197. D'un point de vue matériel, les instruments financiers doivent faire l'objet d'une réforme en profondeur afin que ces instruments soient au service des entreprises privées et non assister ou se substituer à l'entreprise privée, comme le préconise la Cour des comptes. Cette réforme aurait pour but de renforcer la compétence financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en leur permettant d'intégrer les entreprises privées dans le cadre de politiques publiques locales cohérentes.

Sous-titre 2. Le rôle nécessaire de l'évaluation et du contrôle de l'interventionnisme financier local

1199. Intervenir financièrement, c'est dépenser[3236]. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'interventionnisme financier local ne peut, pendant les périodes de crises économiques et financières, avoir du succès. Pourtant, les partisans d'une absence d'intervention financière de la collectivité publique[3237] se méprennent dans leur approche de l'interventionnisme financier local. Tout d'abord, toute volonté de faire disparaître l'interventionnisme financier public est vaine. D'une part, parce qu'une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre intervient par action et par omission[3238]. D'autre part, parce que dans les Etats dits « *capitalistes* », l'interventionnisme est aussi présent[3239].

1200. Si l'interventionnisme financier a démontré ses vertus, il a également montré ses faiblesses. En effet, l'inconvénient de l'interventionnisme financier local est l'absence de maîtrise de la dépense locale qui grève les finances des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. C'est d'ailleurs à la lumière de l'augmentation constante des dépenses de l'Etat que s'est développée la réflexion[3240] sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire avec pour objectif de « *dépenser mieux* »[3241]. Dès lors, « *l'évaluation et le contrôle au cœur de l'activité budgétaire du Parlement* »[3242] se sont renforcés afin de rationaliser l'interventionnisme financier public. Plus particulièrement, à l'égard des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les procédures d'évaluation et de contrôle ont été mises en place, pour la première, et, revisitées, pour la seconde, à partir de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982[3243]. La nécessité de

---

[3236] BOUCARD (Max) et JEZE (Gaston), *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 1.
[3237] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 1, section 1, §1.
[3238] ORSONI (Gilbert), *L'interventionnisme fiscal*, *op. cit.*, 305 pages.
[3239] C'est le cas notamment des Etats-Unis qui pratiquent un interventionnisme libéral. Cet oxymore traduit bien l'absence d'incompatibilité entre l'interventionnisme et la conception libérale (BELLON (Bertrand), *L'interventionnisme libéral - La politique industrielle de l'Etat fédéral américain*, *op. cit.*, 175 pages). Monsieur le Professeur Gilbert Orsoni démontre à propos de l'interventionnisme fiscal que celui-ci traverse aussi bien les pays développés que les pays en développement ce qui l'amène à se poser la question du degré d'interventionnisme (ORSONI (Gilbert), *L'interventionnisme fiscal*, PUF, coll. « Fiscalité », 1995, Paris, pp. 34 et s.).
[3240] L'évaluation systématique a été pensée, pour la première fois, avec la réforme de la rationalisation des choix budgétaires en 1968 (OLTRA-ORO (Stéphanie), L'évaluation des politiques publiques : Un art au service du Politique, *RFFP*, 1er novembre 2014, n° 128, p. 161). Toutefois, l'échec de cette tentative a conduit à une nouvelle réflexion plus de trente après. Cette réflexion fut l'objet du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire (MIGAUD (Didier), *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire présidé par M. Laurent FABIUS*, Tome I, Réf. préc., p. 8).
[3241] *Ibidem*, p. 8.
[3242] *Ibidem*, p. 8.
[3243] La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales (Réf. préc.) supprime la tutelle financière de l'Etat sur les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mais instaure un contrôle financier réalisé par les chambres régionales et territoriales des comptes (Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1., A. 1.). Ce contrôle est consacré aux articles 84 à 89 du Chapitre 1er intitulé « Du contrôle financier » figurant au Titre IV. L'article 88 de cette loi prévoit que « *La Cour des comptes*

recourir à l'évaluation et de renforcer le contrôle se ressent très tôt au niveau local entraînant ainsi une approche renouvelée de la dépense locale[3244]. Evaluation et contrôle ne se confondent ni ne s'opposent[3245] mais, au contraire se complètent et se renforcent[3246]. L'évaluation vise à analyser l'efficacité de la dépense locale en comparant ses résultats aux objectifs qui lui sont assignés et aux moyens mis en œuvre[3247] tandis que le contrôle a pour but de « *vérifier la régularité des opérations effectuées* »[3248]. La question de l'impact de l'évaluation de l'interventionnisme financier local se pose, d'autant que l'évaluation peine à montrer des effets probants en raison de la frontière ténue existant entre la procédure d'évaluation et la procédure de contrôle (Chapitre 1). De plus, la question du contrôle de la dépense et de la recette locales dans le cadre de l'interventionnisme financier local interpelle également. Le contrôle de l'interventionnisme financier local met en exergue l'étendue de la compétence du juge administratif qui s'accroît de plus en plus (Chapitre 2).

---

consacre chaque année une partie de son rapport public à la gestion des communes, des départements et des régions, établi notamment sur la base des observations des chambres régionales des comptes ».

[3244] MIGAUD (Didier), *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire présidé par M. Laurent FABIUS*, Tome I, Réf. préc., p. 37.

[3245] Si le point commun entre les deux notions est la transparence, en corrélation avec l'article 15 de la DDHC du 26 août 1789, les deux notions se distinguent dans leur conception (OLTRA-ORO (Stéphanie), L'évaluation des politiques publiques : Un art au service du Politique, *op. cit.*, p. 161).

[3246] « *L'évaluation des politiques publiques ne doit pas être opposée au contrôle de la dépense publique. Dans le premier cas, il s'agit d'estimer l'efficacité des politiques publiques ; dans le second, il s'agit de vérifier la régularité des opérations effectuées. Ces deux formes de contrôle sont donc complémentaires l'une de l'autre, voire se renforcent* » (MIGAUD (Didier), *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire présidé par M. Laurent FABIUS*, Tome I, Réf. préc., p. 96).

[3247] Cette définition s'inspire du rapport de Didier Migaud (MIGAUD (Didier), *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire présidé par M. Laurent FABIUS*, Tome I et II, 27 janvier 1999) et du décret du 22 janvier 1990 qui définissent l'évaluation (Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, *JORF* n° 20 du 24 janvier 1990 p. 952).

[3248] MIGAUD (Didier), *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire présidé par M. Laurent FABIUS*, Tome I, Réf. préc.

Chapitre 1. L'évaluation de l'interventionnisme financier local

1201. Dans la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, Michel Rocard, alors Premier Ministre, insista sur le « *devoir d'évaluation* »[3249]. Le terme « *évaluation* » est dérivé du verbe « *évaluer* » qui consiste à « *déterminer la valeur, le prix de quelque chose* »[3250]. Evaluer l'interventionnisme financier local suppose donc de déterminer la valeur, le prix de celui-ci et, finalement, son coût. Mais plusieurs questions se posent : l'interventionnisme financier local a-t-il un coût ? Incontestablement. Est-il déterminé ? Parfois. Est-il déterminable ? Sûrement. Le *Vocabulaire juridique* précise la définition de l'évaluation en indiquant qu'il s'agit d'une « *opération consistant à calculer et à énoncer une valeur d'après des données et des critères déterminés* »[3251]. L'évaluation suppose donc l'existence de données et de critères précis qui permettent de calculer son coût. C'est grâce à ceux-ci que l'interventionnisme financier local pourra être déterminé. Quelles sont alors ces données ? Quels sont ces critères ? Comment les déterminer ? L'évaluation a été définie par le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990[3252] à propos des politiques publiques[3253]. Selon lui, « *l'évaluation d'une politique publique [...] 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* »[3254]. A partir de cette définition, il est possible de dire que l'évaluation de l'interventionnisme financier local a pour objet de rechercher si la dépense ou la recette locale employée en faveur des entreprises privées produit les effets attendus de la politique financière et fiscale menée par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. L'enjeu de l'évaluation se situe tant au niveau matériel qu'au niveau organique. Par conséquent, l'évaluation de l'interventionnisme financier local consistera, d'une part, à connaître le contenu de l'évaluation des dépenses et des recettes publiques et fiscales (Section 1). Elle déterminera, d'autre part, les autorités qui interviennent dans l'opération d'évaluation de l'interventionnisme financier local (Section 2).

Section 1. Le contenu de l'évaluation des instruments financiers

1202. A l'instar de la définition donnée par le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990[3255], l'évaluation des instruments financiers présente une double finalité. D'une part, elle consiste

---

[3249] Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, *JORF* du 24 février 1989 page 252.
[3250] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « évaluer », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 845.
[3251] CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, article « *évaluation* », 11ème éd., PUF, 2017, p. 425.
[3252] Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, Réf. préc.
[3253] Ce décret est issu du rapport Viveret consacré à l'évaluation. C'est le premier à en donner une définition (VIVERET (Patrick), *Rapport au Premier Ministre sur l'évaluation des politiques et des actions publiques*, La documentation française, 1989, 193 pages). L'évaluation (en général et l'évaluation des politiques publiques en particulier) ne serait pas apparue « *sans la prise en compte, dans le cadre de l'action des pouvoirs publics, des concepts de rationalité, d'efficience sinon de rendement* » (ORSONI (Gilbert), *L'interventionnisme fiscal*, PUF, coll. « Fiscalité », 1995, Paris, p. 22).
[3254] Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, Réf. préc.
[3255] Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, Réf. préc.

à rechercher si les moyens utilisés permettent d'atteindre les objectifs assignés et, par conséquent, l'efficacité des instruments financiers (§1). D'autre part, elle consiste à rechercher si les moyens utilisés contribuent à produire les effets escomptés et, par conséquent, l'efficience des instruments financiers (§2).

§1. La recherche de l'efficacité des instruments financiers

1203. Il ne faut pas confondre « *efficacité* » et « *gaspillage* »[3256]. En effet, les deux notions ne se confondent pas, l'une consistant à dépenser rationnellement tandis que l'autre consiste à dépenser de manière désordonnée. L'interventionnisme financier local, parce qu'il utilise les deniers publics en faveur des entreprises privées, peut faire penser qu'il s'agit de dépenses inutiles et désordonnées. Pourtant, un interventionnisme financier local efficace transformerait la dépense qui deviendrait, dès lors, « *productive* »[3257]. La notion d'efficacité doit être analysée afin de mieux cerner celle relative à l'évaluation des instruments financiers (A). De plus, l'efficacité commande le suivi d'une méthode précise qui lie les objectifs aux moyens assignés mais qui fait l'objet d'obstacles (B).

A. L'impact de la notion d'efficacité sur les instruments financiers

1204. L' « *impératif d'efficacité* »[3258] s'est révélé à partir des années 1960 et a connu un développement exponentiel dans les années 2000[3259]. Cette expansion s'est manifestée notamment avec le changement progressif du paradigme de la gestion publique[3260]. La notion résulte du passage du management public au new public management et apparaît dès 1989[3261]. L'efficacité est une notion qui, dès l'origine, est extérieure au droit public et, plus particulièrement, aux finances locales[3262]. Toutefois, la notion réussit à pénétrer progressivement notre droit par le truchement de la théorie américaine du réalisme[3263]. Toute la difficulté réside donc dans la définition de la notion (1). Dès lors, la

---

[3256] « *Il faut essayer de distinguer le problème de l'efficacité et le problème du gaspillage car il ne s'agit pas tout à fait de la même chose* » (Audition de M. Loïc PHILIP, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, extrait du procès-verbal de la séance du 5 novembre 1998, Réf. préc). En effet, « *la notion de gaspillage n'est pas non plus d'essence libérale* » (Audition de M. François DE CLOSETS, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, extrait du procès-verbal de la séance du 5 novembre 1998, Réf. préc.).

[3257] Gaston Jèze soutenait, d'ailleurs, l'idée que toute dépense non productive est nécessairement inutile (JEZE (Gaston), *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 112).

[3258] CHEVALLIER (Jacques), *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 2003, Paris, pp. 66-68.

[3259] OPPETIT (Bruno), *Droit et modernité*, PUF, 1998, Paris, p. 179.

[3260] MOCKLE (David), Le droit administratif doit-il être vu autrement ?, *Droit et société*, 2016/1, n° 92, pp. 231-244.

[3261] CAILLOSSE (Jacques), L'administration doit-elle s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficience ?, *Politiques et management public,* volume 7 (n°2), juin 1989, pp. 163-182 ; CHEVALLIER (Jacques), La juridicisation des préceptes managériaux, *Politiques et management public*, volume 11 (n°4), 1993, pp. 163-182 ; MOCKLE (David), Le droit administratif doit-il être vu autrement ?, *op. cit.*, pp. 231-244.

[3262] En effet, il s'agit d'une notion peu usitée en droit (FRISON-ROCHE (Marie-Anne), L'efficacité des décisions en matière de concurrence : notions, critères, typologie, *LPA*, 28 décembre 2000, n° 259, pp. 4 et s.).

[3263] La théorie américaine du réalisme, dont le fondateur est Holmes, énonce que « *le droit est moins une affaire de logique que d'expérience* » (FRYDMAN (Benoît) et HAARSCHER (Guy), *Philosophie du droit*, 3ème éd., Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2010, pp. 82 et s.). Cette théorie qui considère l'homme comme étant dans l'incapacité de respecter naturellement la règle de droit, s'oppose à l'approche rousseauiste qui voit l'homme comme étant naturellement bon. « *C'est l'importance des faits qui conduit le droit, à l'instar de la démarche sociologique, à mettre en premier plan l'efficacité des règles dans le but poursuivi par leur auteur au regard des faits dont le droit se saisit directement* » (FRISON-ROCHE (Marie-Anne), L'efficacité des décisions en matière de concurrence : notions, critères, typologie, *op.*

notion est appréhendée comme une technique consistant à comparer les objectifs visés aux moyens choisis (2).

1. La définition de la notion d' « *efficacité* »

1205. La notion d' « *efficacité* » vient du latin classique « *efficacitas* » qui signifie « *force, vertu* »[3264]. La notion est un dérivé du terme « *efficace* » et désigne la « *propriété de ce qui est efficace* », « *caractère de ce qui est efficace* »[3265], c'est-à-dire de ce qui « *produit l'effet qu'on en attend* »[3266]. Elle marque l'aptitude d'un mécanisme à produire les effets attendus[3267]. L' « *efficacité* » est présentée, dans le domaine juridique, comme un « *mode d'appréciation des conséquences des normes juridiques et de leur adéquation aux fins qu'elles visent* »[3268]. S'attachant aux effets d'une norme, l' « *efficacité* » renvoie à ses conséquences sociales, économiques ou financières.

1206. La notion d' « *efficacité* » fait partie d'un champ sémantique à l'intérieur duquel se trouve quelques analogies. En premier lieu, l'efficacité des instruments financiers suppose que la politique publique locale mise en œuvre soit suivie d'effets. Autrement dit, peut-on assimiler l' « *efficacité* » à l' « *effectivité* » ? Pour répondre à cette question prenons un exemple, l'attribution d'avantages financiers, sur un territoire donné, au bénéfice d'entreprises privées suppose en contrepartie une installation desdites entreprises à court, moyen ou long terme. Si elles s'installent sur le territoire en question, l'effet escompté s'est concrétisé et l'instrument financier est alors efficace. « *Efficacité* » et « *effectivité* » ne se ressemblent pas[3269], la première impliquant la seconde[3270] - puisque l'efficacité suppose que la norme juridique ait été appliquée[3271]. En second lieu, un instrument financier efficace est-il pour autant efficient ? « *Efficacité* » et « *efficience* » sont-elles synonymes ? Dans son sens économique, l'efficience est considérée comme « *la propriété, comme le caractère d'un rendement qui permet d'atteindre un objectif avec le minimum de moyens* »[3272]. Au regard de cette définition, il est impossible de confondre les deux notions. En effet, l'efficacité est

---

cit., pp. 4 et s.). Les procédures d'évaluation aux Etats-Unis ont connu une profonde mutation, à partir des années 1970, en raison de l'échec de l'effort de rationalisation qui avait été mis en place les Etats européens, notamment la France, qui n'ont pas tardé à suivre le même mouvement (CHEVALLIER (Jacques), *L'Etat post-moderne*, *op. cit.*, p. 73).

[3264] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « efficacité », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 755.

[3265] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « efficacité », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 755.

[3266] *Ibidem*, p. 755.

[3267] BETTINI (Romano), Article « Efficacité », *in Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit* sous la direction d'André-Jean Arnaud, LGDJ, 2ème éd., 1993, p. 219 ; CHANTEPIE (Gaël), L'efficacité attendue du contrat, *Revue des contrats*, 1er janvier 2010, n° 1, p. 347.

[3268] BETTINI (Romano), Article « Efficacité », *op. cit.*, p. 219.

[3269] CAILLOSSE (Jacques), Le juge administratif et la question de l' « efficacité », *RDP*, 1er janvier 2013, n° 1, pp. 27 et s.

[3270] L'interrelation entre efficacité et effectivité rend la notion d'efficacité peu autonome (FRISON-ROCHE (Marie-Anne), L'efficacité des décisions en matière de concurrence : notions, critères, typologie, *op. cit*., pp. 4 et s.).

[3271] LEROY (Yann), La notion d'effectivité du droit, *Droit et société*, 2011/3, n° 79, pp. 715-732.

[3272] VIALLA (François), Ne pas confondre efficacité et efficience (A propos de l'intervention institutionnelle en matière de prescription de médicaments ou comment concilier intérêt sanitaire et intérêt économique), *LPA*, 30 octobre 2009, n° 217, pp. 3 et s. Madame le Professeur Sylvie Caudal distingue l'effectivité et l'efficacité de l'efficience. Ce dernier étant « *l'aptitude à produire l'effet attendu, la finalité qui lui est assignée, qui importe* » (CAUDAL (Sylvie), Pour une réorientation environnementale des dépenses fiscales, *op. cit.*, pp. 63-84).

fondée uniquement sur les effets attendus tandis que l'efficience se fondent certes sur les effets attendus mais avec la détermination du coût des moyens utilisés[3273]. Reprenons l'exemple précédent. L'attribution d'avantages financiers à destination des entreprises privées afin de les inciter à s'installer sur un territoire donné, si elle est efficace dans la mesure où ces entreprises s'installent sur le territoire, ne présage pas pour autant de l'efficience de l'instrument financier. En effet, il sera nécessaire d'analyser le coût de la mesure eu égard aux objectifs poursuivis par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné[3274]. L'efficience suppose l'efficacité. En revanche, il n'est pas certain que l'inverse soit vrai.

1207. En outre, la notion d'efficacité est incontestablement transversale. La notion d'efficacité se retrouve dans tous les domaines du droit[3275]. A chacun d'eux correspond un régime juridique spécifique[3276]. La notion d'efficacité est appréhendée tant en droit privé qu'en droit public dépassant ainsi la dichotomie entre droit public et droit privé. Aussi, est-il fait référence à l'efficacité de la sanction pénale lorsque le législateur s'interroge à propos du régime de probation. En effet, le législateur a récemment adopté, en 2014, une loi relative à l'individualisation des peines qui renforce l'efficacité des sanctions pénales[3277]. De plus, le droit de l'environnement recherche aussi l'efficacité[3278]. La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a même créé un Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique[3279].

2. La comparaison des objectifs visés aux moyens choisis

1208. La loi prévoit, au profit des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, une compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées[3280]. Cette règle est donc « *valide* »[3281] pour l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans la limite de la répartition des compétences qui leur sont dévolues. Toutefois, cette règle se heurte au principe de libre administration des collectivités territoriales qui leur laisse, dans une certaine mesure, la liberté d'intervenir en faveur des entreprises privées.

[3273] VIALLA (François), Ne pas confondre efficacité et efficience (A propos de l'intervention institutionnelle en matière de prescription de médicaments ou comment concilier intérêt sanitaire et intérêt économique), *op. cit.*, pp. 3 et s.
[3274] Décentralisation industrielle, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1959, pp. 91-93 ; Zones industrielles, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1967, p. 72.
[3275] MACKAAY (Ejan) et ROUSSEAU (Stéphane), *Analyse économique du droit*, n° 2, Dalloz, Les éditions Thémis, Méthodes du droit collection, mars 2008, p. 728.
[3276] MALINVAUD (Philippe), *Introduction à l'étude du droit*, 13ème édition, LexisNexis, 2011, Paris, p. 46.
[3277] Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, *JORF* n°0189 du 17 août 2014 page 13647 texte n° 1.
[3278] Un colloque, organisé par le Centre de recherche juridique Pothier de l'Université d'Orléans, a d'ailleurs été consacré à « L'efficacité du droit de l'environnement. Mise en œuvre et sanctions ». Les actes du colloque ont été publiés, en 2010, sous la direction de Olivera Boskovic.
[3279] Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *JORF* n°0189 du 18 août 2015 page 14263 texte n° 1.
[3280] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 1, chapitre 2.
[3281] KELSEN (Hans), *Théorie générale du droit et de l'Etat suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, *op. cit.*, pp. 80-81.

1209. Dès lors, la norme législative est-elle efficace parce que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre appliquent la loi ou, au contraire, est-elle inefficace parce qu'elle ne l'applique pas ou que le législateur n'arrive pas à la faire appliquer ? En réalité, la question de l'efficacité ne se pose pas à ce niveau. En effet, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui applique la loi rend dès lors la norme efficace puisque l'objectif du législateur est atteint. *A contrario*, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui n'exerce pas sa compétence financière en la matière ne rend pas pour autant la loi inefficace car elle bénéficie d'une autonomie de volonté qui se manifeste dans la libre administration des collectivités territoriales. Dans les deux cas, la règle de droit est valide et efficace.

1210. En réalité, l'efficacité de l'interventionnisme financier local s'analyse non pas au niveau de l'application de la loi, c'est-à-dire de l'application des règles relatives à la compétence financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour intervenir financièrement en faveur des entreprises privées, mais au niveau de sa mise en œuvre, c'est-à-dire de la mise en œuvre de leur compétence financière au travers de leurs instruments. En effet, une telle compétence suppose la possibilité d'avoir recours à des instruments juridiques et financiers dans le cadre du respect des normes supérieures juridiques et financières. Par conséquent, l'efficacité de l'interventionnisme financier local s'étudie à travers les moyens financiers[3282] utilisés par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour atteindre les objectifs assignés en vertu des politiques publiques déterminées par ceux-ci. La question qui se pose systématiquement est de savoir si les instruments financiers utilisés sont à même de répondre aux objectifs prévus[3283]. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent mettre en place un suivi des instruments financiers afin d'en tirer les conséquences nécessaires. Il s'agit de s'interroger sur l'adéquation entre l'instrument financier retenu et l'objectif à atteindre.

1211. La détermination de l'objectif à atteindre est nécessaire dans le cadre d'un budget d'objectifs (missions, programmes, actions) à l'aune des principes et méthodes de la loi organique du 1er août 2001[3284]. Sa fixation est indispensable pour l'évaluation. Un bon objectif est clair de telle sorte que sa réalisation dépend de façon déterminante des activités du programme et se mesure par des indicateurs chiffrés[3285]. Les objectifs sont l'expression

---

[3282] Danièle Lamarque souligne que les moyens utilisés sont de plusieurs ordres. Plus précisément, le terme « *moyen* » désigne, outre les moyens financiers, les moyens humains et matériels (LAMARQUE (Danièle), *L'évaluation des politiques publiques*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2004, Paris, p. 28).

[3283] L'AFIGESE-collectivité territoriale a édité un glossaire qui précise les différents types d'objectifs qui structurent les interventions publiques. Au nombre de trois, l'objectif va du plus général au plus opérationnel. Il existe donc l'objectif global, l'objectif stratégique, l'objectif opérationnel et l'objectif instrumental (*Ibidem*, p. 25).

[3284] *Ibidem*, p. 26.

[3285] Le guide précise que l'objectif est clair. En ce sens, « *l'énoncé de l'objectif est simple, précis, facile à comprendre par tous* ». De plus, l'objectif doit être tel que sa « *réalisation dépend de façon déterminante des activités du programme* » c'est-à-dire que « *La réalisation de l'objectif est imputable, à titre exclusif ou principal, aux activités du programme auquel il est attaché. La formulation de l'objectif et les explications qui l'accompagnent dans le projet annuel de performances*

des « *priorités les mieux à même de permettre d'atteindre les finalités du programme* »[3286]. Ainsi, les objectifs s'associent à une action ou un ensemble cohérent d'actions regroupées au sein d'un programme. Ils permettent de mieux comprendre la finalité des dépenses[3287]. Les objectifs ne doivent pas être nombreux sous peine de remettre en question la lisibilité globale du budget[3288]. De plus, un trop grand nombre d'objectifs empêcherait toute efficacité de la conduite des politiques publiques locales[3289].

1212. Finalement, l'efficacité se mesure dans le degré d'inapplicabilité de la règle juridique par la comparaison entre les moyens utilisés et les objectifs assignés. Ainsi, si tous les moyens ont été utilisés pour atteindre l'objectif poursuivi et que la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre se retrouve dans l'impossibilité de l'atteindre, l'interventionnisme financier local demeure valide mais inefficace.

B. Les obstacles à l'efficacité de l'interventionnisme financier local

1213. L'efficacité des instruments financiers se heurte à des obstacles qui sont de deux ordres. Le premier est formel, il est lié à la procédure budgétaire (1). Le deuxième est lié aux finances des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui s'amenuisent (2).

1. Les obstacles formels

1214. La procédure budgétaire classique[3290] présente des étapes qui entravent l'efficacité des instruments financiers.

1215. En premier lieu, les services votés gênent l'efficacité des dépenses et recettes, publiques ou fiscales. Ils représentent le minimum de crédits que l'exécutif local juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par l'assemblée délibérante. Ils ne peuvent excéder le

---

doivent être l'occasion de mieux faire comprendre le rapport entre les activités des administrations et les résultats qui en sont attendus. Les principaux leviers d'action envisagés et les résultats obtenus dans le passé doivent être expliqués ». Enfin, l'objectif doit être « *mesurable par des indicateurs chiffrés* ». Ainsi, « *il indique les résultats attendus des actions entreprises en vue d'accomplir les finalités du programme. […] Il est accompagné d'un, voire de deux indicateurs chiffrés, renseignés pour le passé et pour l'avenir (cibles de résultats). Les indicateurs doivent être chiffrés y compris lorsqu'ils se rapportent à des phénomènes qualitatifs* » (Voir *La démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs, Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, 2ème éd., La documentation française, juin 2004, p. 23).

[3286] ARTHUIS (Jean), *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, n° 220, (2004-2005), Sénat, mars 2005, p. 6.

[3287] « *La présence des actions dans la présentation des crédits permet d'indiquer la destination des dépenses* » (CABANNES (Xavier), Action, *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, pp. 17-18).

[3288] *La démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs, Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, Réf. préc., p. 23.

[3289] *Ibidem*, p. 23.

[3290] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 1. section 1, §1.

montant des crédits ouverts par le dernier budget primitif[3291]. Ils sont votés en une seule fois et automatiquement reconduits chaque année[3292]. Les crédits se trouvent ainsi justifiés en deux « *blocs* » : services votés et mesures nouvelles[3293]. Le problème de l'efficacité des instruments financiers est concentré sur la notion de « *services votés* », c'est-à-dire sur ce qui existe. En effet, ils ne font pas l'objet d'une véritable discussion concernant la pertinence de leur reconduction[3294]. L'application de la loi organique du 1er août 2001 au niveau local aura donc la particularité de participer à l'efficacité des instruments financiers puisque les crédits seront justifiés « *au premier euro* »[3295].

1216. En deuxième lieu, l'absence de la procédure du report des crédits[3296] pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[3297] porte atteinte à l'efficacité des instruments financiers car les reports de crédits demeurent

---

[3291] Cette définition s'inspire de celle donnée par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 (Réf. préc.) : « *Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année* ». Cet article reprend fidèlement la définition qui avait déjà été posée par l'ordonnance (Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, Réf. préc.). La notion de « *services votés* » figure également à l'article 47 de la Constitution du 4 octobre 1958.

[3292] L'article 41 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (Réf. préc.) indiquait que « *les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles* ».

[3293] Les mesures nouvelles, par leur nature même, remettent en cause les services votés (Audition de M. Loïc PHILIP, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, extrait du procès-verbal de la séance du 5 novembre 1998, Réf. préc.). Ce sont des modifications prévues par le budget primitif, c'est-à-dire sur les mesures nouvelles. Or, le problème de l'efficacité de la dépense publique est concentré sur la notion de services votés, c'est-à-dire sur ce qui existe. En effet, l'efficacité ne peut pas être mesurée a priori mais doit exister pour que l'on puisse constater qu'elle n'est pas satisfaisante (Audition de M. Loïc PHILIP, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, extrait du procès-verbal de la séance du 5 novembre 1998, Réf. préc.).

[3294] COLLET (Martin), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 464.

[3295] La justification « *au premier euro* » signifie que « *les compteurs sont remis à zéro chaque année* » c'est-à-dire que « *le projet de budget est établi en "base zéro"* ». Pour ce faire, l'administration doit rédiger un PAP afin de présenter les crédits justifiés « *au premier euro* ». C'est d'ailleurs ce qu'a fait le Département de la Mayenne qui rédige des projets annuels de chaque programme – appelé également PAP – afin de justifier également ses crédits « *au premier euro* » Ces « *projets annuels de chaque programme PAP permettent de concilier les ambitions avec les capacités de financement et d'exprimer les orientations sous la forme d'objectifs pluriannuels, déclinés en objectifs annuels pour le budget primitif* » (Conseil départemental de la Mayenne, Décisions du 17 novembre 2008 et du 2 novembre 2009, Règlement financier, p. 16). Ainsi, l'exemple de la subvention est le plus significatif. Il ne s'agira pas pour la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de voter et renouveler systématiquement une subvention attribuée à une entreprise privée. Cette attribution devra faire l'objet d'une discussion par l'assemblée délibérante et ce, d'autant plus qu'une telle subvention n'est que facultative. Il est évident que cette exigence formelle ne rompt pas radicalement avec la procédure des services votés car les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont liés par le vote des dépenses obligatoires. Toutefois, elle a le mérite de donner l'occasion à l'assemblée délibérant de discuter certaines dépenses facultatives dont le but aurait été perdu de vue (COLLET (Martin), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 464).

[3296] Le report de crédits est une « *technique faisant exception à la règle de l'annualité budgétaire et permettant de prolonger, dans certains cas, la validité d'un crédit budgétaire non consommé pendant l'exercice pour lequel il avait été voté* » (GAUDEMET (Paul Marie), Report de crédits, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome II, Economica, 1993, Paris, p. 1338).

[3297] Cette remarque ne concerne que les communes car les régions et les départements sont autorisés par la loi à effectuer des reports de crédits. L'article L. 4312-5 du CGCT (créé par l'article 5 de l'ordonnance n° 2009-1400 du 17 novembre 2009) souligne, concernant les régions, qu' « *Avant le vote de la première délibération budgétaire qui suit son renouvellement, le conseil régional établit son règlement budgétaire et financier* » dans lequel elles peuvent préciser « *les modalités de report des crédits de paiement afférents à une autorisation de programme* ». La loi laisse aux départements, en vertu de l'article L. 3312-4 du CGCT (modifié par l'article 1 (V) de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013), le soin d'établir leur règlement budgétaire et financier dans lequel ils prévoient « *les modalités de gestion des autorisations de programme, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement y afférents* ».

limités[3298]. Monsieur le Professeur Loïc Philip soulignait, à propos des crédits de l'Etat, que la limitation des reports de crédits provoquait une consommation des crédits qui n'était pas forcément indispensable[3299] et suggérait un élargissement du report de crédits[3300]. Cette suggestion gagnerait à s'élargir au niveau local. En effet, les services ne dépensent pas parce que cela est nécessaire mais plutôt pour ne pas perdre leur niveau de crédits lors du vote du budget primitif l'année suivante. Ce fut chose faite avec la loi organique du 1er août 2001 mais les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne sont pas concernés.

1217. En troisième lieu, le caractère annuel du budget contrevient à l'efficacité des instruments financiers qui ne peut se mesurer à court terme mais seulement à moyen terme[3301]. Il est donc nécessaire de renforcer l'assouplissement du principe de l'annualité budgétaire[3302].

1218. En quatrième lieu, l'absence de consolidation des données financières empêche l'efficacité des instruments financiers. En effet, elle ne permet pas la transparence et la qualité des données financières[3303]. Les chambres régionales des comptes le rappellent régulièrement lors de l'examen de gestion qu'elles opèrent auprès des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

2. L'obstacle financier

1219. Si l'interventionnisme financier local entraîne notamment une dépense qu'elle soit de nature budgétaire ou fiscale, encore faut-il que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre aient les moyens financiers leur permettant de mettre en œuvre leurs objectifs. Partant, l'absence de moyens financiers suffisants est l'un des obstacles majeurs à un interventionnisme financier local efficace[3304].

[3298] Les reports de crédit sont rattachés à l'opération pluriannuelle de travaux d'investissement ou de fonctionnement (PORTAL (Eric), Les instruments financiers extra-budgétaires à vocation pluriannuelle : les autorisations de programme et les autorisations d'engagement, *RFFP*, 2006, n° 95, pp. 115-128).

[3299] Audition de M. Loïc PHILIP, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, extrait du procès-verbal de la séance du 5 novembre 1998, Réf. préc.

[3300] C'est désormais le cas depuis que la loi organique du 1er août 2001 est entrée en vigueur. En effet, l'article 15 de cette loi qui indique que « *les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante. Ces reports ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel* ». Cette technique permet d'éviter les annulations de crédits restants.

[3301] Audition de M. Loïc PHILIP, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, extrait du procès-verbal de la séance du 5 novembre 1998, Réf. préc.

[3302] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 2, §1, B. 1.

[3303] Voir *supra* partie 2, titre 2, sous-titre 1, chapitre 1, section 2.

[3304] Sans les moyens financiers, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent difficilement satisfaire les moyens humains et matériels qui tendront irrémédiablement à la baisse concomitamment aux moyens financiers. D'ailleurs, les moyens humains des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre voient leur augmentation ralentir depuis 2014 (+4,1% en 2014, +1,9% en 2015 et +0,9% en 2016).

1220. De manière générale, la baisse des concours financiers de l'Etat accompagnée de la suppression des impôts locaux entraînent une diminution significative des recettes et dépenses de fonctionnement[3305] et d'investissement[3306]. L'épargne brute[3307] des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[3308] montre que ceux-ci participent à l'effort financier concernant la baisse de la dette publique.

§2. La recherche de l'efficience des instruments financiers

1221. L'efficience est la concrétisation de cette nouvelle approche de l'évaluation fondée sur l'optimisation de l'interventionnisme financier local[3309]. Toutefois, il semble que l'efficience n'est pas une notion facile à appréhender en droit et sa mise en œuvre en matière d'interventionnisme financier local semble, de fait, difficile (A). L'efficience est une notion floue dont les critères pertinents ne sont pas aisés à déterminer (B).

A. L'efficience, une notion mouvante

1222. Contrairement à l'efficacité, l'efficience ne rencontre pas un aussi grand succès. Elle peine à s'intégrer dans l'ordonnancement juridique interne (1) alors qu'elle l'est au niveau européen (2).

1. Une notion difficilement intégrable dans l'ordonnancement juridique interne

1223. La notion d' « *efficience* » a du mal à pénétrer le droit public en raison de sa nature propre. L'efficience ne signifie pas seulement que les moyens mis en œuvre

---

[3305] Les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales baissent de 0,2 % en 2016 tandis que celles des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre augmentent de 3,6 %. Rappelons que ces dépenses de fonctionnement prennent en compte les achats et charges externes, les charges financières et les dépenses d'intervention (Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2017, état des lieux*, septembre 2017, p. 7). Les recettes de fonctionnement bien qu'elles accroissent de +0,5 % en 2016, voient leur progression ralentir de +1,3 % par rapport à 2015. Cela est dû, d'une part, à la baisse de 8,1 % des concours financiers de l'Etat et, d'autre part, à la diminution de la progression des recettes fiscales passant de 5,0 % en 2015 à 3,0 % en 2016. Le rapport souligne que les impôts économiques décélèrent par rapport à 2015 : +4,1 % en 2015 et +1,8 % en 2016, particulièrement, la CVAE : +4,5 % en 2015 et +1,4 % en 2016 (Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2017, état des lieux*, septembre 2017, p. 19). Cette évolution des impôts locaux concerne essentiellement les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

[3306] Les dépenses d'investissement continuent de baisser avec -7,7 % en 2014, -8,4 % en 2015 et -3,0 % en 2016. Le Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales souligne que la baisse concerne surtout les subventions versées (-5,9 %), car la baisse des dépenses d'équipement est plus modérée (-0,9 %). Il en est de même pour les recettes d'investissement qui baissent de 9 % en 2016.

[3307] L'épargne brute correspond à la capacité d'autofinancement (CAF). Elle est égale à la différence entre les produits réels de fonctionnement et les charges réelles de fonctionnement (DOUAT (Etienne) et GUENGANT (Alain), *Leçons de finances locales*, Economica, 2002, Paris, pp. 210-211).

[3308] L'épargne brute, en baisse entre 2011 et 2014, remonte de 1,7 % en 2015, puis augmente significativement 2016 (+4,5 %). Cette hausse est due aux régions (+2,4 %) et, surtout aux départements (+20,6 %), alors que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre accusent une baisse respectivement de -0,1 % et -5,3 % (Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2017, état des lieux*, septembre 2017, p. 8).

[3309] OLTRA-ORO (Stéphanie), L'évaluation des politiques publiques : Un art au service du Politique, *op. cit.*, pp. 161 et s.

permettent d'obtenir un résultat donné car elle s'assimilerait à l'efficacité. La notion va plus loin puisque les résultats doivent être obtenus au meilleur coût[3310]. Cette notion de coût rend l'efficience difficilement intégrable. La recherche de l'efficience de l'action publique entre en contradiction avec la finalité de l'action administrative qui se fonde sur la recherche de l'intérêt général[3311].

1224. Pourtant, toute mise en œuvre d'une politique publique locale entraîne un coût pour la puissance publique puisqu'elle mobilise l'emploi de moyens financiers[3312]. L'analyse du coût consiste à connaître les ressources effectivement mobilisées pour atteindre ses objectifs[3313]. Le juge administratif a d'ailleurs pris en considération cette notion de coût. Dans l'arrêt *Ville Nouvel Est* du 28 mai 1971, le commissaire du gouvernement Braibant fait référence à l'existence d'un coût financier[3314]. L'objectif doit donc, en matière d'interventionnisme financier local, veiller à ce que les instruments financiers utilisés par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'entraînent pas un coût financier disproportionné pour la collectivité territoriale de telle sorte qu'elle verrait ses finances grevées[3315]. Une disproportion irait à l'encontre de l'exigence d'équilibre réel du budget des collectivités territoriales prévu à l'article L. 1612-4 du Code général des collectivités territoriales. Il appartiendra au juge d'analyser l'efficience des instruments financiers. La détermination du coût d'une intervention financière[3316] menée par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est rendue difficile en raison de l'absence d'un budget de performance[3317].

1225. L'efficience est la « *faculté de produire un effet* »[3318]. La notion d'efficience ramène à une approche utilitariste de la dépense bien loin de l'approche classique française. Ainsi, si la notion semble heurter les publicistes, et particulièrement les administrativistes[3319], elle s'intègre aisément en finances locales, branche du droit public. Par conséquent, la détermination des effets systémiques des décisions prises par les

---

[3310] Pour approche contraire, voir Madame le Professeur Marie-Anne Frison-Roche qui pense que c'est l'efficacité qui dépasse l'effectivité et l'efficience (FRISON-ROCHE (Marie-Anne), L'efficacité des décisions en matière de concurrence : notions, critères, typologie, *op. cit*., pp. 4 et s.).
[3311] EISENMANN (Charles), *Cours de droit administratif*, *op. cit.*, Tome 2, LGDJ, 1982, pp. 15 et s.
[3312] OLTRA-ORO (Stéphanie), L'évaluation des politiques publiques : Un art au service du Politique, *op. cit.*, pp. 161 et s.
[3313] L'analyse de ces coûts est possible pour les comptes de l'Etat. L'article 27 de la loi organique du 1er août 2001 souligne que « *L'Etat […] met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes* ».
[3314] CE, 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville nouvelle Est »*, *Rec.* p. 409 ; *RDP* 1972, p 454, note Waline ; *D*. 1972, p. 194, note Lemasurier ; *AJDA* 1971.404, chron. Labetoulle et Cabanes et 463, concl. Braibant ; *RA* 1971.422, concl. Braibant ; *CJEG* 1972.J.38, note Virole ; *JCP* 1971.II.16873, note Homont ; *GAJA* 2017 pp. 601-613.
[3315] CE, 10 février 1958, *Bô et autres*, *T*. p. 918 ; CE, 12 avril 1967, *Société nouvelle des entreprises d'hôtels et autres*, *Rec.* p. 154, *AJDA*, 1967, p. 291.
[3316] L'analyse du coût d'une intervention financière ne peut se réduire à celle du montant de l'intervention financière elle-même. Cette analyse doit prendre en considération les conséquences positives ou négatives de cette intervention pour l'entreprise privée et la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.
[3317] D'ailleurs, même lorsqu'un budget de performance est instauré dans la collectivité territoriale. La chambre régionale des comptes se trouve devant le singularisme de chaque budget local.
[3318] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris.
[3319] CAILLOSSE (Jacques), DUPRÉ DE BOULOIS (Xavier et Martine KALUSZYNSKI (dir.), *Le droit en révolution(s). Regards sur la critique du droit des années 1970 à nos jours*, LGDJ Lextenso, 2011.

collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre permet d'obtenir une vision d'ensemble de l'interventionnisme financier local. Les finances locales[3320] se rapprochent du droit de la concurrence, du droit économique ou du droit pénal qui sont fondés sur une approche systémique des décisions[3321].

1226. La notion d' « *efficience* » ne semble pas être une notion clairement assumée par le législateur. En effet, dans l'article L. 211-8 du Code des juridictions financières, le législateur indique que l'examen de gestion porte notamment sur « *l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant* »[3322]. Or, cette disposition ne mentionne pas clairement la notion d'efficience. Toutefois, si l'efficacité consiste à rechercher si les moyens utilisés permettent d'atteindre les objectifs assignés et si l'efficience consiste à rechercher si les moyens utilisés contribuent à produire les effets escomptés, qu'est-ce que l'évaluation sinon l'adéquation entre objectifs et résultats. Par conséquent, les deux notions font partie intégrante de l'examen de la gestion même si le Code des juridictions financières ne fait aucune référence aux moyens utilisés. L'efficience est donc référencée de manière implicite.

1227. Timide au niveau interne, la notion d'efficience est pleinement intégrée au niveau européen. Et pour cause, elle est d'inspiration européenne.

2. Une notion d'inspiration européenne

1228. Il faut rechercher en droit de l'Union européenne pour trouver une référence expresse à l'efficience. L'efficience est une composante du principe budgétaire de la bonne gestion financière qui est un principe budgétaire européen[3323] régissant l'établissement et l'exécution du budget. Elle figure au sein des traités européens[3324] et a été renforcé par les règlements financiers, notamment par l'article 27 du règlement financier général des Communautés européennes du 25 juin 2002[3325], qui se réfère de manière expresse à la notion

---

[3320] Voir *supra* Introduction, §1, C, n° 30.

[3321] FRISON-ROCHE (Marie-Anne), L'efficacité des décisions en matière de concurrence : notions, critères, typologie, *op. cit*.

[3322] Article L. 211-8 al. 2 du CJF modifié par l'article 14 de l'Ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016.

[3323] L'article 274 du Traité CE dispose que « *la Commission exécute le budget […] sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière* ».

[3324] Le principe a, d'abord, été inséré au sein de l'article 206 al. 2 du Traité CEE avec la création de la Cour des comptes européenne qui « *examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses et s'assure de la bonne gestion financière* ». Par la suite, le Traité de Maastricht sur l'Union européenne a renforcé, en son article 205, alinéa 1er, le principe en indiquant que « *la Commission exécute le budget (...) sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière* ». Le traité d'Amsterdam a complété l'article 274, alinéa 1er, du traité CE en y ajoutant la phrase suivante : « *les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes [le pluriel est ici employé] de la bonne gestion financière* ». Le Traité de Lisbonne parachève la consécration du principe au niveau européen et confirme la volonté des Etats membres de placer au cœur des finances publiques le bon emploi des deniers publics (POTTEAU (Aymeric), Budget. Sources et principes budgétaires, *JurisClasseur Europe Traité*, Fascicule 197).

[3325] Le règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 explicite ce principe et le met en liaison avec l'économie, l'efficience et l'efficacité (Article 27 du Règlement (CE, EURATOM) n°1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, *JO* L 248 du 16 septembre 2002, p. 1). Cet article 27 souligne que « *Les crédits budgétaires sont utilisés conformément au principe de bonne gestion financière, à savoir conformément aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité* » et précise ce qu'il faut entendre par « *efficience* » (Règlement (CE, EURATOM) n° 1605/2002

d' « *efficience* »[3326]. Selon cet article, l'efficience est un principe qui vise « *le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus* »[3327]. Avec, le critère du rapport coût/efficacité, la bonne gestion financière relève de la performance. Ainsi, l'article 30 §1 dudit règlement souligne que « *les crédits budgétaires sont utilisés conformément au principe de bonne gestion financière, à savoir conformément aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité* ». Le règlement financier définit, dans son article 30, la finalité de l'efficience comme « *l'atteinte des objectifs spécifiques fixés et l'obtention des résultats escomptés* ». En outre, le règlement financier du 25 octobre 2012 consacre à ce principe, un chapitre formé de quatre articles détaillés[3328]. Une refonte du règlement financier de 2002 a eu lieu. C'est donc celui de 2012 qui est désormais en vigueur[3329], bien qu'une proposition d'un nouveau règlement financier ait été adopté, le 14 septembre 2016, par la Commission européenne[3330].

1229. La définition donnée n'est pas très précise en raison de la nature plus politique que juridique du principe de la bonne gestion financière[3331].

B. La mise en œuvre de l'efficience

1230. L'efficience répond à une méthode fondée sur l'adéquation entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus (1). Mais, elle est quelque peu relative (2).

1. L'adéquation entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus

1231. Les moyens mis en œuvre sont les mêmes que ceux utilisés pour atteindre l'efficacité. La différence réside dans le fait que seuls sont retenus les moyens permettant d'atteindre l'efficience c'est-à-dire ceux dont l'efficacité a, au préalable, été reconnue. De fait, seront exclus tous les instruments financiers ne contribuant pas à l'efficacité de l'interventionnisme financier local.

1232. Une fois ces moyens déterminés, la question est de savoir s'ils permettent d'atteindre les résultats escomptés et, par conséquent, de contribuer à l'efficience de l'interventionnisme financier local. La recherche de l'efficience dans le cadre de l'évaluation

---

du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, Réf. préc.).

[3326] La notion est citée six fois au sein du règlement.

[3327] Règlement (CE, EURATOM) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, Réf. préc.

[3328] Article 30 à 33 du règlement (CE, EURATOM) n°1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, Réf. préc.

[3329] Il consacre la notion d' « *évaluation* » tout au long du cycle d'un programme. Le but est de faire « *lien entre ce principe de bonne gestion financière et les principes d'économie, d'efficience et d'efficacité* » (Direction générale du Budget, Commission européenne, *Les finances publiques de l'Union européenne*, 3ème éd., Editions Communautés européennes, 2002, Luxembourg, p. 171 ; Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n ° 1605/2002 du Conseil, *JOUE* 26 octobre 2012, L 298/1).

[3330] Règlement financier applicable au budget général de l'Union et ses règles d'application, Juillet 2017.

[3331] POTTEAU (Aymeric), Budget. Sources et principes budgétaires, *op. cit.*

s'attache aux « *changements qu'entraîne l'activité analysée, et qui permettent de s'assurer que l'objectif a été atteint* »[3332]. L'efficience est ancrée dans l'ordonnancement juridique et est bien présent dans tous les domaines du droit que ce soit en droit privé comme en droit public. Toutefois, l'efficience se heurte à un obstacle majeur lié à la finalité de l'action publique locale qui poursuit l'intérêt général. Cette affirmation amène à s'interroger sur la finalité de l'efficience des instruments financiers. Est-ce aussi l'intérêt général ? La finalité de l'efficience est étrangère à l'intérêt général, elle se rapproche davantage de l'idée de rentabilité[3333]. Dès lors, l'efficience des instruments financiers leur donne une finalité qui ne se réduit pas au seul intérêt général. Quant à la notion de « *rentabilité* », elle se distingue de la notion d' « *efficience* », cette dernière étant beaucoup plus large[3334].

1233. A partir de ces éléments, l'efficience de l'interventionnisme financier local suppose de retenir les instruments financiers concourant à la réalisation des résultats escomptés afin d'établir un rapport entre les moyens mis en œuvre en quantité et en qualité[3335].

2. L'impact relatif de cette recherche de l'efficience

1234. La recherche de l'efficience commande l'instauration d'indicateurs. La notion d' « *indicateur* » est définie dans le guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001. Un indicateur est une « *représentation chiffrée, l'indicateur mesure la réalisation de l'objectif précédemment défini et permet d'apprécier l'atteinte d'une performance le plus objectivement que possible* »[3336]. La particularité des indicateurs dans le cadre d'un budget de performance relève de leur nature car ces indicateurs visent, en effet, à mesurer la performance[3337] qui est la « *capacité à atteindre des objectifs préalables fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion* »[3338]. Les indicateurs diffèrent selon l'action, le programme et la mission de la collectivité territoriale et de

---

[3332] LAMARQUE (Danièle), *L'évaluation des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 29.

[3333] Le vocable « *rentabilité* » émane d'un champ disciplinaire étranger au droit car il est employé en économie et en gestion. Néanmoins, l'élargissement progressif de la notion d'intérêt public local composé notamment de l'intérêt financier permet d'intégrer aisément la notion de « *rentabilité* » dans l'action financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

[3334] Ces notions sont proches « *dès lors qu'elles sont employées dans le sens de rendement financier ou d'efficience financière* ». Le « *rendement* » signifie « *la confrontation entre les résultats – financiers – obtenus et les moyens détenus* ». L'efficience se distingue du rendement car elle recherche uniquement le « *moindre coût* ». Elle ne recherche pas le rendement accompagné du profit (BERNARD (Sébastien), *La recherche de la rentabilité des activités publiques et le droit administratif*, Thèse pour le doctorat, LGDJ, 2001, Paris, p. 5).

[3335] SAIDJ (Luc), Le contrôle de la gestion, Chapitre 3 (folio n°7147), *Encyclopédie des collectivités locales*, Editions Dalloz, 2008.

[3336] *La démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs, Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, Réf. préc., p. 48.

[3337] ORSONI (Gilbert), Les finances publiques à la recherche de leur identité, *RFFP*, 1er février 2016, n°133, pp. 9 et s.

[3338] *La démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs, Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, Réf. préc., p. 49.

l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre[3339]. Il ne peut y avoir d'uniformité[3340].

1235. Le Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001[3341] indique qu'un « *bon indicateur* » doit présenter quatre qualités intrinsèques. Il doit être pertinent, utile, solide et vérifiable. Premièrement, l'indicateur doit être pertinent pour apprécier les résultats obtenus. Il doit être cohérent avec l'objectif poursuivi et « *présenter un lien logique fort avec l'objectif fixé* »[3342]. Deuxièmement, l'indicateur doit être utile. En effet, il doit être disponible à intervalles réguliers, se prêter à des comparaisons dans le temps, dans l'espace et également entre acteurs, être immédiatement exploité par les administrations concernées et immédiatement compréhensible ou clairement expliqué. Troisièmement, pour obtenir un indicateur solide, celui-ci doit être pérenne et indépendant des aléas d'organisation, qu'il soit fiable incontestablement et qu'il ait un coût raisonnable. Quatrièmement, l'indicateur doit permettre de porter un jugement en appréciant l'amélioration de la situation visée par l'objectif et en mesurant effectivement la performance à laquelle on s'intéresse. D'abord, il est conseillé d'exclure de ce champ les indicateurs en valeur absolue car généralement ils sont perméables à un contexte peu maîtrisable. Si ces indicateurs étaient retenus, il faudrait faire apparaître une échelle de valeur. De plus, « *la donnée mesurée doit être rigoureusement quantifiée* »[3343]. Enfin, « *les indicateurs de dispersion doivent être préférés aux indicateurs en valeur moyenne* »[3344]. L'indicateur doit éviter des effets contraires à ceux recherchés. En effet, « *l'indicateur ne doit pas être susceptible d'induire des comportements qui améliorent l'indicateur mais dégradent par ailleurs le résultat recherché. Un des moyens pour neutraliser un possible effet pervers consiste à associer un indicateur au premier, permettant d'équilibrer l'ensemble* »[3345]. La détermination de ces indicateurs ne peut s'opérer que par des autorités définies.

Section 2. Les autorités intervenant dans l'évaluation des instruments financiers

1236. « *Il ne peut y avoir ni autonomie sans responsabilité, ni responsabilité sans évaluation, ni évaluation sans conséquence* » évoque Michel Rocard en 1989[3346]. La

---

[3339] En effet, dans le cadre de l'adoption de son budget de performance 2018, le Département de la Mayenne recourt à des indicateurs. Ainsi, dans l'action intitulée « Soutenir le développement des PME en intervenant en fonds propres et quasi fonds propres », la Région Bretagne retient un indicateur intitulé « nombre de projets soutenus en fonds propres » ; dans une autre action intitulée « Renforcer l'apport personnel des porteurs de projets par les fonds de prêts d'honneur », elle fixe un indicateur « nombre de projets soutenus en prêt d'honneur au créateur ou repreneur » ; une action intitulée « Soutenir le développement des PME en facilitant l'accès aux financements privés, sous formes de garanties », elle prévoit un indicateur « nombre de projets soutenus en garantie ». Ces indicateurs sont pluriannuels.

[3340] Néanmoins, Monsieur le Professeur Luc Saïdj a proposé une classification des indicateurs de performance. Il distingue trois catégories qui concernent soit des moyens humains, soit des moyens financiers soit des moyens matériels. Les indicateurs de moyens humains concernent par exemple les « *effectifs consacrés à l'opération examinée* ». Les indicateurs de moyens financiers correspondent aux « *crédits ouverts et consommés* ». Les indicateurs de moyens matériels sont liés aux locaux utilisés par exemple. (SAIDJ (Luc), Le contrôle de la gestion, *op. cit.*).

[3341] *La démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs, Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, Réf. préc., p. 24.

[3342] *Ibidem*, p. 24.

[3343] *Ibidem*, p. 27.

[3344] *Ibidem*, p. 27.

[3345] *Ibidem*, p. 28.

[3346] Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, Réf. préc.

question qui se pose ici est celle du rôle de l'assemblée délibérante en matière d'interventionnisme financier local. L'assemblée délibérante procède-t-elle elle-même à l'évaluation ? Si oui, est-elle la seule à même de pouvoir évaluer les instruments financiers ? L'évaluation de l'interventionnisme financier local doit s'opérer au niveau de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ce qui renforce indéniablement le pouvoir réglementaire local (§1). Toutefois, dans un souci de transparence, cette évaluation est également opérée par d'autres institutions (§2).

§1. L'évaluation de l'interventionnisme financier local, un renforcement du pouvoir réglementaire local

1237. L'évaluation renforce le pouvoir réglementaire local car elle oblige l'assemblée délibérante à réfléchir aux objectifs à atteindre par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques locales afin de mettre en cohérence des stratégies. L'interventionnisme financier local peut s'appréhender à l'intérieur d'une politique publique locale définie et qui permet de déterminer la manière dont l'interventionnisme financier local doit être évalué (A). Cette politique publique locale fait l'objet d'une évaluation par les services internes à la collectivité territoriale ou à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, aidant ainsi à la prise de décision financière (B).

A. L'interventionnisme financier local appréhendée par une politique publique locale

1238. Il sera judicieux de s'intéresser à la notion de « *politique publique locale* » (1) avant d'analyser les politiques publiques locales susceptibles d'accueillir l'interventionnisme financier local. Nous verrons l'absence d'uniformité en la matière (2).

1. La notion de « politique publique locale »

1239. La notion de « *politique publique locale* » met en exergue la dichotomie entre la centralisation et la décentralisation[3347]. Cette notion s'entend, d'abord, au niveau national car il appartient au Parlement de déterminer « *une action destinée à produire un changement, un mieux-être à court ou moyen terme pour la société, une série de mesures conformes à l'intérêt général* »[3348]. Cet encadrement étatique empêche toute véritable marge de manœuvre car le législateur détermine les grandes orientations à travers notamment les plans ou projets nationaux. Le projet du gouvernement *La Nouvelle France industrielle* est un exemple probant[3349]. Toute intervention financière des collectivités territoriales ou des

---

[3347] EISENMANN (Charles), *Centralisation et décentralisation, esquisse d'une théorie générale*, *op. cit.*, pp. 18 et s.
[3348] LAMARQUE (Danièle), *L'évaluation des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 50.
[3349] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2, section 2, §2, A. 1.

établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans ce cadre résulte d'un contexte normatif défini au plan national[3350].

1240. Par ailleurs, la notion de « *politique publique locale* » met en parallèle la décentralisation et la déconcentration[3351]. En effet, les autorités déconcentrées et décentralisées participent à l'élaboration des politiques publiques locales. Ce mode d'intervention partagé entre personnes publiques locales et Etat entrave aussi la marge de manœuvre des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui se retrouvent dans une situation de dépendance[3352].

1241. La notion de « *politique publique locale* » ne renvoie pas à la même réalité selon la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné[3353]. En effet, la politique publique locale dans le cadre d'un budget d'objectifs renvoie soit à la mission[3354], soit au programme[3355]. Cette différenciation est d'autant plus manifeste que chaque collectivité territoriale et établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est singulière.

2. L'absence d'uniformité dans la détermination des politiques publiques locales

1242. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont en mesure d'élaborer des politiques publiques locales à condition que celles-ci relèvent de leur champ de compétence et en vertu du principe de la

---

[3350] Au titre de la *Nouvelle France Industrielle* le gouvernement a présenté 34 plans de reconquête. Pour chacun de ces plans, il a prévu un calendrier des actions avec des objectifs définis. Des initiatives locales ont été effectuées par les régions qui ont mis en place un plan régional Usine du Futur afin de relayer une politique appliquée nationalement. Ainsi, la région Bretagne met en œuvre le projet gouvernemental à travers le projet *Industrie du futur Bretagne.* Le budget primitif 2018 de la région Bretagne l'intègre dans le cadre de la politique publique bretonne correspondant au programme 202 « Accompagner la structuration des secteurs clés de l'économie bretonne ». La région Bretagne n'en a pas fait une politique publique mais une action au sein du programme 202 qui s'intitule « Accompagnement du renouveau industriel breton dans tous les secteurs grâce aux Pôles de Compétitivité » (Budget primitif de la Région Bretagne, Missions II. Pour une économie dynamique au service de filières fortes et créatrice d'un emploi durable, Programme 202. « Accompagner la structuration des secteurs clés de l'économie bretonne, Exercice 2018, pp. 11-14 ; Conseil régional de la Région Bretagne, Délibération 16_BFB_SBUD_03 du 25 février 2016 adoptant le Règlement budgétaire et financier de la Région, 9 pages).

[3351] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, note de bas de page n° 879.

[3352] « *Ces partenariats de plus en plus complexes déterminent un système d'action où les collectivités ne maîtrisent totalement ni la formulation des objectifs stratégiques, ni la définition des cibles et des indicateurs de mesure, ni même les moyens, qu'elles partagent avec d'autres intervenants* » (LAMARQUE (Danièle), *L'évaluation des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 52).

[3353] Danièle Lamarque propose d'employer l'expression « *action publique* » plutôt que celle de « *politique publique locale* » en raison de la neutralité de la première. Selon lui, l'action publique est plus large car elle englobe « *les formes les plus élaborées et complexes (les politiques), les modes d'interventions les moins formalisés (procédure) en passant par les programmes conçus pour la mise en œuvre de leur propre évaluation* » (LAMARQUE (Danièle), *L'évaluation des politiques publiques*, *op. cit.*, pp. 53-54).

[3354] C'est le cas du Département de la Mayenne qui indique dans son règlement financier que « *Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Il a défini des « *missions de politique publique* » (Conseil départemental de la Mayenne, Décisions du 17 novembre 2008 et du 2 novembre 2009, Règlement financier, p. 9).

[3355] C'est le cas de la Région Bretagne qui précise dans son règlement budgétaire et financier que sa « *nomenclature stratégique par programme (NSP) traduit les orientations politiques du conseil régional au travers d'une déclinaison de ses interventions par « missions », « orientations stratégiques » et « programmes »* » (Conseil régional de la Région Bretagne, Délibération 16_BFB_SBUD_03 du 25 février 2016 adoptant le Règlement budgétaire et financier de la Région, p. 1).

libre administration des collectivités territoriales. En effet, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dispose d'un exécutif qui formule le projet de politique publique. L'assemblée délibérante valide ou pas cette politique publique. Une fois adoptée, la politique publique présente alors une force juridique. Elle va alors se développer dans le cadre d'un territoire donné et contribuer à l'amélioration du processus démocratique[3356].

1243. L'évaluation suppose une analyse par l'administration locale et les élus locaux de l'architecture de leur budget local afin d'identifier les grandes politiques publiques locales dans le respect de l'article 72 de la Constitution de 1958. Le développement économique fait partie des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ceux-ci font toujours le choix de mettre en place une politique publique locale relevant du développement économique et, en général, les interventions financières des collectivités territoriales en faveur des entreprises privées vont y être identifiées. Ainsi, la mission aura trait au développement économique. C'est le cas du Département de la Mayenne[3357] ou de la Région Bretagne[3358].

1244. Toutefois, cette politique publique locale ne se dénomme pas toujours « *développement économique* ». En effet, les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent parfois choisir d'associer le développement économique avec une autre thématique en fonction des spécificités intrinsèques au territoire. C'est le cas du Département de la Mayenne qui associe le développement économique au social[3359] ou de la Région Bretagne qui lie le développement économique à l'innovation et au développement durable[3360].

1245. Une fois la politique publique locale identifiée, il reste à la collectivité territoriale et à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de déterminer les programmes qui regroupent un ensemble cohérent d'actions à mener assorties d'objectifs et d'indicateurs.

[3356] LAMARQUE (Danièle), *L'évaluation des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 50.
[3357] Budget primitif du Département de la Mayenne, Exercices 2006 à 2017.
[3358] Budget primitif de la Région Bretagne, Exercices 2010 à 2017.
[3359] Le Département de la Mayenne a adopté une politique publique intitulée « Pour une économie dynamique au service de filières fortes et créatrice d'un emploi de qualité » (Budget primitif du Département de la Mayenne, Exercice 2017).
[3360] La Région Bretagne a adopté plusieurs politiques publiques intitulées « Stimuler l'innovation et développer l'économie de la connaissance » ; « Développer la compétitivité des entreprises pour assurer le développement durable de l'emploi » ; « Accompagner le développement des emplois durables et de qualité par la compétitivité des entreprises » ; « Favoriser le développement durable de l'agriculture et de la production alimentaire » ; « Valoriser les atouts maritimes de la Bretagne et favoriser le développement durable des activités liées à la mer » (Budget primitif de la Région Bretagne, Missions II. Pour une économie dynamique au service de filières fortes et créatrice d'un emploi durable, Programme 202. « Accompagner la structuration des secteurs clés de l'économie bretonne, Exercice 2018, pp. 11-14).

B. L'évaluation de la politique publique locale définie par les services internes à la collectivité territoriale et à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

1246. Parce qu'elles déterminent leurs propres politiques publiques locales dans le respect des normes supérieures, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont en mesure de les évaluer en interne. L'évaluation permet de déterminer « *la qualité d'une politique publique* »[3361]. Elles organisent ainsi leurs services de telle manière que cette évaluation puisse devenir effective (1). Cette évaluation par les services internes est déterminante pour le vote du budget primitif de l'année n+1 (2).

1. Le rôle des services internes

1247. Avant même l'intervention de la chambre régionale et territoriale des comptes, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut – car il ne s'agit que d'une option – organiser ses services afin d'instaurer une évaluation de l'interventionnisme financier local et, plus précisément, des instruments financiers y concourant. Ainsi, ces personnes publiques doivent mettre en place une mission d'évaluation en mesure d'évaluer de manière générale, au cours de l'exécution des dépenses tant au stade de l'adoption d'un engagement budgétaire qu'au stade, ultérieur, de l'enregistrement d'une obligation juridique[3362]. La chambre régionale des comptes estime, d'ailleurs, que l'absence d'une telle mission au niveau des services internes de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre[3363] entraîne des « *fragilités en termes de coûts et de maîtrise des procédures, notamment quant à l'information financière sur la gestion des politiques publiques* »[3364].

1248. Les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes font ressortir une tendance générale pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui est celle de ne pas mettre en

---

[3361] CTC de Polynésie française, *Rapport d'observations définitives : Collectivité de Polynésie française, Interventionnisme économique et l'aide aux entreprises, Exercices 2004 et suivants*, 22 juin 2015, p. 32.

[3362] L'auditeur interne est une nouvelle fonction dont le règlement financier de 2002 a prévu la mise en place au sein de chaque institution. Il est investi d'une mission de conseil, d'avis et de recommandation en vue notamment de « *promouvoir la bonne gestion financière* » (art. 99, § 1, Règlement (CE, EURATOM) n°1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, Réf. préc.). La fonction d'audit est désormais entrée dans le *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques* et est définie comme « *une fonction indépendante et objective visant à donner à la direction d'une entité une assurance suffisante que ses différents objectifs ont été réalisés régulièrement, efficacement, de manière transparente et éthique, en minimisant les risques* » (HERVE (Michel), Audit, PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, p. 55). L'auditeur peut tout à fait être issu du personnel interne.

[3363] L'expression « *audit interne* » est appropriée pour apprécier cette mission d'évaluation. Le terme « *audit* » a dû mal à s'insérer dans le paysage administratif local. Danièle Lamarque souligne néanmoins la tradition ancienne de ce mot qui remonte aux chambres des comptes de l'Ancien régime (LAMARQUE (Danièle), *L'évaluation des politiques publiques*, *op. cit.*, pp. 171-172).

[3364] CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives. Département de l'Aisne*, Exercices 2010 et suivants, 7 juillet 2016, Arras, p. 7.

place de mission d'évaluation au niveau interne[3365]. Lors d'un entretien avec le responsable de la direction financière d'un département français, celui-ci a souligné le manque de pertinence et d'intérêt d'une telle mise en œuvre. En effet, une évaluation qui montrerait le manque de pertinence d'un projet n'aurait de toutes les façons aucun impact car l'élu local s'est engagé politiquement[3366]. Parmi les départements ne s'étant pas dotés d'une mission d'évaluation, il y a par exemple, le département de l'Aisne qui a fait l'objet de remarques à ce propos de la part chambre régionale des comptes Nord – Pas-de-Calais – Picardie[3367].

1249. Une absence d'évaluation ou une mauvaise évaluation entraîne d'importants surcoûts pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre considérés[3368] alors même que cette évaluation participe à la prise de décision financière par les assemblées délibérantes locales.

2. L'évaluation, une aide à la décision financière de l'assemblée locale

1250. La création des conditions d'une évaluation sereine et régulière sur les effets de nos politiques publiques est sage car il en va de l'avenir de la démocratie locale[3369]. En effet, en ces périodes tourmentées de défiance et de méfiance, notamment envers les élus locaux, il est judicieux d'avoir recours à l'évaluation. D'une part, l'évaluation de l'interventionnisme financier local garantit la transparence de l'emploi des deniers publics par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. D'autre part, elle renforce la démocratie locale[3370].

1251. L'évaluation contribue à renforcer le rôle de l'assemblée délibérante locale. En effet, avant même d'avoir recours ou de faire l'objet d'une évaluation par la chambre régionale des comptes, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut – si elle a créé un service dédié à l'évaluation – avoir recours à l'évaluation des instruments financiers afin d'orienter les prises de décisions de l'assemblée délibérante. L'évaluation identifie les causes et leurs effets, les coûts constatés et les coûts évités, les impacts à court, moyen et long terme sur la société[3371]. Le pouvoir

---

[3365] CTC de Polynésie française, *Rapport d'observations définitives : Collectivité de Polynésie française, Interventionnisme économique et l'aide aux entreprises, Exercices 2004 et suivants*, 22 juin 2015, p. 34.
[3366] Pour des raisons de confidentialité, le nom de la collectivité territoriale restera anonyme.
[3367] Lors de l'examen de gestion du département de l'Aisne, la chambre régionale des comptes a d'ailleurs, souligné la nécessité pour le département de « *faire évoluer l'organigramme pour rattacher au directeur général des services une mission « audit, études, évaluation et contrôle de gestion »* » (CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives. Département de l'Aisne*, Exercices 2010 et suivants, 7 juillet 2016, Arras, 38 pages). La chambre régionale des comptes a souligné que l'absence d'évaluation de la politique de développement économique du département de l'Aisne « *comporte le risque de ne pas atteindre l'un des principes structurants de l'action départementale, celui de privilégier une concentration des aides sur des projets qualitatifs d'envergure et créateurs d'emplois. A l'inverse, le dispositif mis en place risque de créer des effets d'aubaine pour des acteurs économiques n'ayant pas besoin de ce soutien et, par un effet d'exclusion, de conduire a contrario à ce que l'intervention auprès des acteurs justifiant l'aide du département soit insuffisante* » (*Ibidem*, p. 35).
[3368] CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives, Commune d'Arras (Département du Pas-de-Calais)*, Exercices 2010 et suivants, 12 mai 2016, Arras, 23 pages.
[3369] OLTRA-ORO (Stéphanie), L'évaluation des politiques publiques : Un art au service du Politique, *op. cit.*, pp. 161 et s.
[3370] COLLET (Martin), *Finances publiques*, *op.cit.*, p. 76.
[3371] OLTRA-ORO (Stéphanie), L'évaluation des politiques publiques : Un art au service du Politique, *op. cit.*, pp. 161 et s.

règlementaire local devrait donc procéder à l'évaluation de chaque nouvelle norme réglementaire concernant les instruments financiers[3372]. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent s'intéresser à l'impact de la norme avant l'élaboration de toute norme réglementaire nouvelle[3373]. Leur pouvoir réglementaire peut ainsi s'accroître[3374].

1252. L'évaluation est incontestablement une aide à la décision financière de l'exécutif local. En effet, si à la suite de l'évaluation d'une dépense publique locale, il est constaté que cette dépense produit des effets pernicieux, l'exécutif local alerté peut prendre toutes les mesures nécessaires visant à sécuriser le dispositif d'aide financière. Dans la pratique, l'évaluation n'entraîne pas forcément une modification ou une suppression de l'action entreprise par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le pouvoir réglementaire est donc libre de se sentir lié à cette évaluation.

1253. La chambre régionale des comptes préconise une évaluation interne sans aucunement exclure sa propre compétence en la matière.

§2. Les institutions participant à l'évaluation

1254. Les institutions procédant à l'évaluation sont les juridictions financières. Le juge administratif n'intervient que dans des circonstances très précises. Les juridictions financières détiennent la compétence pour procéder à l'évaluation des dépenses et recettes, publiques ou fiscales (A). Néanmoins, cette évaluation n'a qu'une portée limitée (B).

A. Le rôle clé des chambre régionale et territoriales des comptes

1255. L'article L. 211-3 al. 1 du Code des juridictions financières prévoit, en effet, que « *la chambre régionale des comptes […] procède à un examen de la gestion* »[3375] des collectivités territoriales et de leurs établissements publics[3376]. La chambre régionale des comptes a donc une compétence pour évaluer les instruments financiers concourant à l'interventionnisme financier local. Elle effectue un examen de la gestion de ceux-ci (1), examen qui semble étendu (2).

[3372] MOCKLE (Daniel), La réglementation intelligente : réglementer mieux ou réglementer moins ?, *RFDA*, n° 6, 2015, pp. 1225-1237.
[3373] Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, *JORF* n° 0041 du 18 février 2011 p. 3025.
[3374] Au niveau national, l'examen de l'impact technique et financier des projets de textes réglementaires pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics est prévu par les articles L1212-2 et R1213-27 du Code général des collectivités territoriales. Le pouvoir réglementaire national doit procéder à l'évaluation de chaque nouvelle mesure impactant les collectivités territoriales. C'est uniquement dans le cadre du pouvoir réglementaire national que le pouvoir réglementaire local peut agir.
[3375] Article L211-3 al. 1 du CJF modifié par l'article 14 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016.
[3376] Article L211-4 du CJF modifié par l'article 14 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016.

1. La définition de l'examen de la gestion, une opération plus large que l'évaluation

1256. L'examen de la gestion est défini à l'article L. 211-3 al. 3 du Code des juridictions financières. Cet examen consiste pour la chambre régionale des comptes à regarder minutieusement « *la régularité des actes de gestion, […] l'économie des moyens mis en œuvre et […] l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant* »[3377]. L'analyse de la définition donnée peut faire penser à une assimilation entre examen de la gestion et contrôle de la gestion. En effet, l'examen de la gestion est, ni plus ni moins, tout comme le contrôle de la gestion, que l'évaluation de l'utilité et de l'efficacité des recettes et des dépenses des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[3378]. Une comparaison des deux opérations met en exergue une différence essentielle qui est fondée sur l'opportunité de la dépense ou de la recette locale. En effet, le contrôle de la gestion est différent car il est plus inclusif et va jusqu'au contrôle de l'opportunité de la gestion. Or, le dernier alinéa de l'article L. 211-3 alinéa 3 du Code des juridictions financières souligne expressément que, dans le cadre de l'examen de la gestion, « *l'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations* »[3379]. L'examen de la gestion ne peut donc se confondre avec le contrôle de gestion[3380] car il ne va pas jusqu'à un contrôle de l'opportunité des dépenses[3381]. L'opportunité de la dépense ou de la recette ne peut en aucun cas être discutée par la chambre régionale des comptes[3382].

1257. Toutefois, si la chambre régionale des comptes ne peut en aucune manière examiner l'opportunité des objectifs adoptés par les collectivités territoriales ou les

---

[3377] Article L. 211-3 al. 3 du CJF modifié par l'article 14 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016.

[3378] DOYELLE (Alain) et RAYNAUD (Jean), *Les contrôles des chambres régionales et territoriales des comptes. Guide pratique des finances locales*, 11ème éd., Editions Sorman, 2007, Paris, p. 199.

[3379] L'article 36-1 de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes (*JORF* n° 299 du 26 décembre 2001 page 20575, texte n° 3) a modifié l'article 211-8 al. 2 (devenu article L211-3 al. 3 du CJF modifié par l'article 14 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016) et limité l'examen de la gestion en excluant le contrôle d'opportunité.

[3380] Pourtant, la frontière est ténue. Certains auteurs de la doctrine n'hésitent pas à employer indifféremment l'un ou l'autre terme (Voir par exemple : COLLET (Martin), *Finances publiques*, *op.cit.*, p. 76 ; OLIVA (Eric), Le contrôle de la gestion par les chambres régionales des comptes, présentation générale, *in* ORSONI (Gilbert) et PICHON (Alain), dir., *Les Chambres régionales et territoriales des comptes. XXème anniversaire*, L.G.D.J, coll. « Décentralisation et développement local », 2004, pp. 115 et s. ; VAN HERZELE (Pierre), Contrôle de la gestion (Finances locales) *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, pp. 238-239). D'autres considèrent que le critère de distinction entre l'évaluation et le contrôle de gestion réside dans son champ d'application « *qui porte sur des actions publiques plutôt que sur le fonctionnement d'une organisation, par son mode opératoire, qui s'appuie plutôt sur des investigations ponctuelles que sur la production périodique d'un système d'information, et par les informations très variées qu'elle sollicite de sources externes, quand le contrôle de gestion utilise des données essentiellement internes et labellisées* » (LAMARQUE (Danièle), Evaluation des politiques publiques (L'), *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, p. 431).

[3381] Le contrôle de gestion est « *outil de pilotage, de contrôle et de management* » (*Ibidem*, p. 431).

[3382] Cette interdiction est conforme aux principes de la décentralisation issus de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales (Réf. préc.). Le contrôle de la gestion ne peut relever que des assemblées délibérantes qui, elles, bénéficient d'une grande latitude pour apprécier l'opportunité des dépenses et recettes, publiques et fiscales. Par ailleurs, les membres de l'assemblée délibérante sont les seuls à même de pouvoir sanctionner l'opportunité des dépenses ou recettes prévues par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. La chambre régionale des comptes ne peut juger des grandes orientations politiques adoptées par les assemblées délibérantes.

établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, elle peut « *apprécier les conditions dans lesquelles, tant les assemblées élues que les organes d'exécution (élus et fonctionnaires) se sont efforcés d'atteindre ces objectifs* »[3383]. La chambre participe donc à la rationalisation des instruments financiers en étudiant les choix adoptés et l'efficacité des moyens employés[3384]. La chambre régionale des comptes va donc analyser l'adéquation entre les objectifs assignés, les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus. Par conséquent, une fois l'opération terminée, la chambre régionale des comptes mesurera « *l'écart entre les prévisions de dépenses destinées à réaliser l'objectif fixé et le coût final de l'opération ainsi que l'efficacité économique des mesures adoptées* »[3385].

1258. L'évaluation fait partie de l'examen de la gestion mais il n'y a pas d'identité. L'article L. 211-3 du Code des juridictions financières[3386] précise que l'évaluation ne concerne que la vérification de « *l'adéquation entre les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant*. Elle ne prend pas en considération le contrôle de la régularité des dépenses et des recettes décidées par les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui entre dans le cadre de l'examen de la gestion[3387].

2. L'étendue de l'examen de gestion par la chambre régionale des comptes

1259. L'examen de la gestion est très large. Il l'est tant au niveau territorial que matériel.

1260. Il l'est territorialement, d'abord, car il concerne l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[3388]. Chacune des chambres régionales et territoriales des comptes examine, dans son ressort géographique, la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Dans la pratique, l'examen de la gestion concerne les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre les plus importantes et celles qui sont signalées à l'attention de la chambre régionale des comptes[3389].

[3383] DOYELLE (Alain) et RAYNAUD (Jean), *Les contrôles des chambres régionales et territoriales des comptes. Guide pratique des finances locales*, *op. cit.*, p. 199.
[3384] *Ibidem*, p. 199.
[3385] *Ibidem*, pp. 199-200.
[3386] Article L211-3 al. 3 du CJF modifié par l'article 14 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016.
[3387] DOYELLE (Alain) et RAYNAUD (Jean), *Les contrôles des chambres régionales et territoriales des comptes. Guide pratique des finances locales*, *op. cit.*, pp. 194-198.
[3388] Elle est bien plus large car elle concerne toute personne publique ou privée ayant un comptable public et qui sont dans le ressort géographique de la chambre régionale des comptes. Il peut s'agir d'associations subventionnées par les collectivités territoriales ou de sociétés publiques locales.
[3389] L'analyse des statistiques sur les rapports d'observations définitives publiées dans les différents rapports publics annuels de la Cour des comptes montre que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont peu contrôlés. En 2017, sur l'ensemble des personnes publiques locales, seuls 302 collectivités territoriales et 160 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont fait l'objet d'un examen de la gestion (Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018, Tome III, L'organisation et les missions*, La documentation française, février 2018, Paris, p. 139).

1261. Matériellement, les chambres régionales des comptes s'assurent, par l'examen de la gestion, « *du bon emploi des fonds publics* »[3390] c'est-à-dire « *sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant* »[3391]. Autrement dit, comme le rappelle la Cour des comptes, cet examen de gestion doit respecter les « *principes d'efficacité, d'efficience et d'économie* »[3392]. De plus, l'examen de gestion des chambres régionales et territoriales des comptes peut non pas porter sur une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération

---

[3390] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018, Tome III, L'organisation et les missions*, La documentation française, février 2018, Paris, p. 54. L'examen de gestion avait pour but d'assurer le « *bon emploi des crédits, fonds et valeurs* » conformément à l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions. Cet article 87 s'est inspiré des dispositions prévues pour la Cour des comptes dans la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes (*JORF* du 23 juin 1967 page 6211). Mais la notion de « *bon emploi* » s'est substituée à celle d' « *emploi régulier* » en raison des dérives constatées par le législateur. Le « *bon emploi* » est une notion juridique unanimement acceptée par le droit positif (BOITEUX (David), Le bon usage des deniers publics, *RDP*, 1er septembre 2011, n° 5, pp. 1099 et s.). La notion fait l'objet d'une utilisation assez limitée en droit écrit. En effet, elle apparaît de manière expresse dans le code des juridictions financières (Article L. 111-2 du CJF modifié par l'article 1 de l'Ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016). En revanche, la jurisprudence et, particulièrement, celle du Conseil constitutionnel a analysé la notion. Ainsi, dans une décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002 relative à la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (Cons. const., Décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002, Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, *JO* du 30 août 2002, p. 14411. Lors de la saisine de la part des députés, les députés font expressément référence à la notion (Saisine des députés, *JO* du 30 août 2002, p. 14413), le Conseil constitutionnel consacre « *la bonne utilisation des deniers publics comme une notion constitutionnelle* » (BOITEUX (David), Le bon usage des deniers publics, *op. cit.*, pp. 1099 et s.). Mais, c'est véritablement dans la décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 relative à la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit (Cons. const., Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, *JO* du 3 juillet 2003, p. 11205), que le juge constitutionnel précisera le fondement juridique de la notion. Le Conseil constitutionnel souligne que « *La bonne utilisation des deniers publics comme une notion constitutionnelle* » se réfère à l'article 16 de la DDHC de 1789 (Cons. const., Décision n° 2009-575 DC du 12 février 2009, loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, *JO* du 18 février 2009, p. 2847 ; *RFDC*, 2010, no 81, p. 147, note Jean-Christophe Car, spéc., pp. 154 et s.). En l'espèce, une disposition de la loi permettait au seul candidat pressenti à un contrat de partenariat de faire varier le coût définitif de son offre, afin de prendre en compte l'instabilité des marchés financiers dans la détermination des modalités de financement du projet. La personne publique peut, en effet, prévoir que ces dernières présentent un « *caractère ajustable* ». Pour admettre la constitutionnalité d'une telle disposition, le Conseil constitutionnel a établi une réserve d'interprétation en estimant qu'elle « *ne saurait avoir pour effet de remettre en cause les conditions de mise en concurrence en exonérant la collectivité de l'obligation de respecter le principe du choix de l'offre économiquement la plus avantageuse* ». Plus précisément, ajoute le juge constitutionnel, « *l'ajustement du prix ne saurait porter que sur la composante financière du coût global du contrat et ne pourrait avoir comme seul fondement que la variation des modalités de financement à l'exclusion de tout autre* ». Cette réserve doit être analysée dans le sens d'une limitation de la portée du dispositif d'ajustement du prix de l'offre, précisément consacrée dans le but de garantir le respect de l'exigence de bon emploi des deniers publics. Au surplus, la notion se rapproche – sans pour autant se confondre – d'autres notions telles la « *bonne administration* ». La notion de « *bon emploi des deniers publics* » se rapproche de la bonne administration. D'ailleurs, Maurice Hauriou, grâce à sa note sous l'arrêt *Casanova* démontre un rapprochement entre les deux notions. En effet, il conseillait un meilleur contrôle par le juge des activités économiques des administrations locales (HAURIOU (Maurice), note sous CE, 29 mars 1901, *Casanova, Canazzi et autres*, *La jurisprudence administrative*, pp. 326-332). De plus, la théorie du bilan coûts-avantages émane de l'arrêt du Conseil d'Etat, *Ville Nouvelle-Est* datant de 1971 (CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé Ville Nouvelle-Est*, n° 78825 *Rec*. p. 409). Cette théorie donne au juge administratif une compétence pour procéder à un véritable contrôle de proportionnalité de certaines décisions édictées par l'administration. Cette théorie entre bien dans ce cadre, notamment, quand il est question de deniers publics relatifs à l'expropriation. Dans tous les cas, le bon emploi des deniers publics fait partie intégrante de ce contrôle (BOITEUX (David), Le bon usage des deniers publics, *op. cit.*, pp. 1099 et s.). Enfin, cette notion reste profondément autonome car le Conseil constitutionnel l'évoque au titre des exigences constitutionnelles. Le Conseil d'Etat la reconnaît comme une garantie de la protection des deniers publics. Cette reconnaissance effective par les juges confirme l'appréciation qui a été faite antérieurement de la notion. La notion peut à ce titre être classée au rang d'un standard juridique (*Ibidem*, p. 1099).

[3391] Article L. 211-3 al. 3 du CJF modifié par l'article 14 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016.

[3392] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018, Tome III, L'organisation et les missions*, La documentation française, février 2018, Paris, p. 53.

intercommunale à fiscalité propre spécifique, mais sur une activité ou une politique conduite par un ou plusieurs d'entre eux[3393].

1262. Enfin, l'examen de gestion contribue à la rationalisation car il permet à la chambre régionale des comptes d' « *apprécier, de manière indépendante, objective et documentée, la régularité et la performance de la gestion* »[3394] d'une collectivité territoriale et d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'une activité. L'objectif, affiché et clair, consiste à obtenir une « *meilleure maîtrise globale de la dépense* »[3395]. L'appréciation de la performance rejoint cet impératif lié à la rationalisation de l'interventionnisme financier local et qui permet à la chambre régionale des comptes d'apprécier la situation financière des personnes publiques locales susvisées.

B. L'absence de caractère impératif de l'évaluation des instruments financiers concourant à l'interventionnisme financier local

1263. Lorsque la chambre régionale des comptes procède à l'évaluation des instruments financiers, elle émet des observations sous forme d'avis (1). Par conséquent, par leur nature même, ces observations relativisent l'impact de l'évaluation puisque n'étant pas des décisions, elles sont réputées ne pas faire grief[3396]. Pourtant, une juridictionnalisation progressive se met en place (2).

1. La formulation d'observations par la chambre régionale des comptes

1264. La chambre régionale des comptes se saisit elle-même dans le cadre de l'examen de la gestion d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre[3397]. Le président de la chambre régionale des comptes informe alors l'ordonnateur de ces personnes publiques locales[3398] de l'engagement d'une procédure d'examen de la gestion par lettre mentionnant le nom du rapporteur désigné[3399]. Les enquêtes sont alors menées sur pièces et sur place[3400].

[3393] La Cour des comptes précise que « *quand l'activité ou la politique concernée est menée par plusieurs entités qui relèvent de la compétence de plusieurs CRTC, une formation commune aux chambres concernées est établie pour mener le contrôle* » (*Ibidem*, spéc. p. 53 et 65). Le Cour insère ces contrôles dans le tome I de son rapport public annuel.
[3394] *Ibidem*, p. 66.
[3395] *Ibidem*, p. 66.
[3396] CE, 30 janvier 1987, *Département de la Moselle*, Réf. préc.
[3397] Cette autosaisine n'exclut pas que la chambre régionale des comptes puisse être saisie par le représentant de l'Etat ou par l'autorité territoriale (Article L243-7 du CJF de l'article 28-3o-b et 52 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016, en vigueur le 1er mai 2017).
[3398] Elle convoque les ordonnateurs qui ont participé à la dépense.
[3399] Article R. 241-2 du CJF modifié par l'article 117 du décret n° 2017-671 du 28 avril 2017.
[3400] L'article R. 241-2 du CJF (issu des articles 117-2o et 184 du décret n° 2017-671 du 28 avril 2017, en vigueur le 1er mai 2017) précise que « *Les rapporteurs procèdent aux investigations qu'ils jugent utiles sur pièces et sur place* ». Le rapporteur chargé d'instruire le dossier, travaille d'abord dans son bureau en examinant les pièces comptables qui lui ont été transmises obligatoirement par le comptable à l'appui de ses comptes. C'est ce que l'on appelle l'examen des « *liasses* » de pièces justificatives (DOYELLE (Alain) et RAYNAUD (Jean), *Les contrôles des chambres régionales et territoriales des comptes. Guide pratique des finances locales*, *op. cit.*, p. 203). Lorsqu'il s'effectue sur place, le contrôle a lieu dans les locaux de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les

1265. Une fois la phase d'instruction achevée, la chambre régionale des comptes organise une procédure contradictoire[3401] qui se réalise dans le cadre d'un entretien entre le magistrat rapporteur ou le président de la Chambre et l'ordonnateur[3402] de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné[3403]. A l'issue de ces entretiens, la chambre régionale des comptes rend deux types de rapports. Dans une première étape, elle élabore un rapport d'observations provisoires dans laquelle elle rend des observations provisoires[3404] adressées personnellement à l'exécutif local[3405] qui disposera d'un délai de deux mois pour formuler une réponse écrite et la remettre au greffe de la chambre régionale des comptes[3406]. Dès lors que la réponse est réceptionnée par la chambre régionale des comptes, une seconde étape est déclenchée. Elle consiste pour la chambre régionale des comptes à adresser un rapport d'observations définitives qui est transmis à l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre[3407] ou au représentant de l'Etat[3408]. Afin de vérifier que les observations de la chambre régionale des comptes ont bien été suivies, l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre transmet à la chambre régionale des comptes un rapport indiquant toutes les actions entreprises afin de régler les problèmes soulevés par la chambre[3409].

---

représentants, administrateurs, fonctionnaires ou agents des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent répondre à la convocation de la chambre régionale des comptes (Article L. 241-4 CJF modifié par l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016). L'enquête s'effectue en même temps auprès des autres administrations, des sociétés et organismes privés qui ont un lien avec les dépenses concernées.

[3401] Articles L. 241-7, L. 241-9, L. 241-11, L. 241-14, L. 213-13 du CJF modifiés par l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016.

[3402] L'ordonnateur qui était en fonctions au cours de l'exercice examiné s'entretient également avec les magistrats de la chambre régionale des comptes conformément à l'article L. 243-2 du CJF (issu des articles 28-2o-b et 52 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016, en vigueur le 1er mai 2017).

[3403] Article L. 243-1 du CJF issu des articles 28-2o-a et 52 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016, en vigueur le 1er mai 2017.

[3404] Avant la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes (Réf. préc.), il s'agissait de lettres d'observations.

[3405] Elles ne sont donc pas adressées à la personne morale de droit public c'est-à-dire la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

[3406] L'article L. 243-2 du CJF (issu des articles 28-2o-a et 52 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016, en vigueur le 1er mai 2017) indique que « *Lorsque des observations provisoires sont formulées, l'ordonnateur ou le dirigeant concerné, y compris, le cas échéant, celui qui était en fonctions au cours de l'exercice examiné, disposent d'un délai de deux mois pour remettre au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite* ». Précisons que le silence de l'exécutif local est possible durant ce délai de deux mois.

[3407] Article L. 243-2 du CJF issu des articles 28-2o-a et 52 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016, en vigueur le 1er mai 2017.

[3408] Les destinataires du rapport d'observations définitives pourront formuler une réponse écrite qu'ils adresseront au greffe de la chambre régionale des comptes dans un délai d'un mois (Article L243-5 du CJF issu des articles 28-2o-a et 52 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016, en vigueur le 1er mai 2017). Ces réponses seront alors jointes au rapport d'observations définitives (Article L243-5 du CJF issu des articles 28-2o-a et 52 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016, en vigueur le 1er mai 2017). La communication est confidentielle afin que l'assemblée délibérante puisse en prendre connaissance avant le public dès sa plus proche réunion. Il donnera lieu à débat lors de l'assemblée délibérante. (Article L. 243-8 du CJF issu de l'article 28-3º-c et 52, de l'ordonnance nº 2016-1360 du 13 octobre 2016, en vigueur le 1er mai 2017).

[3409] Article L. 243-9 du CJF issu de l'article 28-4o-a et 52 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016, en vigueur 1er mai 2017.

2. La juridicisation progressive de l'examen de la gestion

1266. Premièrement, ces observations[3410] n'ont pas de caractère décisoire. Elles s'insèrent dans le processus d'édiction d'une décision mais ne constituent pas en elles-mêmes une décision[3411], elles ne font donc pas grief au sens du droit administratif[3412]. De ce fait, le juge administratif ne peut contrôler les rapports d'observations définitives émanant de la chambre régionale des comptes[3413].

1267. Toutefois, certains auteurs de la doctrine considèrent qu'il est nécessaire que l'examen de gestion soit soumis au juge administratif[3414]. C'est le cas de Monsieur le Professeur Henry-Michel Crucis qui considère que « *les observations formulées dans le cadre de l'examen de la gestion produisent au moins des effets indirects de droit* »[3415]. Cet auteur considère que les rapports d'observations définitives doivent, eu égard à l'encadrement dont il fait l'objet, être connues du juge de l'excès de pouvoir. C'est le cas aussi de Monsieur le Professeur Jean-Bernard Auby qui estime qu' « *il devient de plus en plus difficile d'admettre que les observations de gestion des chambres régionales des comptes ne puissent faire l'objet d'aucun recours* »[3416]. En effet, selon lui, « *leur effet de censure est, dans la pratique, largement égal à celui des décisions juridictionnelles* »[3417]. La position des auteurs susvisés est justifiée. D'ailleurs, Monsieur le Professeur Eric Oliva souligne, à juste titre, que cette injusticiabilité des rapports d'observations définitives porte atteinte au droit au recours[3418]. Il affirme que « *l'injusticiabilité des lettres d'observations définitives paraît pour le moins compromise dans l'avenir* »[3419]. D'ailleurs, une proposition de loi avait même été déposée, en ce sens, par quelques membres du Sénat[3420]. Elle prévoyait un recours près la Cour des comptes qui pouvait constater l'irrégularité des observations définitives de la chambre régionale des comptes. Elle prévoyait « *l'ouverture du recours pour excès de pouvoir, de sorte qu'auraient existé deux procédures : une non*

[3410] Ces observations sont rendues sous la forme d'un rapport d'observations (Article L. 243-4 du CJF modifié par l'article 2 de la loi n° 2017-1241 du 8 août 2017).

[3411] Elles appartiennent donc, en principe, à la catégorie des actes administratifs unilatéraux non décisoires (CE, 26 février 1988, *Mlle Mahaut c. Girou*).

[3412] Les observations définitives des chambres régionales des comptes ne présentent pas le caractère d'une décision susceptible de recours en excès de pouvoir (CE, 8 février 1999, *Commune de la Ciotat*, n° 169047, *Rec.* p. 658 ; *Dr. adm.* 1999, n° 167 ; CE, Sect., avis, 15 juillet 2004, *Chabert*, n° 26741, *Rec.* p. 339 ; *Rec. C. comptes* p. 151 ; *Coll. terr. et Intercom* 2004 n° 161, note Erstein ; *AJDA* 2004. 1705, chron. Landais et Lenica ; *LPA* 25 février 2005, note Damarey ; *Rev. du Trésor* 2006. 142 ; CAA Nantes, 25 janvier 2017, n° 15NT01280, *JCP Adm*. 2017. 2138, note Berger).

[3413] OLIVA (Eric), Le contrôle de la gestion par les chambres régionales des comptes, présentation générale, *op. cit.*, pp. 115 et s.

[3414] *Ibidem.*, p. 140.

[3415] CRUCIS (Henry-Michel), *Droit des contrôles financiers des collectivités territoriales*, Editions du Moniteur, 1998, Paris, p. 416.

[3416] AUBY (Jean-Bernard), Les chambres régionales des comptes et la gestion locale, *DA*, avril 1997, *Repères*, p. 3.

[3417] *Ibidem*, p. 3.

[3418] Principe à valeur constitutionnelle protégé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et, également, par la Convention européenne des droits de l'Homme.

[3419] OLIVA (Eric), Le contrôle de la gestion par les chambres régionales des comptes, présentation générale, *op. cit.*, p. 141.

[3420] *Proposition de loi tendant à modifier le code des juridictions financières afin de préciser les compétences des chambres régionales des comptes*, n° 229, Sénat, session ordinaire 1996-1997, séance du 25 février 1997.

juridictionnelle devant la Cour des comptes et une procédure juridictionnelle devant le juge administratif »[3421].

1268. En dépit du point de vue de ces auteurs et de cette tentative législative, le juge administratif affirme toujours l'irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir tout en admettant un droit à la rectification tel qu'il l'a formulé dans un arrêt de Section du 12 février 1993, *Mme Gaillard*[3422]. En effet, le Conseil d'Etat a indiqué que « *la divulgation de tout ou partie de ces rapports rend tout intéressé recevable à demander à connaître les mentions le mettant en cause, à en contester l'exactitude et à en demander, le cas échéant, la suppression* »[3423]. Le Tribunal administratif a d'ailleurs suivi le Conseil d'Etat en qualifiant la décision de refus de rectifier le rapport d'observations définitives d'une chambre régionale des comptes d'acte administratif susceptible en tant que tel de recours pour excès de pouvoir[3424].

[3421] OLIVA (Eric), Le contrôle de la gestion par les chambres régionales des comptes, présentation générale, *op. cit.*, p. 141.

[3422] Avant que le législateur ne reconnaisse et organise le droit de rectification, par la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, le Conseil d'Etat avait admis que le refus de rectification constitue une décision faisant grief et donc susceptible de recours (CE, 12 février 1993, *Gaillard*, *Rec.* p. 28 ; *AJDA* 1993. 665, obs. Hecquard-Théron ; *D*. 1994. 121, note Weil ; CE, 19 janvier 2000, *Société Distribleu*, *Rec.* p. 20 ; *AJDA* 2000.358, concl. Schwartz ; *JCP* 2000.10381, note Damarey ; TA Marseille, 29 avril 1997, *Commune de Fos-sur-Mer* ; CE, Sect. avis, 15 juillet 2004, *Chabert*, n° 267415 ; CAA Nantes, 25 janvier 2017, n° 15NT01280).

[3423] CE, Sect., 12 février 1993, *Mme Gaillard*, *Rec*. p. 28.

[3424] TA Marseille, 29 avril 1997, *Commune de Fos-sur-Mer*, *LPA*, 1998, n° 39, p. 21, note Durand Guy. Effectivement, il existe une différence de traitement entre le rapport d'observations définitives qui est un acte injusticiable et la décision de refus de rectifier le rapport d'observations définitives qui fait grief et peut être connu du juge de l'excès de pouvoir.

Conclusion du Chapitre 1.

1269. L'évaluation est un « *outil de connaissance et d'aide à la décision publique [et] s'inscrit dans une démarche désormais durable de légitimation de l'action publique par ses résultats* »[3425]. Or, il ressort que l'évaluation de l'interventionnisme financier local ne semble pas répondre à ces attentes.

1270. L'explication provient de l'absence d'évaluation des instruments juridiques et financiers concourant à l'interventionnisme financier local au niveau des services internes à la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Néanmoins, quelques collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre procèdent à cette évaluation, notamment ceux qui appliquent les principes de la loi organique du 1er août 2001. Dans la plupart des cas, l'évaluation est souvent externalisée au profit de bureaux d'études qui rendent des expertises lacunaires et insatisfaisantes, ainsi que le démontrent la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes. Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peuvent pas être en mesure de prendre des délibérations relatives à l'interventionnisme financier local en l'absence d'informations éclairées des élus. Le juge administratif de Lyon a d'ailleurs rendu une décision confirmant cette carence.

1271. En outre, l'évaluation de l'interventionnisme financier local consiste à rechercher l'efficacité des instruments juridiques et financiers, c'est-à-dire qu'elle va déterminer si les instruments juridiques et financiers utilisés par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre permettent d'atteindre les objectifs qu'ils se sont assignés. Ensuite, l'évaluation recherche l'efficience des instruments juridiques et financiers, c'est-à-dire s'ils produisent les effets attendus à un moindre coût. Or, en dehors d'un budget de performance, budget qui n'est appliqué que par une poignée de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, il est impossible de calculer le coût d'une intervention financière effectuée par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées.

1272. Finalement, ce n'est pas dans l'évaluation qu'il faut analyser l'effectivité de l'interventionnisme financier local mais dans l'examen de gestion opéré par les chambres régionales et territoriales des comptes, dont la procédure est prévue par le code général des collectivités territoriales. Cet examen de gestion englobe non seulement l'évaluation mais intègre également le contrôle de régularité des actes de gestion des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Néanmoins, la difficulté de cet examen réside dans l'absence de caractère impératif des rapports d'observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes, qui n'autorise aucun recours.

[3425] LAMARQUE (Danièle), Evaluation des politiques publiques (L'), *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, p. 429.

Chapitre 2. Le contrôle de l'interventionnisme financier local

1273. L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, en annonçant que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* »[3426] pose le fondement du contrôle de l'administration publique et, plus particulièrement, du contrôle de l'administration territoriale. De fait, lorsqu'elle intervient financièrement, l'administration a le devoir de rendre des comptes. Le vocable « *contrôle* » est composé de « *contre* » et de « *rôle* ». Le terme « *rôle* » – issu du latin médiéval « *rotulus* » étant pris dans le sens juridique de « *registre* » – désigne un registre sur lequel était transcrit certains actes ou certains titres[3427]. Le contrôle désigne alors « *un registre (rôle) tenu en double, l'un servant à vérifier l'autre (d'où contre)* »[3428]. Ainsi, par métonymie, le mot a pris le sens de « *vérification* »[3429] à partir du XVème siècle[3430]. Toutefois, le sens du mot s'est progressivement durci à la fin du XVIème siècle, puisque le terme « *contrôle* » signifie « *vérifier* » au sens de « *surveiller* ». Ce durcissement renforce le contrôle qui devient plus attentif et plus exigeant[3431]. Cette approche négative a été adoucie par l'influence de l'anglais au XXème siècle. « *Contrôle* » signifie « *maîtrise de quelque chose* » dans le sens de « *commander, diriger, dominer, gouverner* »[3432]. Le contrôle suppose la capacité de savoir utiliser pleinement quelque chose. L'évolution de la définition du vocable « *contrôle* » a contribué à élargir sa portée. L'approche française est double puisqu'elle prend en compte à la fois l'idée de surveillance et l'idée de maîtrise des instruments financiers. Le contrôle de ceux-ci n'a jamais fait l'objet d'une unité. En effet, plusieurs institutions interviennent pour procéder au contrôle des dépenses et recettes, publiques et fiscales. Dès lors, la question des organes compétents pour contrôler les instruments financiers concourant à l'interventionnisme financier local se pose (Section 1). De plus, dans une perspective de rationalisation de l'interventionnisme financier local, la question de la portée de ces contrôles et, finalement, de leur efficacité et de leur efficience interpelle. Contrôler suffit-il à rationaliser l'interventionnisme financier local ? Dans le

---

[3426] L'article 15 de la DDHC de 1789 se réfère au contrôle et à la responsabilité des agents publics. Une première référence implicite de cet article eut lieu dans une décision du Conseil constitutionnel datant du 3 juillet 1986 (Cons. const., Décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, Loi de finances rectificative pour 1986, *JORF* du 4 juillet 1986, page 8342, *Rec*. p. 86, cons. n° 37). La première référence expresse fut dans la décision du Conseil constitutionnel (Cons. const., Décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006, Loi portant règlement définitif du budget de 2005, *JORF* du 20 juillet 2006, p. 10894, texte n° 2, *Rec*. p. 73, cons. n°s 2 et 3).

[3427] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, article « rôle », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 1965.

[3428] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « contrôle », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 553.

[3429] *Ibidem*, p. 553 ; REY (Alain) et ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française,* Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2010, Paris, p. 532.

[3430] Le contrôle consiste à examiner des actes, des droits, des documents afin d'établir sa conformité avec ce qu'elle doit être ou si elle fonctionne correctement. Le *Vocabulaire juridique* de Cornu indique, d'ailleurs, que la notion juridique de « *contrôle* » est la « *vérification de la conformité à une norme d'une décision* » (CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, article « *contrôle* », 11ème éd., PUF, 2017, p. 267).

[3431] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « contrôle », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 553.

[3432] REY (Alain) (dir.), *Le Petit Robert 1, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française de Paul ROBERT*, coll. « Dictionnaires Le Robert », Paris, 1989, p. 386 ; *Encyclopédie Universalis*, Corpus 6, colbertisme-déchristianisation, 2002, Paris, p. 403 ; REY (Alain) et ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française*, Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2010, Paris, p. 533.

cadre de la recherche de l'efficacité des décisions rendues par les différentes institutions de contrôle, la sanction joue un rôle essentiel de garantie d'exécution de celles-ci (Section 2).

Section 1. La multiplicité des organes de contrôle

1274. Le contrôle de l'interventionnisme financier local est un contrôle à deux niveaux. Il se pratique non seulement à l'échelon national mais également à l'échelon européen. Dès lors, se pose la question des institutions qui procèdent au contrôle des instruments juridiques et financiers concourant à l'interventionnisme financier local. Leur contrôle est-il concurrent ou complémentaire ? Le contrôle accompli par les institutions nationales est un contrôle étendu (§1) alors que le contrôle effectué au niveau européen est plus limité (§2).

§1. Un contrôle étendu par les institutions nationales

1275. Le contrôle de l'interventionnisme financier local peut être qualifié de complet. Premièrement, le contrôle est opéré en amont avant même qu'une juridiction ne s'en empare (A). Deuxièmement, les juridictions qui procèdent au contrôle sont nombreuses. En effet, aussi bien les juridictions financières que les juridictions administratives, sans compter les juridictions judiciaires, sont en mesure de contrôler (B).

A. Le contrôle par l'administration étatique

1276. Les instruments juridiques et financiers ne peuvent échapper au contrôle du pouvoir central[3433]. Ils font l'objet d'une transmission obligatoire au représentant de l'Etat et au comptable public[3434]. Le premier réalise un contrôle de légalité et un contrôle budgétaire (1) tandis que le second opère un contrôle de régularité (2).

[3433] La première limite du pouvoir budgétaire local découle de la décision du 25 février 1982 dans laquelle le Conseil constitutionnel a rappelé que le principe de libre administration devait être concilié avec le maintien d'un contrôle du pouvoir central sur les actes des autorités locales (PHILIP (Loïc), Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local, *op. cit.*, p. 453).

[3434] La loi n° 2001-7 du 4 janvier 2001 relative au contrôle des fonds publics accordés aux entreprises (*JORF* n°4 du 5 janvier 2001 page 218, texte n° 3) avait créé une commission régionale des aides publiques dont le but était d'évaluer et de contrôler l'utilisation des fonds publics accordés aux entreprises privées. Mais l'article 84 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 (*JORF* 31 décembre 2002) abroge la loi n° 2001-7 du 4 janvier 2001 relative au contrôle des fonds publics accordés aux entreprises. Une proposition de loi a soulevé, dans son article 4, la nécessité de « *recréer* » une commission régionale des aides publiques dans chaque région toutefois la Commission des finances a rejeté la proposition des sénateurs aux motifs que cet article ne ferait qu' « *ajouter une couche administrative supplémentaire [qui n'aurait qu'un] caractère incantatoire, sans la moindre efficacité économique* » (DE MONTGOLFIER (Albéric), *Rapport fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la proposition de loi relative à l'évaluation et au contrôle de l'utilisation des aides publiques aux entreprises, aux banques et aux établissements financiers*, n° 378, Sénat, Session ordinaire de 2008-2009, Annexe au procès-verbal de la séance du 30 avril 2009, 46 pages).

1. Le contrôle de légalité mené par le représentant de l'Etat

1277. Le représentant de l'Etat procède au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire des actes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[3435] concourant à l'interventionnisme financier local.

1278. Le contrôle de légalité vise à vérifier que l'ensemble des délibérations financières et fiscales, des décisions financières et fiscales et des contrats administratifs[3436] est conforme aux dispositions qui régissent l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées[3437]. Lors du contrôle de légalité, tous les actes susvisés font l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat dans le département[3438]. Le préfet vérifie d'abord le fond et la forme de l'acte lors d'une phase précontentieuse. Cet examen vise à relever les irrégularités manifestes ainsi que l'illégalité de certains actes. Dans ce cas, le préfet dispose d'un délai de deux mois pour adresser à la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné une lettre d'observations valant recours contentieux dans laquelle il précise les dispositions qui font grief et demande leur modification ou le retrait. Ensuite, le préfet aura deux mois suivant la réception de l'acte en cause pour le déférer au tribunal administratif à fin d'annulation[3439].

[3435] Aux termes de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. Le contrôle administratif assuré par le représentant de l'Etat a une valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel l'a clairement indiqué, dans une décision du 21 janvier 1994, *Contentieux de l'urbanisme* (Cons. const., Décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, *JO* du 26 janvier 1994, p. 13822, cons. n° 21, *RFDA* 1995, p. 7, note P. Hocréitère). Le contrôle administratif regroupe le contrôle de légalité (voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section1, §1, A, 1) et le contrôle budgétaire (voir *supra* partie 2, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2, section1, §1, B, 1).

[3436] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1.

[3437] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section1, §1, A, 1.

[3438] Conformément au Code général des collectivités territoriales (Article L. 2131-2 du CGCT modifié par l'article 42 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 pour les communes ; Article L. 3131-2 du CGCT modifié par l'article 1 (V) de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 pour les départements ; Article L. 4141-2 du CGCT modifié par l'article 42 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 pour les régions) qui dresse la liste des actes faisant l'objet d'une obligation de transmission au représentant de l'Etat, toutes les délibérations de l'assemblée délibérante, ainsi que les décisions prises par l'exécutif local, sont soumises à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat sauf dispositions contraires. Le code général des collectivités territoriales dresse, en ses articles L. 2131-2, L. 3131-3, une liste exhaustive des documents dont la transmission n'est obligatoire ni par les communes, ni par les départements. En effet, les délibérations suivantes ne font l'objet d'aucune transmission au représentant de l'Etat : les délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales et départementales ; les délibérations relatives aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion ; les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire ou par le président du conseil départemental, dans l'exercice de leur pouvoir de police relatives à la circulation et au stationnement ; à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent ; les conventions relatives à des marchés et à des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret ;
les décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, prises pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, en application des 1° et 2° de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

[3439] Voir également *supra* partie 2, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §1, B, 1.

1279. Le contrôle budgétaire est exercé par le préfet en relation avec les chambres régionales et territoriales des comptes et a pour but d'examiner le respect par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre des règles qui sont applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution de leurs budgets[3440]. Il appartient au représentant de l'Etat d'identifier la méconnaissance des dispositions du Code général des collectivités territoriales[3441] et, le cas échéant, de saisir la chambre régionale et territoriale des comptes qui exerce alors une mission non juridictionnelle[3442].

1280. Ces contrôles sont loin d'être « *efficients* »[3443] car ils concernent un nombre d'actes si élevé qu'il est impossible que ces contrôles soient exhaustifs. C'est la raison pour laquelle le périmètre de contrôle a été circonscrit à trois niveaux de priorité que sont la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale[3444] ce qui exclut les actes relatifs aux interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre alors même qu'ils ont des conséquences financières importantes pour les finances locales[3445]. De plus, les actes relevant du droit privé échappent au contrôle administratif du représentant de l'Etat[3446] mais les délibérations autorisant des actes sont soumises à son contrôle.

2. Le contrôle de régularité mené par le comptable public

1281. Le comptable public est un « *agent de droit public*[3447] *ayant […] la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes des personnes morales* »[3448] telles que les collectivités territoriales, leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La fonction du comptable public est indispensable car sans lui, aucune dépense ne peut être payée et aucune recette recouvrée[3449].

[3440] Pour plus de précisions sur le contrôle budgétaire voir *infra* partie 2, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §1, B, 1.
[3441] Voir également *infra* partie 2, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §1, B, 1.
[3442] Voir *infra* partie 2, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §1, B, 1.
[3443] Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'Etat, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome II, L'organisation, les missions, les résultats*, La documentation française, 2016, Paris, p. 339.
[3444] Circulaire du 17 janvier 2006, Simplification de l'exercice du contrôle de légalité : champ des actes non soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat dans le département ; Circulaire du 25 janvier 2012 relative à la définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité.
[3445] La Cour des comptes fait d'ailleurs remarquer que « *La soustraction au contrôle de nombreux actes prioritaires et l'enchevêtrement de ces priorités ne permet de s'assurer ni d'un socle minimal d'actes contrôlés, homogène sur le territoire, ni du contrôle des actes à enjeux – notamment financiers – les plus importants. Certains actes relevant des domaines économique et financier (interventions économiques des collectivités, gestion externalisée des services publics locaux) présentent des enjeux financiers et juridiques importants et mériteraient d'être contrôlés prioritairement* » (Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'Etat, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome II, L'organisation, les missions, les résultats*, La documentation française, 2016, Paris, p. 336).
[3446] CE, 30 décembre 1998, *Association protection site zone industrielle Dommartin-lès-Remiremont*, n° 160313.
[3447] « *Les comptables publics sont nommés par le ministre chargé du budget* » (Article 13 du Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, *JORF* n° 0262 du 10 novembre 2012 page 17713, texte n° 6).
[3448] L'article 13 du Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (Réf. préc.) définit le comptable qui doit être un agent public.
[3449] L'article 18 du Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (Réf. préc.) souligne que « *dans le poste comptable qu'il dirige, le comptable public est seul chargé : […] 4° De la prise en charge des ordres de recouvrer et de payer qui lui sont remis par les ordonnateurs* ».

1282. Le comptable public assure un « *contrôle de la régularité des opérations financières publiques* »[3450] des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[3451]. Le contrôle de la régularité des opérations de dépenses s'effectue lorsque l'ordonnateur donne au comptable public l'ordre de payer. Le comptable public vérifie alors la qualité de l'ordonnateur[3452] ; l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet[3453] ; la disponibilité des crédits[3454] ; la validité de la dette[3455] et le caractère libératoire du paiement[3456]. Le contrôle de la régularité des recettes s'exerce lorsque l'ordonnateur donne l'ordre au comptable public de les recouvrer. Il appartient alors au comptable public de vérifier la régularité de l'autorisation de percevoir la recette ; de la mise en recouvrement des créances et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recouvrer.

1283. Le comptable public, en effectuant ce contrôle de la régularité, facilite la tâche des juridictions financières qui prendront le relai, par la suite, lors d'un éventuel contrôle budgétaire[3457].

[3450] SAIDJ (Luc), Comptables publics, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, p. 386 ; LUCIDI (Marianne), Comptables publics, *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, pp. 184-185.

[3451] Ce contrôle de régularité n'est qu'un contrôle de légalité externe qui ne peut en aucune manière s'identifier à un contrôle d'opportunité ni à un contrôle de légalité interne (CE, 5 février 1971, *Balme* ; C. comptes, 28 mai 1952, *Marillier*).

[3452] Le comptable public ne peut procéder au paiement de la dépense que si l'autorité compétente lui a transmis toutes les pièces justificatives (C. comptes, 31 mai 2001, *Commune de Thonon-les-Bains*, *Rev. Trésor* 2001. 775, chron. Lascombe et Vandendriessche ; *RFDA* 2002. 628, chron. Lascombe et Vandendriessche). Il en va de même pour une opération réalisée par un adjoint au maire alors que la délégation avait été consentie par l'assemblée délibérante au maire (CRC Bretagne, 21 janvier 1999, *Commune de Pontivy*).

[3453] Le comptable public vérifie que l'ordonnateur ne s'est pas trompé dans l'imputation de la dépense. Le cas échéant, le comptable doit refuser d'exécuter l'opération (CRC Haute-Normandie, 14 novembre 1995, *Commune de Léry*, *Rev. Trésor* 1996. 666).

[3454] Le comptable engage d'ailleurs sa responsabilité lorsque les crédits ne sont pas disponibles pour le paiement (CRC Midi-Pyrénées, 19 novembre 2004, *Commune de Mauremont*, *RFDA* 2005.663).

[3455] L'article 20 du Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (Réf. préc.) précise que « *Le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur : 1° La justification du service fait ; 2° L'exactitude de la liquidation ; 3° L'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation ; 4° Dans la mesure où les règles propres à chaque personne morale mentionnée à l'article 1er le prévoient, l'existence du visa ou de l'avis préalable du contrôleur budgétaire sur les engagements ; 5° La production des pièces justificatives ; 6° L'application des règles de prescription et de déchéance* ». Le comptable vérifie la présence des pièces justificatives référencées au sein d'une liste qui est actualisée régulièrement afin de prendre en considération les évolutions du droit positif. La dernière liste date de l'année 2016 puisque le décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé (*JORF* n° 0018 du 22 janvier 2016, texte n° 19) a été publié en ce sens. Par exemple, lorsqu'une avance en garantie est contrôlée par le comptable public, celui-ci doit vérifier que la décision de l'assemblée délibérante précise les caractéristiques de la garantie et autorise, le cas échéant, l'exécutif à signer l'acte formalisant l'engagement. Elle vérifie la demande du prêteur fixant le montant de l'échéance non honorée par l'emprunteur à laquelle est joint le tableau d'amortissement du prêt ainsi que le décompte des sommes dues, établi par le prêteur. Le comptable public opère ce contrôle sur le fondement des dispositions de l'article L. 2253-7 ou de l'article L. 4211-1 alinéa 10 du code général des collectivités territoriales.

[3456] L'étendue de cette vérification est prévue par l'article 19 du Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (Réf. préc.).

[3457] A l'issue de ce contrôle, le comptable public devra procéder à une mise en état d'examen des comptes (Instruction n° 85-73 T1 du 17 juin 1985 ; décret n° 85-372 du 27 mars 1985) afin de donner aux juges des comptes l'assurance que l'ensemble des écritures se présente correctement et que les pièces justificatives sont bien à l'appui de chaque écriture (DOYELLE (Alain) et RAYNAUD (Jean), *Les contrôles des chambres régionales et territoriales des comptes. Guide pratique des finances locales*, 2005, p. 150). A l'issue de cette mise en état, le comptable public produit les comptes administratif et de gestion et les transmet obligatoirement à la chambre régionale des comptes dans les délais prescrits par les règlements (Article L231-1 du CJF modifié par l'article 16 de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008). Le compte doit être signé par l'agent comptable et par l'ordonnateur. Il doit comporter le visa du receveur des finances ou du trésorier payeur général (DOYELLE (Alain) et RAYNAUD (Jean), *Les contrôles des chambres régionales et territoriales des comptes. Guide pratique des finances locales*, Réf. préc., 2005, p. 150).

B. La complémentarité des juridictions financières, administratives et judiciaires

1284. Le contrôle de l'interventionnisme financier local est opéré aussi bien par les juridictions financières et administratives (1) que par les juridictions judiciaires (2).

1. Le contrôle par les juridictions financières et administratives

1285. Le contrôle de l'interventionnisme financier local est réalisé par les juridictions administratives et les juridictions financières. Il est réalisé par les juges des chambres régionales et territoriales des comptes[3458] et de la Cour des comptes, pour les premières, et par les juges des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, pour les secondes.

1286. Les juridictions financières procèdent à un contrôle qui peut être soit juridictionnel, soit budgétaire. Le contrôle juridictionnel, bien qu'important[3459], ne retiendra pas notre attention car il ne concerne que la régularité des comptes du comptable public[3460]. Le contrôle budgétaire est, en revanche, important. Il est opéré par la chambre régionale des comptes après saisine du représentant de l'Etat[3461]. Il a pour objet de contrôler le respect par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à

[3458] Les chambres régionales des comptes ont été créées par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales (Réf. préc.). C'est la « *pièce maîtresse de la politique de la décentralisation* » (Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Direction des Journaux officiels, 1991, Paris, 379 pages). Elles ont été effectivement mises en place à partir de 1983 grâce au décret n° 83-370 du 4 mai 1983 fixant le siège des chambres régionales des comptes (*JORF* du 7 mai 1983 page 1427).

[3459] En se prononçant sur les dépenses du compte du comptable public, la chambre régionale des comptes examine si les recettes ont été correctement recouvrées ainsi que les conditions dans lesquelles le comptable public en a assuré le paiement sur le fondement de la liste des pièces justificatives des paiements. Il s'agit de vérifier si la procédure aboutissant au paiement de la dépense a été effectuée conformément à la loi et aux règlements en vigueur. Ce contrôle aboutit à un jugement susceptible d'appel devant la Cour des comptes. Il n'est pas annuel mais quadriennal. Cette procédure ne participe pas à la rationalisation de l'interventionnisme financier local. Le contrôle budgétaire ne porte aucunement sur la destination des recettes et des dépenses locales. D'ailleurs, la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (Réf. préc.) confirme cette vue. Elle précise que le jugement des comptes opéré par la chambre régionale des comptes ne porte aucunement sur la destination des fonds publics.

[3460] Le contrôle juridictionnel a pour vocation, d'une part, de vérifier la régularité, sur pièce et sur place, des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et, d'autre part, de s'assurer de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs (Article L231-3 du CJF modifié par l'article 18 de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008). Le contrôle juridictionnel de la chambre régionale et territoriale des comptes est un contrôle objectif qui s'exerce sur les comptes des comptables publics locaux qu'ils soient patents ou de fait (Article L. 231-3 du CJF, Réf. préc.). Il attribue compétence à la chambre régionale des comptes, pour juger « *dans les mêmes formes et sous les mêmes sanctions (que les comptabilités régulières) les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait d'une collectivité ou d'un établissement public relevant de sa compétence* ». Par ailleurs, la chambre régionale des comptes ne peut pas contrôler les ordonnateurs. L'article L. 231-5 spécifie que « *la chambre régionale des comptes n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de fait* ». En effet, les ordonnateurs sont des justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) qui est chargée de réprimer les infractions commises en matière de finances publiques.

[3461] Le représentant de l'Etat doit d'abord saisir la Chambre régionale des comptes. Le contrôle budgétaire des juridictions financières prime sur le contrôle de légalité (TA Strasbourg, 19 juillet 1983, *Commissaire de la République de la Moselle c/ Commune de Talange*, *Rec*. p. 564, s'agissant d'un budget en déséquilibre ; TA Versailles, 20 mars 1986, *Commissaire de la République du département des Yvelines c/ Commune de Trappes*, *Dr. adm*., 1986, n° 490 ; CE 13 mars 1989, n° 75038, *Commune de Gardonne*, *Rec*. p. 90 ; CAA Bordeaux, 14 mars 2006, n° 03BX01403, *Clémente*, *AJDA* 2006.1479, chron. Didier Péano ; *BJCL* nº 5/2006, p. 358, concl. Didier Péano et note B.P.).

fiscalité propre des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution du budget local. Lors de ce contrôle, la chambre régionale des comptes opère donc au contrôle des instruments financiers concourant à l'interventionnisme financier local. Ce contrôle intervient notamment[3462] lorsque le budget est voté en déséquilibre[3463] et lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget[3464]. Les instruments financiers concourant à l'interventionnisme financier local peuvent contribuer à déséquilibrer le budget voté et contrevenir à « *la rationalisation des finances locales [qui] impose que le budget soit adopté en équilibre* »[3465] conformément à l'article L1612-4 du Code général des collectivités territoriales[3466]. La chambre régionale des comptes propose, dans ce cas, des mesures pour rétablir l'équilibre[3467]. Elles sont rendues sous la forme d'un avis. Les dépenses liées à l'interventionnisme financier local ne sont pas obligatoires[3468]. Toutefois, l'engagement juridique d'une dépense même facultative entraîne l'existence d'une dette exigible qui lorsqu'elle n'est pas inscrite au budget entraîne un contrôle budgétaire de la chambre régionale des comptes[3469]. Celle-ci vérifie, dans un délai d'un mois, que la dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante[3470]. Une fois, le constat effectué, la chambre adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée.

1287. Dans les deux cas, la chambre régionale des comptes cherchera, dans le cadre du contrôle budgétaire, une solution amiable avec l'organe délibérant avant d'avoir recours

---

[3462] Le contrôle budgétaire intervient dans d'autres cas, lorsque le budget est non voté (ou tardif) ou annulé et lorsque des déficits sont constatés à la clôture de l'exercice. L'article L. 1612-2 du CGCT modifié par l'article 37 (V) de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 souligne que « *Si le budget n'est pas adopté avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique, ou avant le 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants, le représentant de l'Etat dans le département saisit sans délai la chambre régionale des comptes qui, dans le mois, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget* ». L'article L. 1612-9 du CGCT créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, *JORF* du 24 février 1996 souligne que « *Lorsque le compte administratif adopté dans les conditions ci-dessus mentionnées fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget, ce déficit est reporté au budget primitif de l'exercice suivant. Ce budget primitif est transmis à la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat dans le département* ».

[3463] L'article L. 1612-5 du CGCT (modifié par l'article 72 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996) dispose que « *lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes est saisie par le représentant de l'Etat. Toutes les collectivités territoriales sont concernées par cet article* ».

[3464] L'article L. 1612-15 du CGCT (créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, *JORF* du 24 février 1996) indique que « *Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé* ». En conséquence, « *La chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée* ».

[3465] DAMAREY (Stéphanie) note sous CE, 16 mars 2001, *Commune de Rennes-les-Bains c/ Lacan*, *RFDA*, 2002, p. 807 ; Voir également CE, Sect., 23 décembre 1988, *Département du Tarn c/ Barbut*, Réf. préc.

[3466] Article L. 1612-4 du CGCT créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, *JORF* du 24 février 1996.

[3467] En effet, la chambre régionale des comptes rend son avis, conformément à l'article L. 1612-5 du CGCT précité, dans un délai de trente jours à compter de la saisine. Elle propose des « *mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération* ». La collectivité territoriale aura dès lors un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes pour édicter une nouvelle délibération, rectifiant le budget initial.

[3468] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §2, B.

[3469] En effet, toute collectivité territoriale doit procéder à l'inscription d'office des dépenses obligatoires au sein de leur budget conformément à l'article L. 1612-15 du CGCT (Réf. préc.). Cet article souligne que « *ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé* ».

[3470] Article L. 1612-15 al. 2 du CGCT, Réf. préc.

à l'intervention du représentant de l'Etat[3471]. Aucun appel n'est possible près la Cour des comptes[3472], ni même aucun recours près le tribunal administratif contre l'avis ou la mise en demeure de la chambre régionale des comptes car ils ne constituent pas le dernier acte de la procédure de contrôle budgétaire[3473].

1288. Les juridictions administratives – tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat – procèdent au contrôle de légalité des délibérations et décisions, financières et fiscales[3474], bien que ce contrôle soit rare[3475]. Néanmoins, le juge ne peut s'autosaisir, il appartient donc au représentant de l'Etat[3476]

[3471] Le représentant de l'Etat doit régler le budget et le rendre exécutoire conformément aux mesures préconisées par la chambre régionale et territoriale des comptes. Ainsi, s'il s'écarte de ces mesures, il doit assortir sa décision d'une motivation explicite (Article L. 1612-2 du CGCT modifié par l'article 37 (V) de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 ; article L. 1612-5 du CGCT (modifié par l'article 72 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996) ; article L. 1612-15 du CGCT (créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, *JORF* du 24 février 1996).

[3472] Dans un arrêt du 23 mars 1984, le Conseil d'Etat a souligné que « *la décision par laquelle une chambre régionale des comptes rejette une demande tendant à ce qu'elle constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget d'une commune, et à ce qu'elle adresse une mise en demeure à la commune concernée ne constitue ni un jugement sur les comptes, dont la Cour des comptes serait compétente pour connaître en vertu du 1er alinéa de l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 et de l'article 10 de la loi du 10 juillet 1982, ni une décision juridictionnelle, à l'encontre de laquelle un recours en cassation pourrait être formé devant le Conseil d'Etat ; qu'elle constitue une décision administrative dont le tribunal administratif, juge de droit commun du contentieux administratif est compétent pour connaître en premier ressort* » (CE, 3/5 SSR, 23 mars 1984, n° 56053).

[3473] Le Conseil d'État a très clairement souligné que « *la constatation opérée par la chambre régionale des comptes qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget [de la collectivité] ou l'a été pour une somme insuffisante et la mise en demeure qu'elle adresse [à la collectivité] d'inscrire à son budget les crédits correspondants, ne constituent que le premier acte de la procédure administrative pouvant aboutir éventuellement à la décision du représentant de l'État d'inscrire cette dépense au budget et de rendre exécutoire le budget rectifié en conséquence* » (CE, 30 janvier 1987, *Département de la Moselle*, Réf. préc.).

[3474] Le contentieux fiscal local concerne les recours pour excès de pouvoir contre les décisions administratives illégales émanant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (ROEMER (Florent), *Contentieux fiscal*, 2ème éd., Larcier, coll. « Paradigme », 2014, Paris, p. 103 ; LAMBERT (Thierry), *Procédures fiscales*, 3ème éd., LGDJ, coll. « Précis Domat Droit public », 2017, Paris, p. 618). Les recours pour excès de pouvoir sont utilisés dans le cadre de refus ou de retrait d'agréments fiscaux (CE, 7 février 1990, n° 98830, *Faïenceries de Niderviller et Pornic*, *RJF*, 1990, 4, comm. 468), de refus de documents administratifs, de décision gracieuse ou de dégrèvement d'office. Le juge de l'excès de pouvoir est compétent pour les litiges contre des actes administratifs unilatéraux faisant grief. Plus précisément, il est compétent contre des décisions réglementaires c'est-à-dire contre les actes des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (CE, 7/9 SSR, 24 novembre 1986, n° 64459, *RJF* 1987, 1, comm. 61), et il est compétent contre des décisions individuelles c'est-à-dire les décisions prises sur les demandes en remise ou en modération d'impôts (CE, Sect., 18 décembre 1970, n° 75639) ou les décisions concourant à l'évaluation des propriétés bâties retenues pour l'assiette des impositions directes locales. Il existe toutefois une procédure plus appropriée que le contentieux de l'annulation qui est celle de la procédure spécifique de contestation de l'impôt prévue par l'article L. 190 du LPF (modifié par l'article 90 (V) de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016) et qui prévoit que « *Les réclamations relatives aux impôts, contributions, droits, taxes, redevances, soultes et pénalités de toute nature, établis ou recouvrés par les agents de l'administration, relèvent de la juridiction contentieuse lorsqu'elles tendent à obtenir soit la réparation d'erreurs commises dans l'assiette ou le calcul des impositions, soit le bénéfice d'un droit résultant d'une disposition législative ou réglementaire* ». L'article L. 199 du LPF (modifié par l'article 31 (V) de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017) souligne que « *En matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires ou de taxes assimilées, les décisions rendues par l'administration sur les réclamations contentieuses et qui ne donnent pas entière satisfaction aux intéressés peuvent être portées devant le tribunal administratif. Il en est de même pour les décisions intervenues en cas de contestation pour la fixation du montant des abonnements prévus à l'article 1700 du code général des impôts pour les établissements soumis à l'impôt sur les spectacles* ». Les tribunaux administratifs sont compétents en matière d'impôts locaux et donc d'exonérations d'impôts.

[3475] COLLET (Martin), *Finances publiques*, 2ème éd., LGDJ, coll. « Précis Domat », 2017, Paris, p. 79.

[3476] Outre le représentant de l'Etat, toute personne ayant un intérêt à agir peut effectuer un recours pour excès de pouvoir. Le requérant demande au juge administratif d'annuler l'acte administratif qu'il considère comme illégal.

d'effectuer un « *recours spécial* »[3477] appelé déféré préfectoral[3478]. Ce recours a pour but de demander l'annulation d'un acte administratif[3479] considéré comme illégal par le représentant de l'Etat à l'issu du contrôle administratif de l'acte administratif. Un recours peut être formé contre une délibération accordant une subvention[3480]. Toutefois, en raison du faible taux de déféré, ce contrôle de légalité n'a pas l'impact souhaité[3481].

2. Le contrôle par les juridictions judiciaires

1289. Les juridictions judiciaires – tribunaux de grande instance[3482], cours d'appel et Cour de cassation - sont compétentes en matière d'interventionnisme financier local.

1290. Le juge judiciaire est compétent en matière contractuelle pour certains contrats tels que les contrats de garantie d'emprunt[3483], les contrats de cautionnement[3484], les contrats de prêt[3485], les contrats de vente[3486], les contrats de location dès lors que ces contrats revêtent un caractère de droit privé[3487]. En revanche, le juge judiciaire perdra sa compétence de principe à partir du moment où les délibérations des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre seront considérées comme des actes détachables de la gestion de leur domaine privé[3488]. Il l'est également pour

---

[3477] Il est spécial justement parce qu'il ne peut être effectué que par le représentant de l'Etat. Seul celui-ci demeure habilité pour saisir la cour administrative d'appel (CE, Sect., 2 mars 1990, *Commune de Boulazac*, p. 57, *RFDA*, 1990, p. 621, concl. R. Abraham). Cette exception n'est plus valable en cas de recours en cassation puisque seul le ministre est en mesure de le faire (CE, Sect., 28 janvier 1998, *Préfet du Var c. Ferran*, p. 22, *AJDA*, 1998, p. 441, concl. H. Savoie).

[3478] Le déféré préfectoral est « *l'un de moyens pour le préfet de faire respecter les règles de la décentralisation par les collectivités territoriales* » (DE BELLESCIZE (Ramu), L'évolution de l'office du juge administratif, *in* CHRESTIA (Philippe) et VALLAR (Christian), dir., *Les 60 ans des tribunaux administratifs*, 2015, PUAM, p. 32). Voir également *supra* partie 2, titre 2, sous-titre 2, chapitre 2, section 1, §1., A. 1.

[3479] Le représentant de l'Etat peut déférer tout acte administratif c'est-à-dire aussi bien des contrats que des actes administratifs unilatéraux. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs souligné que le représentant de l'Etat détenait un « *pouvoir général* » en la matière (CE, 7/10 SSR, 14 janvier 1998, *Conseil général de la région Centre*, n° 155409, *Rec.* p. 7, *DA* mars 1998, n° 83, p. 14).

[3480] CE, Sect., 6 novembre 2002, n° 223041, *Mme Soulier*, Réf. préc.

[3481] Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'Etat, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome II, L'organisation, les missions, les résultats*, La documentation française, 2016, Paris, pp. 330 et s.

[3482] Le tribunal de grande instance détient une compétence générale de principe en matière civile car c'est le juge de droit commun. L'article L211-3 du COJ (Créé par l'article 1 (V) de l'ordonnance n° 2006-673 du 8 juin 2006, *JORF* 9 juin 2006) énonce que « *Le tribunal de grande instance connaît de toutes les affaires civiles […] pour lesquelles compétence n'est pas attribuée, en raison de leur nature ou du montant de la demande, à une autre juridiction* ». L'article R211-3 du COJ (Créé par l'article (V) du décret n° 2008-522 du 2 juin 2008) ajoute que « *Dans les matières pour lesquelles compétence n'est pas attribuée expressément à une autre juridiction en raison de la nature de l'affaire ou du montant de la demande, le tribunal de grande instance statue à charge d'appel* ». Des auteurs indiquent même que le tribunal de grande instance a une « *compétence virtuelle s'étendant à tout le contentieux privé, qui a vocation à se concrétiser pour toutes les situations juridiques nouvelles et qui ne trouve des limitations que dans l'existence de dispositions légales précises* » (GUINCHARD (Serge), DEBARD (Thierry), VARINARD (André), *Institutions juridictionnelles*, 14ème éd., Dalloz, 2017, Paris, p. 535).

[3483] CE, 9 juillet 1975, *Félix-Faure*, *Rec*. p. 810 ; CE, 6 décembre 1989, *SA de crédit à l'industrie française (CALIF)*, n° 75991, *Rec*. T. p. 542 ; *AJDA* 1990. 484, obs. Jacques Moreau ; TC, 9 décembre 1996, *Préfet du Gard*, Réf. préc.

[3484] CE, 14 mai 1943, *Commune de Joinville-le-Pont*, *Rec*. p. 123, *DA* 1943.74 ; CE, Sect., 13 octobre 1972, *Société anonyme de banque « Le Crédit du Nord » c. Office public d'H.L.M. du Calvados*, Réf. préc. ; CE, 22 mars 1974, *Banque Alexandre de Saint-Phalle*, Réf. préc. ; TC, 16 mai 1983, *Société Crédit immobilier de la Lozère c/ Commune de Montrodat*, Réf. préc. ; TC, 12 janvier 1987, *Ville d'Eaubonne c. G.O.B.T.P.*, Réf. préc. ; TC, 9 décembre 1996, *Préfet du Gard*, Réf. préc.

[3485] Cass. Civ. 1ère, 6 décembre 1954, *Gaz. Pal*. 1955.1.86 ; Paris, 8 mars 1949, *Gaz. Pal*. 1949.1.184

[3486] CE, Sect., 20 mars 1981, *Société Entreprise Auclair*, Réf. préc. ; TC, 8 novembre 1982, *Commissaire de la République de la région Midi-Pyrénées*, Réf. préc.

[3487] Voir *supra* partie 1, titre 2, sous-titre 1, chapitre 2, section 1, §2.

[3488] CE, Sect., 17 octobre 1980, *Gaillard*, *Rec*. p. 378, *AJDA* 312, concl. Labetoulle.

les participations des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au capital de sociétés car elles relèvent de leur domaine privé[3489].

1291. La juridiction judiciaire est compétente en matière pénale, dans le cadre des contraventions et des délits[3490]. Le juge pénal est compétent en cas de délit de concussion[3491] lorsqu'une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, accorde une exonération ou perçoit une créance sans qu'un texte ne l'ait prévu[3492] ; accorde une exonération ou une franchise des droits, contributions et impôts ou taxes en violation des textes légaux ou réglementaires[3493].

§2. Le contrôle sur le fondement des textes européens

1292. Le contrôle des instruments juridiques et financiers concourant à l'interventionnisme financier local s'exerce en vertu de la procédure spécifique de compatibilité des aides d'Etat, instaurée par les traités européens[3494]. L'analyse du contentieux relatif aux aides d'Etat permet de décrire les recours pouvant être introduits devant les juridictions (A) et de mettre en exergue un contrôle limité (B).

A. Un contentieux lié au droit des aides d'Etat

1293. La voie contentieuse permet aux entreprises privées qui échappent à la procédure d'examen de compatibilité des aides d'Etat, d'effectuer un recours contre les décisions prises par la Commission dans le cadre des aides d'Etat. Aussi, des recours sont possibles près les juridictions européennes (1) et, selon l'effet direct reconnu à l'article 108 §3, dernière phrase, du TFUE[3495], près les juges nationaux (2).

[3489]CE, 4 juillet 2012, *Département de la Saône-et-Loire*, n° 356168 ; Cass. com., 21 janvier 2014, *Département de la Saône-et-Loire*, n° 12-29.475.

[3490] PERROT (Roger), BEIGNIER (Bernard), MINIATO (Lionel), *Institutions judiciaires*, 16ème éd., LGDJ, coll. « Précis Domat Droit privé », 2017, Paris, p. 159.

[3491] Le code pénal définit en son article 432-10 (m*odifié par l'article 6 de la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013*) le délit de concussion comme « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction. Est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires* ». La Cour de cassation précise les éléments constitutifs du délit de concussion dans un arrêt du 27 juin 2001 (Cass. Crim., 27 juin 2001, n° 00-83.739, *D.* 2002. 1798, *Recueil Dalloz* 2002 p. 1798). Le délit de concussion n'est constitué que si une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public a reçu, exigé ou ordonné de percevoir à titre des droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due ou excéder ce qui est dû.

[3492] Cass. Crim., 16 mai 2001, *Cupillard.*

[3493] Cass. Crim., 10 octobre 2012, n° 11-85.914 ; Cass. Crim. 10 octobre 2012, nº 11-85.914 P ; *Dalloz actualité*, 13 novembre 2012, obs. Poupeau ; *D.* 2012. Actu. 2606 ; *AJDA* 2012. 2089, obs. Poupeau ; *Gaz. Pal.* 8-9 février 2013, p. 40, obs. Dreyer ; *RLCT* 2013/88, nº 2419, obs. Mayaud.

[3494] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §2.

[3495] CJCE, 11 décembre 1973, *Markmann KG/République fédérale d'Allemagne e. a.*, aff. C-121/73, *Rec.* p. 1495, *Nordsee, Deutsche Hochseefischerei GmbH/République fédérale d'Allemagne e. a.*, aff. 122/73, *Rec.* p. 1511, *Fritz Lohrey/République fédérale d'Allemagne e. a.*, aff. 141/73, *Rec.* p. 1527.

1. Les recours possibles près les juridictions européennes

1294. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[3496] comme les entreprises privées ont intérêt à agir[3497] pour introduire une action en vertu de l'article 263 du TFUE (ex-article 230 TCE) qui prévoit le recours en annulation[3498]. Ils peuvent contester les décisions définitives de compatibilité[3499] ou d'incompatibilité[3500] de la Commission, les actes pris par la Commission durant la

---

[3496] Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se placent au même niveau que les requérants, soumis à l'article 263, al. 4 du TFUE, qui ne sont pas destinataires des décisions de la Commission, alors même qu'ils s'inscrivent dans la définition organique de l'aide d'Etat et que les régions et les métropoles sont les dépositaires des aides au niveau local. Dès lors, seul l'Etat demeure l'interlocuteur privilégié de la Commission et le juge européen refuse que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre soient destinataires des décisions de la Commission et recevables à effectuer un recours en annulation, sur le fondement de l'article 263, al. 2 du TFUE, quelle que soit l'étendue des compétences qui leur sont reconnues (TPICE, 30 avril 1998, *Région flamande c/ Commission*, aff. T-214/95, *Rec.* p. II-717, pt 28 ; Trib. UE, 12 mai 2011, *Région Nord-Pas-de-Calais et communauté d'agglomération du Douaisis c/ Commission*, aff. T-267/08 et T-279/08, *Rec*. p. II-1999, pt 71). La décision contestée doit affecter directement et individuellement la position juridique des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. De plus, ces derniers doivent avoir « *un intérêt propre à attaquer la décision* » qui les empêchent directement d'exercer comme ils l'entendent leurs compétences propres. Ainsi, la décision de la Commission peut être attaquée lorsqu'elle oblige la modification d'un contrat de prêt qu'une région avait conclu avec une entreprise privée (TPICE, 30 avril 1998, *Région flamande c/ Commission*, aff. T-214/95, *Rec.* p. II-717, pts 28-29) et, plus largement, pour toutes les décisions de la Commission qui interdisent un régime local d'aides aux entreprises privées et/ou prescrivent la restitution des aides qu'elles (illégalement) allouaient (CJCE, 3 mars 1988, *Exécutif régional wallon et Glaverbel c/ Commission*, aff. jtes C-62/87 et C-72/87, *Rec.* p. 1573 ; TPICE, ord., 15 juin 2009, *Regione autonoma della Sardegna c/ Commission*, aff. T-394/08, *Rec.* p. II-6255 ; Trib. UE, 9 septembre 2009, *Territorio Historico de Alava e.a. c/ Commission*, aff. jtes T-30/01 à T32/01 et T-86/02 à T-88/02, *Rec*. II-2919 ; Trib. UE, 13 avril 2010, *Territorio Historico de Alava e.a. c/ Commission*, aff. jtes T-529/08 à T531/08 ; Trib. UE, 17 février 2011, *Comunidad Autonoma de Galicia c/ Commission*, aff. T-520/10 R ; Trib. UE, 12 mai 2011, *Région Nord-Pas-de-Calais et communauté d'agglomération du Douaisis c/ Commission*, aff. T-267/08 et T-279/08, *Rec*. p. II-1999 ; CJUE, 24 octobre 2013, *Land Burgenland e.a. c/ Commission*, aff. jtes C-214/12 P, C-215/12 P et C-223/12 P, NEPR).

[3497] Dans une décision *Plaumann*, le juge pose deux conditions à satisfaire pour les requérants qui ne sont pas destinataires des décisions de la Commission : l'acte doit les concerner « *directement* » et « *individuellement* » (CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann c/ Commission*, aff. 25/62, *Rec.* p. 197 : « *les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire* »). La Cour de justice précise l'intérêt à agir en indiquant que « *en ce qui concerne le droit de recours des personnes physiques et morales, l'article 263, quatrième alinéa, TFUE dispose que « toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution* » (CJCE, 17 juillet 2008, *Athinaïki Techniki AE c/ Commission*, aff. C-521/06 P, *Rec.* p. I-5829, pt 54). L'intérêt à agir a été précisé par le Tribunal qui « *rappelle que la notion d'intérêt à agir renvoie à la nécessité pour toute personne physique ou morale ayant introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt né et actuel à voir l'acte annulé. Un tel intérêt suppose que l'annulation de cet acte soit susceptible, par elle-même, d'avoir des conséquences juridiques ou, selon une autre formule, que le recours soit susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté* » (Trib. UE, 12 novembre 2013, *Deutsche Post AG c/ Commission*, aff. T-570/08 RENV, NPR pt 41).

[3498] La jurisprudence de la Cour de justice est constante en matière de recours en annulation. Ce dernier est ouvert « *à l'égard de tous les actes pris par les institutions et quelles qu'en soient la nature ou la forme, dès lors qu'ils visent à produire des effets de droits obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique* » (CJCE, 11 novembre 1981, *IBM c/ Commission*, aff. 60/80, *Rec*. p. 2639, pt 9 ; CJCE, 12 novembre 2006, *Reynolds Tobacco e.a. c/ Commission*, aff. C-131/03 P, *Rec*. p. I-7795, pt 54). Les requérants peuvent soulever les moyens prévus à l'article 263 al. 2 (ex-article 230 TCE) qui sont « *[l'] incompétence, [la] violation des formes substantielles, [la] violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou [le] détournement de pouvoir* ».

[3499] La société *Alitalia* a ainsi contesté les décisions définitives de compatibilité qui entraînaient la qualification d'aides d'Etat (TPICE, 12 décembre 2000, *Alitalia c. Commission*, aff. T-296/97, *Rec.* p. II-3871).

[3500] CJUE, 15 mars 2017, *Stichting Woonpunt e.a. c/ Commission*, aff. C-415/15 P, pt 40.

procédure d'examen de compatibilité[3501], les qualifications juridiques d'aides retenues par la Commission, le refus de la Commission d'ouvrir la phase formelle d'examen[3502].

1295. Les entreprises privées peuvent effectuer un recours pour contester la légalité des décisions de la Commission près la Cour de justice de l'Union européenne par le truchement du renvoi préjudiciel en interprétation[3503] et du renvoi préjudiciel en appréciation de validité[3504]. Mais, cette voie de recours est très restrictive puisque le juge européen réduit, à l'entreprise privée bénéficiaire d'une aide d'Etat, le droit « *de soulever devant le juge national l'illégalité de la décision de la Commission servant de fondement à la décision d'interdiction du versement des aides en cause et/ou de base juridique aux titres de recettes nationaux émis pour procéder à la récupération des aides illégalement versées* »[3505], sur le fondement du respect de la sécurité juridique[3506] afin de ne pas rouvrir de manière indéfinie le contentieux contre les décisions de la Commission[3507]. Une atténuation demeure, depuis 2006, pour les « *bénéficiaires effectifs* » des régimes d'aides qui sont recevables à former une demande de renvoi préjudiciel en appréciation de validité de la décision de la Commission près le juge national[3508].

1296. Les entreprises privées, à l'instar des Etats membres[3509], sont en mesure d'effectuer un recours en carence contre l'inaction fautive de la Commission dès lors que

---

[3501] Sont exclus de toute possibilité de recours près la Cour de justice de l'Union européenne, les actes provisoires, préparatoires ou purement confirmatifs d'une décision antérieure (Trib. UE, ord., 9 janvier 2012, *Neubrandenburger Wohnungsgescellschaft c/ Commission*, aff. T-407/09, NPR, pts 32-34 ; CJUE, 13 octobre 2011, *Deutsche Post c/ Commission*, aff. jtes C-463/10 P et C-475/10 P, *Rec.* p. I-9639, pt 51) et qui n'entraînent pas des « *effets juridiques autonomes* » (Trib. UE, 16 octobre 2014, *Alros SA c/ Commission*, aff. T-517/12, *Rec. num.*). La Cour de justice de l'Union européenne ne retient que les actes qui produisent des « *effets juridiques autonomes* ». Il s'agit des « *actes de portée générale, de nature législative ou autre, et des actes individuels* » (CJCE, 11 novembre 1981, *IBM c/ Commission*, aff. 60/80, *Rec.* p. 2639, pt 9 ; CJCE, 17 juillet 2008, *Athinaïki Techniki AE c/ Commission*, aff. C-521/06 P, *Rec.* p. I-5829, pt 29 ; CJUE, 13 octobre 2011, *Deutsche Post c/ Commission*, aff. jtes C-463/10 P et C-475/10 P, *Rec.* p. I-9639, pts 36 à 38 ; Trib. UE, ord., 9 janvier 2012, *Neubrandenburger Wohnungsgescellschaft c/ Commission*, aff. T-407/09, NPR, pts 32-34).

[3502] CJCE, 17 juillet 2008, *Athinaïki Techniki AE c/ Commission*, aff. C-521/06 P, *Rec.* p. I-5829, pts 54 à 62.

[3503] Les entreprises privées peuvent effectuer un renvoi préjudiciel en interprétation pour obtenir de la Cour de justice de l'Union européenne des précisions sur la portée des décisions de la Commission ou de la législation applicable au droit des aides d'Etat.

[3504] Le renvoi préjudiciel en appréciation de validité est prévu par l'article 267 du TFUE (ex-article 234 TCE).

[3505] KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, 2ème éd., Bruylant, coll. « Competition Law », 2017, Paris, p. 266.

[3506] CJCE, 9 mars 1994, aff. C-188/92, *Rec*. p. I-833, pts 17-18 : « *17. […] les mêmes exigences de sécurité juridique conduisent à exclure la possibilité, pour le bénéficiaire d'une aide, objet d'une décision de la Commission adoptée sur le fondement de l'article 93 du traité, qui aurait pu attaquer cette décision et qui a laissé s'écouler le délai impératif prévu à cet égard par l'article 173, troisième alinéa, du traité, de remettre en cause la légalité de celle-ci devant les juridictions nationales à l'occasion d'un recours dirigé contre les mesures d'exécution de cette décision, prises par les autorités nationales. 18. En effet, admettre que, dans de telles circonstances, l'intéressé puisse s'opposer, devant la juridiction nationale, à l'exécution de la décision en se fondant sur l'illégalité de celle-ci reviendrait à lui reconnaître la faculté de contourner le caractère définitif que revêt à son égard la décision après l'expiration des délais de recours* ».

[3507] KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 266.

[3508] CJCE, 23 février 2006, *G. Atzeni e.a. c/ Regione autonoma della Sardegna*, aff. jtes C-346/03 et C-529/03, *Rec.* p. I-1875, pts 32 à 34.

[3509] Il était impossible pour les entreprises privées d'effectuer un recours en carence, sur le fondement des articles 265 et 266 du TFUE (Voir en ce sens : TPICE, 22 mai 1996, *AITEC c/ Commission*, aff. T-277/94). Depuis, sa décision de 1996, la Cour de justice aligne les conditions de recevabilité du recours en carence sur celles du recours en annulation (CJCE, 18 novembre 1970, *Chevalley/Commission*, C-15/70, *Rec*. p. 975, pt 6 ; KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 269). La Cour de justice juge que « *s'il est vrai que l'article 175, troisième alinéa, du traité ouvre aux personnes physiques et morales la possibilité de former un recours en carence lorsqu'une institution a manqué de leur adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis, la Cour n'en a pas moins jugé que les articles 173 et 175 du traité ne forment que l'expression d'une seule et même voie de droit […]. Il en résulte que, de même que l'article 173, quatrième alinéa, permet aux particuliers de former un recours en annulation contre un acte d' une institution dont*

l'entreprise privée peut être considérée comme « *directement* » et « *individuellement* » concernée par les actes faisant l'objet d'une carence de la part de la Commission[3510]. Les entreprises privées bénéficiaires des aides, particulièrement les concurrents, recourent à cette voie de droit, sur le fondement de l'article 265 du TFUE, soit en cas de refus implicite de la Commission de répondre à une plainte, soit en cas d'absence de décision de la Commission d'ouvrir la phase formelle d'examen, soit en cas d'absence de décision définitive alors même que la phase formelle d'examen est ouverte[3511].

1297. Les entreprises privées peuvent demander au juge européen de suspendre l'exécution de décisions de remboursement d'aides déclarées illégales et incompatibles par le référé suspension sur le fondement de l'article 278 du TFUE (ex-article 242 TCE)[3512]. Ce référé concerne les entreprises privées dans l'obligation de restituer des aides illégales et incompatibles. Le juge examine l'urgence et suspend la décision si elle provoque « *un préjudice grave et irréparable* »[3513].

1298. Les entreprises privées peuvent effectuer un recours pour obtenir une indemnisation des préjudices subis du fait du comportement fautif de la Commission grâce au recours en responsabilité[3514] sur le fondement de l'article 268 du TFUE (ex-article 235 TCE)[3515]. Cette action se forme contre la décision de la Commission. Néanmoins, les entreprises privées doivent démontrer l'existence d'une faute de la Commission[3516], d'un dommage réel et certain[3517], et d'un lien de causalité directe entre l'activité de la Commission et le dommage allégué[3518].

---

ils ne sont pas les destinataires dès lors que cet acte les concerne directement et individuellement, de même l' article 175, troisième alinéa, doit être interprété comme leur ouvrant également la faculté de former un recours en carence contre une institution qui aurait manqué d'adopter un acte qui les aurait concernés de la même manière. La possibilité pour les particuliers de faire valoir leurs droits ne saurait en effet dépendre de l'action ou de l'inaction de l'institution visée » (CJCE, 26 novembre 1996, *T. Port GmbH & Co. KG contre Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, aff. C-68/95, *Rec.* p. I-6065, pt 59).

[3510] CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann c/ Commission*, aff. 25/62, *Rec.* p. 197 ; CJCE, 28 janvier 1986, *Cofaz e.a. c/ Commission*, aff. C-169/84, *Rec.* p. I-391 ; CJCE, 19 mai 1993, *W. Cook c/ Commission*, aff. C-198/91, *Rec*. p. I-2487 ; CJCE, 15 juin 1993, *Matra SA c/ Commission*, aff. C-225/91, *Rec*. p. I-3203.

[3511] KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 270.

[3512] Cet article dispose que « *Les recours formés devant la Cour de justice de l'Union européenne n'ont pas d'effet suspensif. Toutefois, la Cour peut, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué* ». Ce recours n'est recevable que si le demandeur a attaqué cet acte dans un recours devant la Cour (Article 160-1 Règlement de procédure de la Cour de justice, du 25 septembre 2012 (JO L 265 du 29.09.2012), tel que modifié le 18 juin 2013 (JO L 173 du 26.06.2013, p.65) et le 19 juillet 2016 (JO L 217 du 12.8.2016, p.69).

[3513] Trib. UE, 17 février 2011, *Comunidad Autonoma de Galicia c/ Commission*, aff. T-520/10 R ; Trib. UE, ord. 9 juin 2011, *Eurallumina c/ Commission*, aff. T-62/06 R.

[3514] CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann c/ Commission*, aff. 25/62, *Rec.* p. 197.

[3515] Cet article souligne que « *La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages visés à l'article 340, deuxième et troisième alinéas* ».

[3516] Elle est difficile à établir car le requérant doit démontrer, alors même que la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation, « *que l'institution, en adoptant l'acte entaché d'illégalité, a méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs* » (TPICE, 27 juin 1991, *Stahlwerke Peine-Salzgitter AG c/ Commission*, aff. T-120/89, *Rec.* p. II-279, pt 74).

[3517] De même, le préjudice est malaisé à démontrer. Le requérant doit montrer « *l'existence et l'ampleur du préjudice subi* » (CJCE, 21 mai 1976, *Roquette Frères c/ Commission*, aff. C-26/74, *Rec.* p. I-677, pts 22-24) qui doit être « *réel, certain et évaluable* » (CJCE, 27 janvier 1982, *Birra Wührer e. a. c/ Conseil et Commission,* aff. jtes C-256/80, C-257/80, C-267/80 et C-5/81, *Rec.* p. I-85, pt 9).

[3518] La jurisprudence européenne précise que « *le préjudice allégué doit découler de façon suffisamment directe du comportement reproché, ce dernier devant constituer la cause déterminante du préjudice* » (TPICE, 19 juillet 2007, *F. G. Marine SA c/ Commission*, aff. T-360/04, pt 50). La charge de la preuve appartient au requérant (TPICE, 30 septembre 1998, *Coldiretti e.a. c/ Commission*, aff. T-149/96, *Rec.* p. II-3841, pt 101).

1299. Les entreprises privées peuvent même se joindre à un contentieux qui a été introduit par un tiers en usant de la requête en intervention si elles ont « *un intérêt direct et actuel au sort réservé aux conclusions* ». Le juge vérifie que « *le demandeur en intervention est touché directement par l'acte attaqué et que son intérêt à la solution du litige est certain* »[3519].

2. Les recours possibles près les juridictions nationales

1300. Les juges nationaux sont chargés du respect de la légalité procédurale[3520]. Les contentieux au niveau national relèvent du contentieux de la légalité des aides, du contentieux de l'exécution des décisions de la Commission et du contentieux de la responsabilité.

1301. Les entreprises privées concurrentes qui s'estiment lésées en raison de la violation, par les collectivités territoriales, des articles L. 1511-1 et suivants du CGCT, sont recevables à introduire des actions contre des attributions illégales d'aides d'Etat[3521]. Le juge administratif comme le juge judiciaire[3522] admet toutes les actions contentieuses introduites sur le fondement de l'article 108 §3, dernière phrase, du TFUE, contre les actes d'attribution des aides d'Etat comme les actes détachables[3523], contre le refus des autorités nationales de se soumettre aux règles posées par l'article 108 susvisé[3524]. Partant, les juges nationaux peuvent suspendre le versement des aides illégales, enjoindre la récupération des aides accordées au mépris de l'obligation de *standstill* et prescrire des mesures coercitives à l'encontre des entreprises privées qui bénéficient de manière indue des aides d'Etat[3525].

1302. Dans le cadre du contentieux de l'exécution des décisions de la Commission, les entreprises privées sont en mesure de saisir le juge national. Les entreprises privées bénéficiaires des aides d'Etat peuvent intenter un recours contre la légalité de l'ordre national de restitution des aides pris en application de la décision de Commission qui a un effet direct[3526]. Les entreprises privées sont en mesure de contester le montant des aides à recouvrer et/ou alléguer une erreur dans l'identité du débiteur[3527]. Ces mêmes entreprises

---

[3519] Trib. UE, ord. 17 février 2011, *Gas Natural Fenosa SDG c/ Commission*, aff. T-484/10, *Rec*. p., pts 35-49.
[3520] La répartition du rôle des juges européens et nationaux résulte de l'arrêt *Saumon* (CJCE, 21 novembre 1991, *Saumon*, aff. C-354/90, pt 14). Ce contrôle du juge consiste à « *s'assurer qu'aucune aide ne soit versée à une entreprise avant que la Commission ne l'autorise formellement* » (KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 289).
[3521] CE, 9 mai 2005, *Société Id Toast*, n° 258975.
[3522] Cass. Com., 26 janvier 1999, *ANIVIT c/ Société Friedrich*, n° 97-11.225 ; Cass. Com., 16 novembre 2004, *Société Galeries de Lisieux*, n° V 03-12-565, *ADJA*, 2005, p. 727, note S. Laget.
[3523] Ainsi, les conventions attributives de subventions comme les délibérations financières qui les précèdent peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CAA Nancy, 3ème ch., 18 décembre 2003, *CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin c/ Société Brit Air*, n° 03NC00859).
[3524] CE, Ass. 7 novembre 2008, *Communauté nationale interprofessions vins appellations d'origine e.a.*, n° 282920.
[3525] KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 310.
[3526] Décision n° 90/381/CEE du 21 février 1990, *JO*, L188 du 20 juillet 1990, pt 12 ; CJCE, 21 mai 1987, *Albako Margarinefabrik*, 249/85, *Rec.* p. 2345, pt 17 ; CJUE, 13 février 2014, *Mediaset c/ Ministero dello Sviluppo economico*, aff. C-69/13, pt 23.
[3527] CJUE, 13 février 2014, *Mediaset c/ Ministero dello Sviluppo economico*, aff. C-69/13, pts 34-36.

peuvent remettre en cause la légalité de la décision de la Commission en vue d'en obtenir la suspension devant le juge national mais ce recours est malaisé à mettre en œuvre[3528].

1303. Le contentieux de la responsabilité est large. Les actions en responsabilité se forment, devant le juge national, aussi bien contre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre fautives[3529] que contre les entreprises bénéficiaires des aides d'Etat[3530]. Pour ces dernières, le juge judiciaire est compétent pour toute action en concurrence déloyale formée par les concurrents des bénéficiaires des aides d'Etat[3531].

B. Un contentieux européen limité

1304. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont contrôlés mais le contentieux européen des aides d'Etat met en avant la place de la région vis-à-vis des autres collectivités territoriales et pose la question des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (1). De plus, il met en lumière le problème des autres catégories d'aides qui ne sont pas des aides d'Etat (2).

[3528] KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, 2ème éd., *op. cit.*, p. 312.

[3529] Le droit de l'Union européenne fonde la compétence du juge national. La jurisprudence européenne indique que « *La Cour est exclusivement compétente, d'après l'article 178 du Traité, pour connaître des actions en indemnisation, au titre de l'article 215, alinéa 2, du Traité, dirigées contre la Communauté. En revanche, les juridictions nationales demeurent compétentes pour connaitre des demandes en réparation des dommages causés à des personnes privées par des autorités nationales, à l'occasion de l'application du droit communautaire* » (CJCE, 27 septembre 1988, *Asteris e.a. c/ Grèce*, aff. jtes C-106/87 à 120/87, *Rec*. p. I-5515). D'ailleurs, la jurisprudence européenne est constante, « *il en résulte que le principe de la responsabilité de l'État, pour les dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui lui sont imputables, est inhérent au système du traité* » (CJCE, 19 novembre 1991, *A. Francovich et D. Bonifaci c/ Italie*, aff. jtes C-6/90 et C-9/90, *Rec*., p. I-5337 ; CJCE, 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur SA c/ Bundesrepublik Deutschland et The Queen c/ Secretary of State for Transport,* ex parte *Factortame Ltd e.a.*, aff. jtes C-46/93 et C-48/93, *Rec.* p. I-1029 ; CJCE, 23 mai 1996, *Hedley Lomas*, aff. C-5/94, *Rec.* p. I-2553 ; CJCE, 4 juillet 2000, *Laboratoires pharmaceutiques Bergadem*, aff. C-352/98 P, *Rec*. p. I-5310 ; CJCE, 30 septembre 2003, *Gerard Köbler c/ Republik Österreich*, aff. C-224/01, *Rec.* p. I-1029). La jurisprudence nationale va reconnaître la responsabilité de l'Etat pour méconnaissance de ses engagements internationaux grâce au célèbre arrêt *Gardedieu* (CE, Ass., 8 février 2007, *Gardedieu*, n° 279522, *RFDA*, 2007, concl. L. Derepas).

[3530] Les entreprises privées concernées sont celles ayant bénéficié d'une aide d'Etat illégale et incompatible. Elles doivent non seulement restituer l'aide en question mais elles doivent également indemniser les concurrents en raison des préjudices qu'elles leur ont fait subir du fait de l'attribution interdite de l'aide d'Etat. La Cour de justice souligne, en effet, qu' « *Il y a lieu de relever toutefois que, compte tenu du caractère impératif du contrôle des aides étatiques opéré par la Commission au titre de l'article 93 du traité, les entreprises bénéficiaires d'une aide ne sauraient avoir, en principe, une confiance légitime dans la régularité de l'aide que si celle-ci a été accordée dans le respect de la procédure prévue par ledit article. En effet, un opérateur économique diligent doit normalement être en mesure de s'assurer que cette procédure a été respectée* » (CJCE, 20 septembre 1990, *Commission c/ Allemagne*, aff. C-5/89, *Rec*., p. I-3437, pt 14). Cette approche est assouplie dans la décision *SFEI* (CJCE, 11 juillet 1996, aff. C-39/94, *SFEI*, pt 74-75).

[3531] Le juge judiciaire souligne qu' « *[…] en exigeant la démonstration que les aides publiques reçues par la société CMF « aient seules permis à cette société de présenter l'offre de prix la moins chère », la Cour d'appel a perdu de vue qu'il suffisait que les aides aient permis à CMF de présenter l'offre la moins-disante pour engager sa responsabilité sur le fondement de la concurrence déloyale ; qu'en statuant ainsi, la Cour d'appel a violé l'article 1382 du Code civil* » (Cass. Com., 15 juin 1999, *Société Richard Ducros*, *Bull. civ.*, IV, n° 129).

1. La région, une place de premier plan parmi les collectivités territoriales

1305. Le contrôle des aides locales met en exergue l'approche du juge européen sur le statut des collectivités *infra-étatiques*. Les collectivités territoriales ne sont pas assimilables à l'Etat membre et ne bénéficient pas de statut privilégié[3532]. Elles sont assimilées aux personnes morales de droit public sans qu'une distinction soit effectuée entre les sujets de droit et les personnes morales[3533]. Cette absence de considération de la part de la Cour de justice est contradictoire face à l'approche qu'elle fait de la notion d'aide d'Etat dans laquelle elle appréhende la notion « *Etat* » dans une approche extensive qui intègre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre[3534].

1306. Toutefois, la région joue un rôle politique important dans le fonctionnement de l'Union européenne[3535] puisqu'elle est le réceptacle de la politique européenne[3536]. Ayant en charge la détermination de l'ensemble des régimes d'aides, il appartient à la collectivité régionale de vérifier les aides attribuées par les collectivités territoriales de rang inférieur[3537]. En tout état de cause, seule la région est directement concernée par la procédure de contrôle des instruments financiers permettant un interventionnisme au niveau local, les autres collectivités territoriales étant contrôlées seulement de manière indirecte ce qui crée un problème de transparence.

[3532] Le recours en annulation est un exemple de l'absence de distinction entre les collectivités territoriales, personnes morales de droit public, et les entreprises privées, personnes morales de droit privé (TPICE, 30 avril 1998, *Région flamande c/ Commission*, aff. T-214/95, *Rec.* p. II-717, pt 28 ; Trib. UE, 12 mai 2011, *Région Nord-Pas-de-Calais et communauté d'agglomération du Douaisis c/ Commission*, aff. T-267/08 et T-279/08, *Rec*. p. II-1999, pt 71).

[3533] Elles ne bénéficient pas d'un traitement spécifique en raison de leur statut (COLAVITTI (Romélien), *Le statut des collectivités infra-étatiques européennes. Entre organe et sujet*, Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne dirigée par Fabrice Picod », 2015, Bruxelles, p. 595).

[3534] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §1, A, 1.

[3535] CHERPA (Anne Meyer-Heine) et LUCHAIRE (Yves), Les collectivités locales, facteur de fédération dans l'Union européenne ? Deuxième partie : les collectivités locales, acteurs clés dans l'Union européenne, *RMCUE*, 2009, p. 574 ; BONI (Anna Lisa), Les régions en Europe. L'Europe dans les régions, *RMCUE*, 2009, p. 578.

[3536] Selon le Comité des Régions, « *dans les États membres, ce sont les collectivités territoriales qui assurent, dans une proportion d'environ deux tiers, la mise en œuvre de la législation communautaire* » (René Souchon, membre du Comité des Régions, présente à Bruxelles son rapport sur la préservation de la biodiversité COR/09/70, Bruxelles, le 18 juin 2009 voir http://europa.eu/rapid/press-release_COR-09-70_fr.htm). D'ailleurs, le rapport de la Commission sur la politique de concurrence du 6 mai 2014 (Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, Rapport sur la politique de concurrence 2013, SWD(2014) 148 final, COM(2014) 249 final, Bruxelles, 6 mai 2014) et les nouvelles lignes directrices relatives aux aides à finalité régionale mettent l'accent sur le renforcement des aides à finalité régionale dans une optique de développement économique (Lignes directrices concernant les aides à finalité régionale pour la période 2014-2020, *JOUE* C 209, 23 juill. 2013).

[3537] En effet, pour qu'il y ait contrôle, les autres collectivités territoriales et leurs groupements doivent transmettre à la région des informations relatives aux aides et régimes d'aides qu'elles ont mis en œuvre sur le ressort de territoire. Cette transmission s'effectue chaque année civile, avant le 30 mars. Une fois ces informations transmises, la région doit établir un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire. La région doit respecter un délai pour transmettre son rapport au représentant de l'Etat dans la région. Ainsi, elle doit le transmettre avant le 30 juin de l'année suivante. En cas d'incompatibilité constatée, le représentant de l'Etat peut saisir les juridictions nationales d'un recours en annulation. Les aides ou régimes d'aides que les collectivités territoriales souhaitent mettre en œuvre sont alors examinés de manière conjointe par l'Etat puis la Commission européenne conformément à la procédure prévue par l'article 108 TFUE (ex-article 88 TCE). Les autorités européennes viennent donc en dernier ressort (Article L. 1511-1 du CGCT modifié par les articles 2 et 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015).

1307. « *La transparence des aides locales reste à accomplir* »[3538]. En effet, le contrôle par la Commission et la Cour de justice de l'Union européenne est freiné par la multitude de collectivités territoriales dont les compétences s'enchevêtrent[3539]. La décentralisation telle qu'elle existe actuellement rend les régimes d'aides d'Etat plus opaques[3540]. Le contrôle des aides ou régimes d'aides locales s'opère mais le millefeuille territorial ne permet pas un contrôle efficace. De plus, ce contrôle est limité en raison de la diversité des régimes sur lesquels se fondent les aides instituées par les collectivités territoriales[3541].

2. Le problème de la transparence des aides locales

1308. La difficulté provient des fonds qui sont versés en dehors du cadre des aides d'Etat. Deux catégories se distinguent : les aides *de minimis* et l'attribution de fonds publics au nom du droit au « *capitalisme d'Etat* »[3542].

1309. Les aides *de minimis* échappent au contrôle des juges européens[3543] mais demeurent soumises à celui des juges nationaux[3544]. Bien que n'étant pas une instance juridictionnelle, la Commission[3545] exerce un contrôle étroit des aides *de minimis* en associant les régions sur le fondement de l'article L. 1511-1 du CGCT[3546]. De plus, elles font l'objet d'un contrôle de compatibilité avec les règles européennes par le représentant de l'Etat. Le problème de transparence concerne dès lors le juge européen et non le juge national qui connaît du contentieux relatif aux interventions financières susvisées.

1310. Les fonds publics versés aux entreprises privées au nom du « *capitalisme d'Etat* » font l'objet d'un contrôle par la Cour de justice qui s'efforce de vérifier la bonne application du critère de « *l'investisseur privé* »[3547] en se fondant sur les communications et décisions de la Commission[3548] complétés par sa propre analyse de ce critère[3549]. Elle rejette

---

[3538] BLUMANN (Claude) et DUBOUIS (Louis), *Droit matériel de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 678.
[3539] *Ibidem*, p. 677.
[3540] CJCE, 21 mars 1991, *Italie c. Commission*, affaire C-307/88, *Rec.* I-1433.
[3541] BLUMANN (Claude) et DUBOUIS (Louis), *Droit matériel de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 677.
[3542] Pour un approfondissement de la notion voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §1. B. 2.
[3543] KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, 1ème éd., *op. cit.*, p. 67.
[3544] Pour une illustration récente de l'application du règlement *de minimis* par le juge administratif : CE, 10 octobre 2014, *SA Otor Velin*, n° 355995.
[3545] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §2, A, 1.
[3546] Article L. 1511-1 du CGCT modifié par les articles 2 et 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.
[3547] Communication en 1984, *Bull. CE*, 9/84, pp. 98 et c. ; Communication du 24 juillet 1991 de la Commission aux Etats membres « Application des article 92 et 93 du traité CEE et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE de la Commission aux entreprises publiques du secteur manufacturier », *JOCE*, C 273 du 18 octobre 1991 ; Décision n° 96/76/CE du 4 octobre 1995, *JOCE*, L 15 du 20 janvier 1996, p. 42.
[3548] CJCE, 10 juillet 1986, aff. 40/85, *Rec*. p. 2321, pt 13 : « *En vue de vérifier si une telle mesure présente le caractère d'une aide étatique, il est pertinent d'appliquer le critère, indiqué dans la décision de la Commission* ». Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 2, section 2, §2, A, 1.
[3549] La Cour de justice indique que « *[…] il convient notamment d'apprécier si, dans des circonstances similaires, un associé privé se basant sur les possibilités de rentabilité prévisibles, abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle, aurait procédé à un tel apport en capital* » (CJCE, 10 juillet 1986, aff. 40/85, *Rec*. p. 2321, pt 13). Elle compare le comportement des pouvoirs publics lorsqu'ils interviennent financièrement à celui d'un investisseur privé ordinaire (CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/ Commission*, aff. C-305/89, *Rec.* p. 1603, pt 20 ; CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/ Commission*, aff. C-303/88, *Rec.* p. 1433, pt 23 ; CJCE, 14 septembre 1994, *Royaume d'Espagne c/ Commission*, aff. 42/93, *Rec.* p. 4175, pt 14 ; CJCE, 3 mai 1996, *RFA c/ Commission*, aff. T-455/05, *Rec.* p.

toute application mécanique ou standardisée de ce critère[3550] ainsi que l'appréciation[3551] qui en est faite par la Commission. Les juges nationaux opèrent également un contrôle de ces opérations financières émanant des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en se fondant sur le critère susvisé de « *l'investisseur privé* »[3552].

Section 2. Les conséquences du contrôle : la sanction

1311. « *Qui dit « contrôle » dit nécessairement « sanction »* »[3553]. La sanction[3554] est la conséquence du contrôle, les deux notions sont intimement liées. Le juge applique une sanction idoine selon qu'elle concerne les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'une part, les entreprises privées, d'autre part, et ce, en recherchant un équilibre entre les prérogatives de l'administration et les droits des entreprises privées-administrés. L'administration n'est donc plus exemptée de sanctions par le juge. Elle est, au même titre que les entreprises privées, soumise à sa sanction (§1). Le juge, confronté à l'inexécution de ses décisions, qui ont par ailleurs l'autorité de la force jugée, par l'administration, a été aidé par le législateur qui a modifié les dispositions en vigueur (§2).

§1. Les sanctions infligées par la juridiction administrative en matière d'interventionnisme financier local

1312. La juridiction financière ne peut sanctionner l'activité de l'administration que de manière indirecte (A), contrairement au juge administratif qui est en mesure d'infliger des sanctions en ce sens (B).

2441 ; TPI, 21 mai 2010, *France, France Telecom e.a. c/ Commission*, aff. jtes T-425/04, T-444/04, T-450/04, T-456/04, pt. 216 ; CJUE, 24 janvier 2013, *Frucona Kosice c/ Commission*, aff. C-73/11 P, pt 80 ; CJUE, 21 mars 2013, *Commission c/ Buczel Automative*, aff. C-405/11 P, pts 57-58).

[3550] CJCE, 3 octobre 1991, aff. C-261/89, pt 12 ; TPI, 11 juillet 2002, *HAMSA c/ Commission*, aff. T-152/99, pts 160 et s. ; TPI, 17 octobre 2002, *Linde c/ Commission*, aff. T-98/00, *Rec.* p. II-3961 ; CJCE, 16 mai 2002, *France c/ Commission*, aff. C-482/1999, *Rec*. p. I-43978, pt 71 ; TPI, 15 décembre 2009, *EDF c/ Commission*, aff. T-156/04, pt 213.

[3551] Le juge contrôle l'exactitude matérielle des faits, l'absence de détournement de pouvoir, l'erreur manifeste d'appréciation (CJCE, 29 février 1996, *Belgique c/ Commission*, aff. C-56/93, *Rec.* p. I-723, pt 11 ; CJCE, 8 mai 2003, aff. C-328/99 et C-399/00, pt 39 ; TPI, 21 octobre 2004, *Lenzing c/ Commission*, aff. T-36/99, *Rec.* p. II-3597, pt 15 ; CJCE, 22 novembre 2007, *Espagne c/ Lenzing*, aff. C-524/04 P, *Rec.* p. I-9947, pt 59) et les constats d'évidence (CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission*, aff. jtes C-278 à C-280/92, *Rec.* p. 4103, pt 26).

[3552] CE, 3/8 SSR, 10 novembre 2010, *Communauté de communes Nord du Bassin de Thau*, n° 313590 ; KARPENSCHIF (Michaël), Effacement d'une dette d'une SEML : quand l'accordéon grince, *JCP A*, 24 janvier 2011, étude n° 2038.

[3553] Audition de M. Philippe AUBERGER, Député, Ancien Rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale (1993-1997), extrait du procès-verbal de la séance du 5 novembre 1998, Réf. préc. Monsieur Philippe AUBERGER fut député et ancien Rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale (1993-1997). Il participa au groupe de travail à l'origine de la LOLF.

[3554] Le terme « *sanction* » vient du latin « *sancire* » qui signifie « *rendre inviolable par un acte religieux* » (ALLAND (Denis) et RIALS (Stéphanie), dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, Quadrige/Lamy-PUF, 2012, Paris, p. 1381) ; « *donner un caractère sacré* » (LAMANDA (Vincent), Séance d'ouverture, *in Actes du colloque organisé par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation le 13 décembre 2013*, *La sanction : regards croisés du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, Conseil d'Etat. Droits et Débats, 2015, Paris, pp. 11-14) ; ce qui a donné « *consacrer, rendre irrévocable, sanctionner, ratifier* » et, plus précisément, la sanction veut dire « *toute mesure, peine, réparation ou récompense, prise dans le but d'assurer le respect d'une obligation juridique* » (ALLAND (Denis) et RIALS (Stéphanie), dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, Quadrige/Lamy-PUF, 2012, Paris, p. 1381).

A. Une sanction indirecte

1313. S'il est vrai que la tutelle du représentant de l'Etat sur les collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre a disparu[3555], celui-ci bénéficie encore du contrôle de légalité de leurs actes administratifs. Il reste la seule autorité en mesure de rendre applicables les avis des juridictions financières dans le cadre du contrôle budgétaire (1) contrairement à l'examen de gestion (2).

1. La sanction du représentant de l'Etat lors du contrôle budgétaire

1314. La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut être sanctionné dans le cadre du contrôle budgétaire en cas de non-respect des avis rendus par la chambre régionale des comptes. En effet, lorsque le contrôle budgétaire a lieu, la chambre régionale des comptes rend un avis. Toutefois, quand bien même il s'agirait d'un simple avis, l'organe délibérant est enfermé dans un délai prescrit par la chambre régionale des comptes afin que celui-ci rétablisse l'équilibre budgétaire. Celui-ci peut soit se prononcer dans le délai prescrit soit prendre des mesures de redressement adéquat. Dans tous les cas, même si l'avis ne lie pas l'organe délibérant, celui-ci doit toutefois, respecter le principe d'équilibre budgétaire. Il se doit de rétablir l'équilibre budgétaire de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. La sanction n'est donc pas la conséquence de l'absence de respect de l'avis de la chambre régionale des comptes mais plutôt de l'atteinte portée à un principe budgétaire. Dès lors, la question de la sanction par la chambre régionale des comptes se pose. L'absence de retour à l'équilibre, à l'issue de son avis, permet à la chambre régionale des comptes de se prononcer dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération. Mais la chambre régionale des comptes ne peut toujours pas sanctionner la collectivité territoriale. Elle ne peut le faire qu'indirectement. Le budget étant réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat, celui-ci va, de fait, rendre l'avis de la chambre régionale des comptes exécutoire même s'il peut encore s'écarter des propositions formulées par la chambre régionale des comptes à condition d'assortir sa décision d'une motivation explicite.

1315. Lors du contrôle budgétaire, dans le cadre de l'absence d'inscription d'une dépense obligatoire, la chambre régionale des comptes adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Or, celle-ci ne faisant pas grief, elle ne peut faire l'objet d'aucun recours. De ce fait, en cas de non-respect de la mise en demeure, la chambre régionale des comptes n'a qu'une possibilité, demander au représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget en proposant, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Là encore, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est libre de s'écarter

---

[3555] Voir *supra* partie 1, titre 1, sous-titre 2, chapitre 1, section 1, §1, A. 1.

de la mise en demeure de la chambre régionale des comptes à condition d'assortir sa décision d'une motivation explicite.

1316. Par conséquent, si la chambre régionale des comptes sanctionne la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, les sanctions ne peuvent être exécutoires qu'après l'édiction d'un acte administratif émanant du préfet et imposant sa propre décision à la collectivité territoriale[3556].

2. La sanction du représentant de l'Etat lors de l'examen de la gestion

1317. L'examen de la gestion « *ne peut entraîner une sanction d'ordre juridictionnel* »[3557]. L'examen de la gestion n'est pas une procédure juridictionnelle[3558]. Il en résulte que les rapports d'observations définitives ne peuvent ni faire l'objet d'un recours en appel devant la Cour des comptes ni être susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. Pourtant, le parallélisme des procédures de contrôle budgétaire et de l'examen de la gestion permet de s'interroger sur les sanctions dans le cadre de l'examen de la gestion.

1318. En matière d'interventionnisme financier local, l'examen de gestion est important car il permet d'analyser la manière dont la collectivité territoriale utilise les deniers publics en faveur des entreprises privées. L'absence de caractère contraignant des rapports d'observations définitives ne permet pas aux recommandations de s'appliquer. Dès lors, comment procède-t-on ? Faut-il que ces rapports d'observations définitives aient une force obligatoire comme pour le contrôle juridictionnel ? Faut-il au contraire passer par l'intermédiaire du préfet comme pour le contrôle budgétaire ? Ces questions sont importantes car pour l'une ou l'autre solution, les conséquences diffèrent.

1319. La première hypothèse suppose un examen de la gestion qui aboutirait à la production d'un rapport d'observations définitives faisant grief. Ce rapport ferait l'objet d'un recours près le juge de l'excès de pouvoir aussi bien par le représentant de l'Etat que par tout justiciable ayant un intérêt à agir[3559]. Dans un rapport d'information, les sénateurs Jean-Paul Amoudry et Jacques Oudin recensent le point de vue des élus locaux sur l'examen de gestion. Ces derniers soulèvent plusieurs griefs à l'encontre de la procédure d'examen de la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à

[3556] C'est cet acte administratif et non pas l'avis de la chambre régionale des comptes que la collectivité peut attaquer en annulation devant le tribunal administratif (CE, 18 novembre 1998, *Association d'éducation populaire Louis Flodrops*, n° 143007, *Rec*. p. 422).

[3557] OUDIN (Jacques), *Rapport d'information au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation et de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, par le groupe de travail sur les chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale*, n° 520, Sénat, Session ordinaire de 1997-1998, Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1998.

[3558] L'examen de gestion relève des « *attributions administratives* » des chambres régionales et territoriales des comptes (ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, 10ème éd., Dalloz, 2017, Paris, p. 382).

[3559] La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre serait donc surveillé de près afin que celui-ci accomplisse les recommandations de la chambre régionale des comptes.

fiscalité propre[3560]. Parmi ceux-ci, ils regrettent l'absence de procédure de recours contre les lettres d'observations définitives. De ce fait, le rapport d'information propose que les rapports d'observations définitives aient un caractère d'actes faisant grief afin qu'ils soient susceptibles de faire grief et d'être déférés au juge de l'excès de pouvoir et, même directement, au juge du Conseil d'Etat[3561]. Pour ce groupe de travail, « *la faculté d'intenter un recours pour excès de pouvoir à l'encontre des lettres d'observations définitives constitue le corollaire de la définition de l'examen de la gestion* »[3562]. Ce rapport d'information n'a pas abouti à l'adoption d'une loi. Quelques mois plus tard, des travaux parlementaires ont de nouveaux repris. La lecture de ces travaux révèle l'esprit de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001[3563] qui sera adoptée par la suite. Le rapport d'information du député Bernard Desrosiers souligne les inconvénients de la mise en place de recours des rapports d'observations définitives[3564]. Il indique que les recours allongeraient la procédure et porterait atteinte à la mission confiée aux chambres régionales des comptes par le législateur. Des rapports des sénateurs Jean-Paul Amoudry et Jacques Oudin, seuls ont été retenus le principe du contradictoire et les droits de la défense. Le législateur ne semble pas enclin à rendre les rapports d'observations définitives susceptibles de recours.

1320. La seconde hypothèse suppose un examen de la gestion qui aboutirait à une sanction de la chambre régionale des comptes par l'intermédiaire du représentant de l'Etat comme pour le contrôle budgétaire. Le représentant de l'Etat pourrait ainsi obliger la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à prendre les mesures nécessaires. Il lui appartiendra de prendre une décision motivée qui rende exécutoire les recommandations de la chambre régionale des comptes. Dès lors, ce ne sont plus les rapports d'observations définitives qui feraient l'objet d'un recours mais la décision du représentant de l'Etat. Cette hypothèse semble plus probable et moins lourde. Elle n'entraînerait pas d'allongement de procédure et ne porterait pas davantage atteinte à la mission confiée aux chambres régionales des comptes par le législateur.

1321. La troisième hypothèse imaginée est la sanction politique. En effet, les rapports d'observations définitives sont rendus publics et débattus au sein de l'assemblée délibérante. Dès lors, les citoyens informés seraient en mesure de sanctionner dans les urnes

---

[3560] AMOUDRY (Jean-Paul), 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 MM. Jacques OUDIN, Jean-Paul AMOUDRY, Philippe MARINI, Patrice GÉLARD, Joël BOURDIN, Paul GIROD et Yann GAILLARD tendant à réformer les conditions d'exercice des compétences locales et les procédures applicables devant les chambres régionales des comptes*, n° 325, Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mai 2000, Sénat, (1999-2000), p. 10.

[3561] Le Conseil d'Etat a déjà tranché la question puisque dans deux arrêts, le juge administratif a rejeté le recours pour excès de pouvoir contre des observations définitives (CE, 7/10 SSR, 8 décembre 1995, *Département de la Réunion*, n°s 154042 et 154894 ; CE, 8 février 1999, *Commune de la Ciotat*, n° 169047, *Rec.* p. 658 ; *Dr. adm.* 1999, n° 167).

[3562] AMOUDRY (Jean-Paul), 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 MM. Jacques OUDIN, Jean-Paul AMOUDRY, Philippe MARINI, Patrice GÉLARD, Joël BOURDIN, Paul GIROD et Yann GAILLARD tendant à réformer les conditions d'exercice des compétences locales et les procédures applicables devant les chambres régionales des comptes*, n° 325, Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mai 2000, Sénat, (1999-2000), p. 15.

[3563] Loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, Réf. préc.

[3564] DEROSIER (Bernard), *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi, n° 2064 portant diverses dispositions statutaires relatives aux magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes et modifiant le code des juridictions financières*, n° 2267, Assemblée nationale, 22 mars 2000.

la mauvaise gestion éventuelle des fonds publics locaux par l'exécutif local. La publicité de ces rapports représente une arme redoutable contre les élus locaux mais amplifie la démocratie locale.

1322. Ces questions sont importantes car les chambres régionales des comptes ont été créées pour justifier la suppression de la tutelle administrative et financière des représentants de l'Etat. Il ne s'agit pas de rétablir la tutelle mais plutôt de rendre exécutoire les recommandations des chambres régionales des comptes. Pour qu'il n'y ait pas de tutelle, le représentant de l'Etat devrait – s'il prend la décision de rendre exécutoire les décisions des chambres – être lié par les recommandations.

B. Une sanction directe des instruments juridiques

1323. Il faut distinguer les sanctions contractuelles (1) des sanctions dues à l'action unilatérale de l'administration territoriale (2).

1. Les sanctions contractuelles

1324. Les sanctions contractuelles émanent avant tout de l'administration en vertu du privilège du préalable[3565]. Ses sanctions peuvent être contestées par l'entreprise privée qui décide de saisir le juge du contrat. Ce dernier analyse la sanction infligée par l'administration afin de rendre son jugement.

1325. L'administration peut résilier pour motif d'intérêt général tout contrat conclu dans l'intérêt général[3566]. En cas de litige, il appartiendra au juge de se prononcer sur le motif d'intérêt général. Ainsi, il est admis que l'abandon d'un projet de développement économique par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre correspond à un motif d'intérêt général[3567]. De plus, le juge du contrat a considéré qu'un motif financier constituait un motif d'intérêt général. Ainsi, un contrat de subvention peut être résilié en raison de motifs budgétaires[3568]. La résiliation d'un contrat pour motif d'intérêt général est donc admise dans certains cas[3569] et fait l'objet d'une indemnisation du cocontractant[3570]. Mais, dans d'autres cas, un tel motif ne peut être

---

[3565] CE, 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, n° 49241, *Rec*. p. 583

[3566] Le pouvoir de résiliation unilatérale pour motif d'intérêt général a été consacré au XIXème siècle par l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 mars 1864, *Paul Dupont* (*D*. 1894.3.87). Il a été érigé au rang de règle générale applicable aux contrats administratifs par l'arrêt d'assemblée du 2 mai 1958 (CE, Ass., 2 mai 1958, *Distillerie de Magnac Laval*, *Rec.* p. 246, *AJ* 1958.II.282, concl. J. Kahn ; *D*. 1958, p. 730, note André de Laubadère) et confirmé par le Tribunal des conflits (TC, 2 mars 1987, *Société d'aménagement de Briançon-Montgenèvre*, *RFDA* 1987, p. 191, note F. M) et le Conseil constitutionnel (Cons. const., n° 84- 185 DC 18 janvier 1985, *RFDA* 1985, p. 624, note P. Delvolvé).

[3567] TA Grenoble, 9 avril 1980, *Société d'aménagement touristique d'Alpes d'Huez*, *Dalloz*, 1981, p. 581, note Servouin.

[3568] CE, 8 juillet 2005, *Jegjiga*, n° 259615.

[3569] Ce motif d'intérêt général peut provenir de la modification du capital social de la société contractante (CE, 31 juillet 1996, *Société des téléphériques du massif du Mont-Blanc*, *Rec.* p. 334) ou de la faible rentabilité socio-économique du projet (CE, 21 décembre 2007, *Région du Limousin*, *Rec*. p. 534, *BJCP* n° 57/2008, p. 138, concl. E. Prada- Bordenave).

[3570] Le cocontractant de l'Administration bénéficie, effectivement, en vertu du droit à l'équilibre financier du contrat, d'une indemnisation de l'intégralité du préjudice qu'il a subi (CE, Sect. 15 juillet 1959, *Sté Alcools Vexin*, *Rec.* p. 451). Ce principe a été confirmé par la jurisprudence européenne qui reconnaît à tout État un pouvoir souverain de résilier un contrat moyennant compensation (CEDH, 9 décembre 1994, *Raffineries grecques Stran*, *JCP G.* 1995.I.3823, F. Sudre ; *AJDA* 1995, p. 124, J.- F. Flauss).

admis. C'est le cas notamment des garanties d'emprunt. Le juge du contrat contrôle la validité de la résiliation afin de rendre sa décision. En cas de validité du motif d'intérêt général et des clauses du contrat, le juge obligera généralement l'administration à indemniser intégralement le préjudice causé. Le juge applique la théorie générale de la responsabilité contractuelle sans faute pour fait du prince. En cas d'invalidité du motif d'intérêt général, le juge rejettera la résiliation. Le juge pourra alors attribuer une indemnité pour résiliation irrégulière au cocontractant[3571].

1326. L'administration peut procéder à la résolution du contrat qui la lie à l'entreprise privée[3572]. La résolution d'un contrat n'est possible que si les conditions d'exécution du contrat ne sont plus respectées. Ainsi, le Conseil d'Etat a-t-il jugé que la résolution d'un contrat de vente d'un terrain n'est pas illégale lorsque l'entreprise privée ne respecte pas ses engagements[3573]. Le juge administratif autorise même l'administration à prononcer des sanctions qui n'étaient pas préalablement prévues au contrat à l'encontre du concessionnaire défaillant[3574].

2. Les sanctions émanant des actes administratifs unilatéraux

1327. La seule sanction possible des actes administratifs unilatéraux concourant à l'interventionnisme financier local ne peut provenir que du juge administratif. L'annulation sera donc le seul moyen de protéger l'entreprise privée.

1328. En cas de constat d'une irrégularité des actes administratifs unilatéraux, la chambre régionale des comptes ne pourra pas annuler elle-même ces derniers car la compétence appartient au juge administratif. Le juge financier n'a donc que très peu de marge de manœuvre pour sanctionner l'activité de l'administration territoriale lorsqu'elle intervient financièrement en faveur des entreprises privées. Le représentant de l'Etat est le

---

[3571] CE, Sect., 10 mai 1963, *Société « La prospérité fermière »*, concl. contraires Braibant, *RDP*, 1963, p. 584.

[3572] Le principe selon lequel « *le cocontractant lié à une personne publique par un contrat administratif est tenu d'en assurer l'exécution, sauf en cas de force majeure, et ne peut notamment pas se prévaloir des manquements ou défaillances de l'Administration pour se soustraire à ses propres obligations contractuelles ou prendre l'initiative de résilier unilatéralement le contrat* » subsiste encore (CE, 27 décembre 1925, *Sieur Dolfini*, *Rec.* p. 220 ; CE, 8 octobre 2014, *Société Grenke location*, n° 370644, *CMP* 2014, rep. 11, F. L. et P. S- C. et comm. 329, G. Eckert ; *AJDA* 2015, p. 396, F. Melleray ; *BJCP* no 98, p. 3, concl. G. Pellissier ; *Dr. adm.* 2015, comm. 12, F. Brenet ; *RFDA* 2015, p. 47, Ch. Pros-Phalippon). Le cocontractant a « *le devoir de s'acquitter de ses obligations contractuelles alors même que l'administration méconnaîtrait les siennes* » (CAA Bordeaux, 29 juillet 2010, n° 10BX00071). Néanmoins, ce dernier peut effectuer un recours près le juge du contrat d'une demande de résiliation bien que celle-ci soit rarement prononcée (CE, 5 décembre 1947, *Ministre Commerce c/ Petit Maire*, *T*. p. 645). Le cocontractant peut, en outre, exercer son droit à indemnisation (CE, 3 décembre 1993, *Cie générale Chauffe*, *AJDA* 1994, p. 485, V. Haïm). Dans tous les cas, le cocontractant est dans l'obligation de poursuivre l'exécution du contrat, afin de ne pas engager sa propre responsabilité (CAA Bordeaux, 7 mars 2006, n° 02BX01110, *CMP* 2006, comm. 171, W. Zimmer).

[3573] CE, 8/7 SSR, 22 juillet 1977, n° 00916 ; Cass. Civ., 8 juillet 2015, n° 14-11582, *JCP G* 2015, 1261, n° 8, obs. Y.-M. Serinet dans le cadre d'un crédit-bail).

[3574] Le juge administratif montre l'importance de la sanction dans un arrêt du 31 mai 1907, *Deplanque*, dans lequel il énonce que « *toute obligation contractuelle comporte une sanction ; à défaut de règles particulières édictées par le contrat, c'est le droit commun qu'il faut appliquer ; pour qu'il en fût autrement, il faudrait une disposition explicite et formelle du contrat. Le droit commun, c'est ou la rupture du contrat ou la condamnation à des dommages-intérêts* » (CE, 31 mai 1907, *Déplanque*, *Rec*. p. 513 ; *D*. 1907.3.81, concl. Romieu ; *RDP*, 1907.678, note Jèze ; *S*. 1907.3.113, note Hauriou).

seul, pour l'instant, à pouvoir rendre les avis et recommandations de la chambre régionale des comptes exécutoires.

1329. Plus particulièrement, le juge intervient dans le cadre du contentieux en matière fiscale en annulant des actes de l'administration pour illégalité. Ce recours couvre « *une place modeste en cette matière* »[3575]. Ainsi, un recours pour excès de pouvoir est recevable contre les décisions relatives au refus et au retrait des agréments fiscaux[3576].

1330. Le juge administratif détient une compétence pour annuler les actes administratifs unilatéraux des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ainsi, il peut annuler un budget primitif au motif que celui-ci n'informe pas de manière « *suffisante* » les conseillers régionaux la répartition de la somme d'argent allouée à une entreprise privée pour permettre l'appui en investissement de son projet[3577].

§2. Les sanctions pour inexécution des décisions du juge

1331. Les recours devant le juge administratif ont considérablement évolué. Mais, ceux-ci sont peu efficaces si l'administration n'exécute pas les décisions de justice lorsqu'elle est la partie perdante au litige. La question est de savoir comment rendre les décisions du juge exécutoires. L'évolution des recours près le juge administratif a favorisé leur affermissement (A). Le juge dispose depuis les années 1980 et 1990 de deux « *armes redoutables* »[3578] (B).

A. L'évolution des recours devant le juge administratif

1332. Force est de constater que le recours pour excès de pouvoir se rapproche du recours plein contentieux (1) et le recours plein contentieux s'est renforcé (2).

[3575] BACHELIER (Gilles), Contentieux fiscal, *Dalloz professionnels Pratique du contentieux administratif*, Dossier 570, décembre 2015 (synthèse d'actualité : mars 2017).
[3576] CE, Sect., 26 janvier 1968, *Société « Maison Genestal »*, n° 69765, *Rec.* p. 62, concl. Bertrand.
[3577] Le juge administratif a annulé la délibération approuvant le budget primitif 2016 de la région Auvergne-Rhône-Alpes car il a estimé que l'information n'était pas « *suffisante pour permettre [aux conseillers régionaux] d'exercer leurs attributions* ». Le juge souligne que « *le document budgétaire et comptable annexé à la délibération attaquée mentionne seulement que l'autorisation de programme de 4,7 millions d'euros devant permettre l'appui en investissement du projet de Center Parcs à Roybon figure dans le chapitre « action économique » et à la fonction « tourisme et thermalisme ». Il ne ressort pas des pièces du dossier que cette question a été abordée en commissions les 7 et 8 avril 2016. Et en séance, le 14 avril 2016, le vice-président de la région a, de nouveau, seulement indiqué que « le dossier est transversal », puisqu'il doit englober le tourisme, l'économie, et la formation qui constituent des chapitres budgétaires distincts sans toutefois apporter de précision sur la répartition prévue et sur la nature des dépenses envisagées. Or, cette information était indispensable pour permettre un vote utile par chapitre* » (TA Lyon, 17 mai 2018, n° 1604108).
[3578] GIRARDOT (Thierry) et MASSOT (Jean), *Le Conseil d'Etat*, La documentation française, coll. « Notes et études documentaires », n°5086-87, janvier 1999, Paris, p. 115.

1. Le rapprochement du recours pour excès de pouvoir du recours plein contentieux

1333. Le recours pour excès de pouvoir est un « *recours contentieux tendant à l'annulation d'une décision administrative et fondé sur la violation par cette décision d'une règle de droit* »[3579]. Il fait partie du contentieux de l'annulation[3580]. L'intérêt de ce recours est qu'il annule toute décision administrative émanant des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui violerait une règle de droit. Le recours pour excès de pouvoir est, en principe, un recours contre un acte administratif unilatéral faisant grief[3581].

1334. Mais l'évolution du recours pour excès de pouvoir est marquée par un rapprochement entre recours pour excès de pouvoir et recours pleine juridiction[3582]. En effet, le recours pour excès de pouvoir concerne également l'autre catégorie d'acte administratif que constitue le contrat administratif.

1335. Le recours pour excès de pouvoir est un recours objectif qui met en cause un droit objectif c'est-à-dire « *une règle de droit, un bénéfice que les individus retirent directement des règles de droit et sans qu'il ait besoin d'un acte juridique spécial pour les individualiser à leur profit* »[3583]. Il s'oppose au recours subjectif dont relève le contentieux de pleine juridiction qui met en cause « *le bénéfice que tel individu tire d'un acte juridique déterminé intervenu lui-même dans le cadre des prévisions de la loi* »[3584]. Le rapprochement entre le recours pour excès de pouvoir et le recours plein contentieux est dû à l'absorption par le recours pour excès de pouvoir de certains contentieux qui, normalement, relèvent du contentieux de la pleine juridiction[3585]. Un recours en vue d'annuler une décision financière violant une règle de droit constitue un recours objectif. En revanche, une décision financière créatrice de droits prise en vertu d'une délibération financière peut faire l'objet d'un recours

---

[3579] CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, article « *recours pour excès de pouvoir* », 11ème éd., PUF, 2017, p. 867.

[3580] La classification des contentieux a été dégagée par Léon Aucoc puis par Edouard Laferrière. Le premier y fait référence dans ses *Conférences sur l'administration*. Le second y fait référence dans son *Traité de la juridiction administrative*. Ils distinguent le contentieux de la pleine juridiction, le contentieux de l'annulation, le contentieux de l'interprétation et le contentieux de la répression.

[3581] Dès lors, les actes émanant d'une autorité législative ou d'une autorité juridictionnelle, de même que les actes de gouvernement, d'une personne qui n'est pas une autorité publique et les actes assimilés à ceux des particuliers et à tout contrat ne peuvent être recevables dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir (LAMBERT (Thierry), *Procédures fiscales*, 3ème éd., LGDJ, coll. « Précis Domat Droit public », 2017, Paris, p. 626).

[3582] Ce rapprochement avait été mis en lumière par Maurice Hauriou dans sa 7ème édition du *Précis de droit administratif*. D'ailleurs, il est allé beaucoup plus loin dans son analyse puisqu'il prédisait une confusion des deux recours au détriment du recours pour excès de pouvoir qui serait absorbé par le recours de pleine juridiction. Marcel Waline est plus modéré. Il estime, en effet, que les deux recours certes se rapprochent mais ils gardent encore leur identité (WALINE (Marcel), Vers un reclassement des recours du contentieux administratif ?, *RDP*, 1935, pp. 213-214).

[3583] WALINE (Marcel), Vers un reclassement des recours du contentieux administratif ?, *op. cit.*, pp. 220-224.

[3584] *Ibidem*, pp. 220-224.

[3585] Les expressions « *contentieux de pleine juridiction* » et « *contentieux d'annulation* » ont été remises en question par Léon Duguit qui les trouvaient inadaptées voire « *très mauvaises* » car elles présument l'idée selon laquelle il y aurait un contentieux dans lequel les pouvoirs du juge seraient plus étendus et un contentieux strictement réservé à l'annulation (DUGUIT (Léon), *Traité de droit constitutionnel*, Tome 2, 3ème éd., Ancienne Librairie Fontemoing et Cie, 1928, Paris, p. 473). Cette absorption est la conséquence d'une approche matérielle de la classification des recours, prônée par Léon Duguit (DUGUIT (Léon), *Traité de droit constitutionnel*, Tome 2, *op. cit.*, pp. 458-520). Duguit explique sa préférence dans les commentaires des conclusions de Romieu sous Conseil d'Etat, 30 novembre 1906, *Jacquin*, *S.* 1907.3.19, pp. 511-512.

pleine juridiction. Toutefois, un contrat financier qui n'est pas conforme à une règle de droit peut faire l'objet d'une annulation par l'intermédiaire d'un recours objectif.

1336. L'inconvénient du recours objectif est qu'il se limite à la simple annulation de l'acte juridique. Mais, le rapprochement des deux recours a entraîné une subjectivisation du recours pour excès de pouvoir. En effet, le recours pour excès de pouvoir autorise le juge à assortir sa décision de justice d'une condamnation pécuniaire[3586].

1337. Les deux recours se distinguent quant à la nature de la question posée au juge[3587]. Mais ils se rapprochent sur certains points. Notamment en matière de recevabilité comme l'avait démontré Raphaël Alibert[3588], Georges Pichat[3589] et Marcel Waline[3590]. Une autre question intervient. Elle concerne l'intérêt à agir. Qui peut effectuer un recours pour excès de pouvoir ? Le juge administratif a montré qu'il avait une approche assez large de l'intérêt à agir[3591]. En effet, « *toute personne concernée par un acte de l'administration est en principe recevable à en demander l'annulation* »[3592]. Le juge administratif a progressivement affirmé ce droit au recours dans le cadre de l'interventionnisme financier local, d'abord, pour les communes avec l'arrêt du Conseil d'Etat datant du 29 mars 1901[3593], puis ce fut au tour des départements avec l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 janvier 1911, *Richemond*[3594]. Par ailleurs, les deux recours excluent tous les actes administratifs unilatéraux non décisoires. C'est le cas de l'avis. S'insérant dans le processus d'édiction d'une décision administrative, il ne constitue pas en lui-même une décision. Le Conseil d'Etat l'a énoncé dans un arrêt du 26 février 1988, *Mlle Mahaut contre Girou* dans lequel il indique que l'avis rendu par la chambre régionale des comptes dans le cadre du contrôle budgétaire ne peut faire l'objet d'aucun recours pour excès de pouvoir. De même, la mise en demeure d'une collectivité défaillante ne constitue pas une « *décision faisant grief* » car il s'agit du premier acte d'une procédure qui doit se poursuivre. Le juge financier l'a affirmé dans l'arrêt Conseil d'Etat, 22 novembre 1957, *Commune de Villerupt* dans lequel il souligne que la mise en demeure d'inscrire d'office une dépense obligatoire ne fait pas grief. Le Conseil d'Etat a confirmé cette jurisprudence, le 30 janvier 1987, par l'arrêt du Conseil d'Etat, *Département de la Moselle*. La question de la recevabilité semble accorder les deux recours contentieux.

1338. Par ailleurs, bien que rare en raison de l'existence d'une procédure spécifique[3595], même le contentieux fiscal peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir[3596]. Les moyens pouvant être invoqués devant le Tribunal administratif sont

---

[3586] CE, Sect., 6 novembre 2002, n° 223041, *Mme Soulier*, Réf. préc.
[3587] Cette distinction a été soulevée par Léon Duguit qui attache une importance particulière pour les analyses juridiques conduites d'un point de vue matériel (DUGUIT (Léon), *Traité de droit constitutionnel*, Tome 2, *op. cit.*, pp. 458-520).
[3588] ALIBERT (Raphaël), *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Payot, 1926, Paris, 391 pages.
[3589] PICHAT (Georges) conclusions sous CE, 3 mars 1912, *Lafage*, *Rec.* p. 506.
[3590] WALINE (Marcel), Vers un reclassement des recours du contentieux administratif ?, *op. cit.*, pp. 205-236.
[3591] GIRARDOT (Thierry) et MASSOT (Jean), Le Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 115.
[3592] *Ibidem*, p. 116.
[3593] CE, 29 mars 1901, *Casanova, Canazzi et autres*, Réc. préc.
[3594] CE, 27 janvier 1911, *Richemond*, n° 36372, *Rec.* p. 105.
[3595] ROEMER (Florent), *Contentieux fiscal*, 2ème éd., Larcier, coll. « Paradigme », 2014, Paris, p. 101.
[3596] Louis Trotabas a parfaitement démontré le caractère objectif du contentieux fiscal dans un article intitulé « La nature juridique du contentieux fiscal en droit français » (*Mélanges Hauriou*, p. 746 et s.).

l'incompétence, le vice de forme, le détournement de pouvoir et la violation de la loi[3597]. Les motifs de cassation du Conseil d'Etat relèvent de l'incompétence, du vice de forme, de la violation des règles de procédure ou de la règle de droit[3598].

1339. Le recours pour excès de pouvoir se rapproche du recours plein contentieux sans qu'il y ait une confusion des deux recours. Ils demeurent « *bien distincts et irréductibles l'un à l'autre* »[3599]. D'ailleurs, le recours plein contentieux a aussi évolué renforçant ainsi son identité.

2. Le renforcement du recours plein contentieux

1340. Le recours plein contentieux est un recours par lequel le juge peut « *réformer les décisions de l'administration non seulement quand elles sont illégales mais encore lorsqu'elles sont erronées, leur substituer des décisions nouvelles, constater des obligations et prononcer des condamnations pécuniaires* »[3600]. Du point de vue matériel, il demeure un recours subjectif. En matière d'interventionnisme financier local, le recours plein contentieux est possible dans le cadre du contentieux fiscal, du contentieux des sanctions administratives et le contentieux contractuel.

1341. Le contentieux fiscal est parmi les contentieux les plus importants. Dans le cadre de ce contentieux, le contribuable peut contester le montant de l'imposition que l'administration territoriale a mise à sa charge. Celui-ci peut alors effectuer un recours plein contentieux afin d'obtenir soit la décharge, soit la réduction de l'impôt. Le juge fiscal fixe le montant de l'impôt dû par le contribuable dans ses conclusions.

1342. Dans le cadre du contentieux contractuel, la responsabilité de l'administration peut être engagée en cas d'inexécution ou de mauvaise exécution du contrat ou en cas de manquement au contrat. C'est alors la responsabilité pour faute de l'administration qui est engagée[3601]. Il appartient au juge d' « *obliger l'administration à payer une certaine somme d'argent* »[3602]. Toutefois, la responsabilité quasi délictuelle de l'administration prédomine. Ainsi « *toute faute ayant causé un préjudice oblige l'administration à le réparer* »[3603].

[3597] ROEMER (Florent), *Contentieux fiscal*, 2ème éd., Larcier, coll. « Paradigme », 2014, Paris, p. 101.
[3598] ROEMER (Florent), *Contentieux fiscal*, 2ème éd., Larcier, coll. « Paradigme », 2014, Paris, p. 106.
[3599] DUGUIT (Léon), *Traité de droit constitutionnel*, Tome 2, *op. cit.*, pp. 458-520 ; WALINE (Marcel), Vers un reclassement des recours du contentieux administratif ?, *op. cit.*, p. 213-214.
[3600] CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, article « *recours pour excès de pouvoir* », 11ème éd., PUF, 2017, p. 867.
[3601] La responsabilité sans faute dans le domaine économique a une extension particulièrement large, puisque le Conseil d'État l'a même étendue aux mesures législatives. Cependant, la jurisprudence se montre exigeante en ce qui concerne les caractères de spécialité et de gravité du préjudice (CE, Ass., 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette »*, n° 51704, *Rec*. p. 25).
[3602] GIRARDOT (Thierry) et MASSOT (Jean), *Le Conseil d'Etat*, *op. cit.*, p. 126.
[3603] *Ibidem*, p. 123.

B. Les deux « *armes redoutables* » du juge administratif

1343. Le Conseil d'Etat a toujours refusé de sanctionner l'inexécution de ses décisions par l'administration[3604]. L'administré se retrouvait donc démuni face à l'attitude de l'administration. Le législateur est donc intervenu afin d'accroître les pouvoirs du juge administratif. Ce dernier dispose désormais depuis la loi n° 95-125 du 8 février 1995 d'un pouvoir d'injonction[3605] (A). De plus, il détient grâce à la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 d'un pouvoir d'astreinte[3606] (B).

1. L'injonction

1344. Le terme « *injonction* » vient du bas latin « *injunctio* » qui signifie « *action d'imposer (une charge)* »[3607], « *ordre* ». En droit, l'injonction est « *un ordre, une prescription, un commandement* »[3608] qui émane du juge. Le juge administratif ne se contente plus d'annuler un acte administratif, il peut ordonner des mesures coercitives à l'encontre de l'administration[3609]. Le juge prescrit ces mesures qui peuvent être assorties, le cas échéant, d'un délai d'exécution, par le même jugement ou le même arrêt.

1345. L'injonction est un « *acte de concrétisation du droit* »[3610]. Le juge administratif ne prendra les mesures d'exécution possibles et nécessaires pour rendre applicable ses décisions[3611] qu'en vertu de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public[3612].

1346. Le juge administratif voit ses décisions effectivement appliquées grâce à son pouvoir d'injonction. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peuvent plus se soustraire aux décisions de justice[3613] ; par exemple, lorsqu'une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre résilie unilatéralement un contrat

---

[3604] Le Conseil d'Etat ne disposait d'aucun moyen de faire exécuter ces décisions de justice. Il ne pouvait pas non plus faire appel aux voies d'exécution du droit privé (TC, 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, n° 00515 ; *S.* 1900.3.4, concl. Jagerschmidt ; note Hauriou). La Cour de cassation a, elle-même, rappelé, dans un arrêt du 21 décembre 1987, *Bureau de recherches géologiques et minières*, « *le principe général du droit suivant lequel les biens des personnes publiques sont insaisissables* » (Cass., Civ., 21 décembre 1987, *Bureau de recherches géologiques et minières*, n° 86-14.167). Ce principe général du droit interdit au juge administratif de recourir aux voies d'exécution du droit privé à l'encontre des biens appartenant à des personnes publiques, même exerçant une activité industrielle et commerciale.

[3605] Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, *JORF* n°34 du 9 février 1995 page 2175.

[3606] Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, *JORF* du 17 juillet 1980 page 1799.

[3607] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « injonction », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 1155.

[3608] CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, article « *injonction* », 11ème éd., PUF, 2017, p. 550.

[3609] CE, 28 juillet 2000, *Association France Nature Environnement*.

[3610] PERRIN (Alix), *L'injonction en droit public français*, Thèse pour le doctorat, Editions Panthéon Assas, 2009, Paris, 917 pages.

[3611] *Ibidem*, p. 366.

[3612] La Cour de cassation souligne, d'ailleurs, que les mesures d'exécution possible pour le juge administratif sont celles mettant en œuvre « *les règles particulières issues de la loi du 16 juillet 1980* ».

[3613] Rapport du Conseil d'Etat sur l'exécution des décisions des juridictions administratives, *RFDA*. 1990, pp. 481 et s.

administratif de manière illégale. Le juge administratif a la possibilité de l'enjoindre de rétablir le contrat. De même, lorsqu'une collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre opère au retrait illégal d'un acte administratif unilatéral, le juge de l'excès de pouvoir peut obliger la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'administré dans ses droits acquis. Il ne va donc ni se contenter de déclarer que la résiliation du contrat ou le retrait de l'acte administratif unilatéral est illégal. Il va exercer son pouvoir d'injonction. De plus, lorsqu'une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne paie pas une somme d'argent résultant d'une dépense obligatoire à une entreprise privée, alors même qu'une décision juridictionnelle l'imposait, le juge administratif peut ordonner le versement de la somme due[3614].

1347. Les juridictions financières demeurent, en revanche, démunies face à l'absence d'exécution de leurs recommandations. La question de l'étendue du pouvoir des chambres régionales des comptes se pose. A l'heure actuelle, les recommandations et demandes de réponse ne sont pas forcément suivies par les collectivités territoriales. D'ailleurs, certaines collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne daignent même pas répondre aux rapports d'observations de la chambre régionale des comptes, qu'ils soient provisoires ou définitifs[3615].

1348. Seul le juge administratif détient le privilège du pouvoir d'injonction. L'exécution de la décision de justice est renforcée car le juge administratif bénéficie aussi d'un pouvoir d'astreinte.

2. L'astreinte

1349. Le terme « *astreinte* » est dérivé du verbe « *astreindre* » datant du XIIème siècle et qui vient du latin « *astringere* » qui signifie « *lier, attacher* ». Le terme signifie, en droit, une « *condamnation pécuniaire pour un retard à payer* »[3616]. Le *Vocabulaire juridique* confirme cette signification puisque l'astreinte est désignée comme une « *condamnation pécuniaire accessoire et éventuelle, généralement fixée à tant par jour de retard, qui s'ajoute à la condamnation principale pour le cas où celle-ci ne serait pas exécutée dans le délai prescrit par le juge et tend à obtenir du débiteur, par la menace d'une augmentation progressive de sa dette d'argent, l'exécution en nature d'une obligation supposant son fait personnel (peut être provisoire ou définitive)* »[3617]. L'astreinte se distingue des dommages

---

[3614] CE, 25 octobre 2017, *Société JC Decaux France*, n° 399407, *AJDA* 2018, p. 284.
[3615] C'est le cas de la Communauté de communes Avre, Luce et Moreuil ou de Commune de Moreuil (CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives, Communauté de communes Avre, Luce et Moreuil (Département de la Somme), Exercices 2009 et suivants*, 23 mars 2016, Arras, 22 pages ; CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives, Commune de Moreuil (Département de la Somme), Exercices 2009 et suivants*, 23 mars 2016, Arras, 13 pages).
[3616] REY (Alain), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, article « astreinte », Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, p. 144.
[3617] CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, article « *astreinte* », 11ème éd., PUF, 2017, p. 98.

et intérêts qui ne sont que la réparation due à un préjudice[3618]. Ils n'ont pas pour but de réparer un retard dans l'exécution de la décision de justice du juge administratif.

1350. Le Président de la République, Valérie Giscard d'Estaing, avait exprimé l'idée « *d'imposer des astreintes à l'Administration pour l'inciter à exécuter les arrêts et jugements dans les meilleurs délais* »[3619]. Mais il faudra attendre cinq années pour que la loi donnant au juge administratif le pouvoir d'astreinte soit adoptée[3620]. L'astreinte est le pouvoir, donné au juge administratif, de condamner une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à payer une somme d'argent en cas d'inexécution ou d'exécution tardive des décisions rendues à leur détriment[3621]. Le juge administratif fixe le montant de cette somme dans la décision de justice.

1351. Cette sanction de la collectivité territoriale et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est très contraignante et dissuasive. En effet, la loi leur impose de mandater ou d'ordonnancer la somme d'argent. Cette procédure de mandatement ou d'ordonnancement est enfermée dans des délais précis qui ont été raccourcis par l'article 17 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000[3622]. En effet, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doit payer la somme d'argent dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice[3623].

1352. A défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai peuvent intervenir la chambre régionale des comptes et le représentant de l'Etat. La chambre régionale des comptes peut mettre en demeure la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné d'inscrire la dépense en cause à son budget dans le cadre de la procédure d'acquittement de leurs dettes exigibles[3624]. Le représentant de l'Etat dans le département procède au mandatement d'office[3625]. Il peut même mettre en demeure la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de créer les ressources nécessaires pour payer l'astreinte en cas d'insuffisance de crédits[3626].

1353. Le pouvoir d'injonction couplé avec le pouvoir d'astreinte dont bénéficie le juge administratif est très important car il permet de protéger les entreprises privées contre

---

[3618] CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, article « *dommages et intérêts* », 11ème éd., PUF, 2017, p. 370.
[3619] Rapport du Conseil d'Etat sur l'exécution des décisions des juridictions administratives, *op. cit.*, pp. 481 et s.
[3620] Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, Réf. préc.
[3621] Rapport du Conseil d'Etat sur l'exécution des décisions des juridictions administratives, *op. cit.*, pp. 481 et s.
[3622] Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Réf. préc.
[3623] La loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public (Réf. préc.), prévoyait un délai de quatre mois.
[3624] Articles 11 et 12, 52 et 53, et l'article 83 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales, Réf. préc.
[3625] La loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public (Réf. préc.).
[3626] *Ibidem*.

l'arbitraire de l'administration territoriale. Toutefois, ce pouvoir demeure très relatif car le nombre de saisines de la Commission du rapport et des études du Conseil d'Etat ne baisse pas[3627].

[3627] Rapport du Conseil d'Etat sur l'exécution des décisions des juridictions administratives, *op. cit.*, pp. 481 et s.

Conclusion du Chapitre 2.

1354. Force est de constater que le contrôle des instruments juridiques et financiers concourant à l'interventionnisme financier local est complet. Il s'exerce en interne grâce aux services internes de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il s'exerce au niveau externe tant par les autorités nationales – le représentant de l'Etat, le comptable public, les juridictions financières, administratives et même judiciaires – que les autorités européennes. Ces contrôles s'exercent non point dans un rapport de concurrence mais dans un rapport de complémentarité. Ils concernent tous les actes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre relatifs aux interventions financières en faveur des entreprises privées. De plus, ces contrôles s'accompagnent de sanctions. En effet, la sanction étant la preuve de l'effectivité du droit, la rationalisation de l'interventionnisme financier local doit forcément passer par la sanction des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

1355. Néanmoins, cette condition posée à la rationalisation de l'interventionnisme financier local est inadéquate car aucun des contrôles des instruments juridiques et financiers concourant à l'interventionnisme financier local ne garantit son effectivité. En effet, ces contrôles ne font que vérifier la conformité des instruments juridiques et financiers utilisés par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre avec les dispositions législatives et règlementaires, nationales et européennes. Partant, le contrôle ne se concentre que sur la validité des instruments juridiques et financiers, c'est donc dans l'examen de la gestion qu'il faut rechercher l'effectivité de l'interventionnisme financier local.

Conclusion du Sous-titre 2.

1356. Entre « *évaluation* » et « *contrôle* », l'évaluation est insuffisante car elle ne permet ni un contrôle de légalité ni un contrôle budgétaire des instruments juridiques et financiers concourant à l'interventionnisme financier local, l'évaluation n'étant pas la vérification de la conformité d'une norme par rapport à un ensemble de normes qui lui est supérieur. A l'inverse, l'examen de la gestion se trouve à la croisée des chemins, car il présente l'avantage de recourir, tout à la fois, au contrôle de régularité des actes de gestion, effectuant ainsi un contrôle de légalité externe de ses actes, et à l'évaluation, qui permet de vérifier l'adéquation entre les instruments juridiques et financiers mis en œuvre par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les objectifs fixés par les politiques publiques mises en place et ce, au moindre coût.

1357. La procédure de l'examen de la gestion est proche de celle relative au contrôle juridictionnel. Pourtant, les observations définitives des chambres régionales des comptes n'ont pas de force obligatoire et sont insusceptibles de recours. Afin de pallier l'absence de caractère contraignant de ses observations et d'obliger les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à appliquer les recommandations de la chambre régionale des comptes, la chambre régionale des comptes réitère ses observations définitives autant de fois que la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre n'a pas appliqué ses recommandations. Par exemple, la chambre régionale des comptes Nord – Pas-de-Calais – Picardie a réitéré à plusieurs reprises[3628] sa recommandation obligeant la communauté d'agglomération à exercer sa compétence économique qui est une compétence obligatoire[3629]. Néanmoins, la communauté d'agglomération n'a toujours pas suivi d'effet ces recommandations. La juridicisation semble être la seule solution.

1358. L'absence de recours possible, contre les rapports d'observations définitives élaborés dans le cadre de l'examen de gestion effectué par ces juridictions financières, pose une difficulté majeure. Ces rapports se contentent d'alerter les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sur le bien-fondé du recours à tel ou tel instrument. Or, ces rapports complètent leurs observations de recommandations qui revêtent un contenu à caractère impératif, ce qui justifierait que ceux-ci fassent grief et qu'ils soient susceptibles de recours.

[3628] CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives, Communauté d'agglomération du Calaisis "Cap Calaisis" (Département du Pas-de-Calais)*, Exercices 2010 et suivants, 13 juin 2016, Arras, p. 7.
[3629] *Ibidem*, Arras, p. 7.

Conclusion du Titre 2.

1359. La rationalisation de l'interventionnisme financier local suppose au préalable une intégration, par le législateur, de nouveaux principes au sein du droit budgétaire local en sus des grands principes déjà applicables au budget local. Ces principes sont au nombre de deux : le principe de bonne gestion financière et le principe de transparence, inspirés tout deux du droit européen. De plus, le législateur doit faire évoluer le principe de spécialité afin qu'il ne s'appréhende non plus par nature mais par programmes, s'inspirant ainsi de la loi organique du 1er août 2001. La rationalisation de l'interventionnisme financier local implique, pour que ces principes soient applicables, qu'une loi organique relative aux finances des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre soit votée. Cette loi devra, en s'inspirant de la loi organique du 1er août 2001, changer l'approche actuelle du budget local qu'ont la plupart des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en passant du budget de moyens vers un budget par objectifs. Cette loi doit organiser les modalités de présentation, d'élaboration, d'adoption, d'exécution et de contrôle des documents budgétaires et comptables des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sans oublier les autres personnes publiques locales. Elle doit, toutefois, veiller, au nom de la libre administration des collectivités territoriales et de l'autonomie financière, à laisser la liberté à ses personnes publiques locales de définir leurs propres missions, programmes et actions. Il en ressort que l'adaptation d'un budget par performance oblige non seulement à repenser la procédure budgétaire locale mais également à repenser le millefeuille territorial.

1360. La rationalisation de l'interventionnisme financier local doit également s'exercer grâce aux instruments juridiques et financiers qui ne pourront être employés que si une évaluation par les services internes de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre aura au préalable été effectué.

1361. Enfin, la rationalisation de l'interventionnisme financier local implique un examen de gestion qui devrait être indispensable voire obligatoire et susceptible de recours. Cet examen de gestion serait facilité grâce à la présentation du budget des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. De plus, il n'en sera que plus étendu lorsque les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auront opté pour une méthode de consolidation adaptée au périmètre territorial qu'ils auront au préalable défini, bien que la métropole semble détenir un périmètre territorial pertinent.

Conclusion de la Partie 2.

1363. L'analyse des budgets des collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre appartenant à des strates différentes montre que la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées est exercée. Partant, les normes régissant l'interventionnisme financier local sont appliquées.

1364. Cependant, une complication s'installe lorsque les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre décident d'exercer leur compétence financière. L'absence de cohérence dans la répartition de la compétence oblige à proposer que la région soit nommée collectivité chef de file en matière d'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées, non pour une partie mais pour la totalité des interventions financières. De fait, sont exclus les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ne pourraient exercer une part de cette compétence financière qu'après avoir conclu préalablement une convention avec la région, seule pilote, coordinatrice et animatrice, et garante d'une cohérence sur le territoire régional. En conséquence, l'instauration de cette compétence qui sera exclusive et non plus partagée nécessite une réforme territoriale.

1365. En second lieu, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'ont pas véritablement de choix entre les deux techniques financières, la dépense et la recette publiques locales, d'une part, la perte de recettes fiscales, d'autre part, qui sont mise à leur disposition par le législateur. Seule la première est opérante et utilisée par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre car c'est la seule pour laquelle le pouvoir réglementaire financier local est étendu. Dès lors, la technique financière faisant intervenir les opérations relatives à la perte de recettes fiscales doit davantage être valorisée pour que l'interventionnisme financier local soit plus incitatif comme le recommande la Cour des comptes. Une réforme de la fiscalité locale est donc obligatoire.

1366. Cette technique financière permet de recourir à plusieurs instruments financiers, dont certains sont sujets à controverses en raison de leur effet contreproductif pour les entreprises privées, ce qui provoque une ineffectivité de l'interventionnisme financier local. Il ressort de l'analyse des différents rapports de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne savent pas choisir l'instrument financier adéquat pour intervenir en faveur des entreprises privées. Plus encore, lorsqu'ils font le choix d'un instrument financier, même adapté, ils ne respectent pas les règles applicables à cet instrument financier. En conséquence, ce non-respect de la norme entraîne une ineffectivité des règles relatives aux instruments financiers et partant de l'interventionnisme financier local. Pour pallier cette défaillance, le législateur a mis en place l'examen de gestion qui bien qu'encore lacunaire semble le plus à même de vérifier non plus seulement les instruments juridiques et financiers mais l'interventionnisme financier local dans son entièreté. En effet, cet examen doit être multiplié et renforcé afin d'être judiciarisé. Une réforme de cet examen de gestion doit dès lors être effectuée.

CONCLUSION GENERALE

1368. « *Il n'y a pas entre l'intervention de l'Etat et le libéralisme cette antinomie fondamentale que l'on a coutume d'admettre* »[3630]. L'interventionnisme financier des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre est compatible avec les conceptions libérales et celles qui en découlent, puisqu'il contribue au développement des entreprises privées et au respect de leurs droits et libertés économiques. Aussi, au sortir de cette recherche, peut-on affirmer qu'il existe un interventionnisme financier local libéral. Tel est le constat qui peut être fait. L'interrelation entre les finances locales et l'économie locale les rendent réciproquement indispensables. Pour autant, peut-on envisager une absence totale d'interventions financières locales et, partant, partager le point de vue des tenants de la neutralité des finances publiques ? Même si les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre cessent d'employer une partie de leurs finances à destination des entreprises privées, cette abstention ne signifie pas la passivité. Ils doivent respecter *a minima* les libertés et droits économiques des entreprises privées en maintenant un environnement économique favorable pour celles-ci, ce qui est déjà de l'interventionnisme financier. Dès lors, dans l'action comme dans l'inaction apparente, les interventions financières locales s'avèrent indispensables et elles doivent faire l'objet d'un « *subtil dosage* »[3631].

1369. Toutefois, les techniques juridiques et les techniques financières dont disposent les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mettent en exergue le caractère obsolète, l'archaïsme et le manque d'inventivité du droit public financier local tant dénoncés à travers les nombreux débats appelant à une réforme des finances locales. Elles montrent des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre démunis face à une procédure budgétaire et une présentation du budget inadéquates. L'examen du budget du département de la Mayenne est un exemple à suivre. Obligé de présenter un budget par nature et croisé par fonction, il use aussi d'une présentation du budget par mission, programme et action inspirée des principes de la loi organique du 1er août 2001. La procédure budgétaire locale est envisagée dans le cadre d'une logique de moyens alors que l'Etat lui-même, depuis la loi organique du 1er août 2001, a adopté une logique de résultats dont la performance est le critère essentiel d'une bonne gestion financière. L'absence de mise en œuvre de ces principes au niveau local entraîne des

---

[3630] BURDEAU (Georges), *Le libéralisme*, *op. cit.*, p. 50.

[3631] « *C'est sans doute, pour l'heure, le problème majeur de ces sociétés – du moins celles qui se veulent à la fois libérales et avancées – que de réussir à se maintenir dans ce juste milieu par un subtil dosage et du degré de l'interventionnisme public et de ses modalités mêmes* » (AMSELEK (Paul), Peut-il y avoir un Etat sans finances ?, *op. cit.*, p. 283).

difficultés lors de l'identification des interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en faveur des entreprises privées. Comment dans ce cadre envisager un interventionnisme financier effectif au niveau local ?

1370. L'examen plus spécifique des techniques financières montre une différenciation essentielle, particulièrement intéressante, entre la dépense et la recette publiques locales et la perte de recettes fiscales locales, et qui est liée à la distinction de l'étendue du pouvoir réglementaire financier et du pouvoir règlementaire fiscal. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne disposent pas d'un pouvoir règlementaire fiscal étendu leur permettant d'agir librement en matière de dépenses fiscales, sauf à autoriser ces derniers à créer, modifier et même supprimer les dépenses fiscales locales. Une telle extension de la compétence financière locale pour intervenir en faveur des entreprises privées alimenterait l'éternel débat sur la réforme fiscale locale, alors que le droit comparé montre que les collectivités infra-étatiques sont en mesure de détenir un pouvoir règlementaire fiscal de cette envergure. Une réflexion sérieuse sur ce point devrait pourtant être menée et surtout aboutir à une extension de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales sans aller – car le Conseil constitutionnel ne semble pas être prêt – à une reconnaissance constitutionnelle. D'ailleurs, il n'est point besoin de voyager dans d'autres contrées européennes. La France, unitaire et décentralisée, connaît des collectivités territoriales à statut particulier, à l'instar de la Polynésie française, qui bénéficient d'une autonomie fiscale étendue.

1371. L'interventionnisme financier local souffre d'une problématique constante, irriguant le droit des collectivités territoriales et qui a trait à la question de la répartition de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées. En effet, la répartition des compétences entre collectivités territoriales est au cœur de l'action publique locale. Sans elle, point de compétence en matière d'interventionnisme financier pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Or, cette répartition de la compétence financière fait ressortir deux personnes publiques locales distinctes et deux statuts différents. La région, collectivité territoriale, bénéficie d'une compétence financière limitée et non exclusive pour intervenir, en matière d'aides financières, auprès des entreprises privées, mais elle partage et voit cette compétence complétée par d'autres. La métropole, simple établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, englobe pourtant les compétences de la commune, du département et de la région en matière d'interventionnisme financier local, ce qui ranime le débat sur la distinction entre le statut de la collectivité territoriale et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Plus encore, la métropole ranime le débat sur la réforme territoriale. Les récentes évolutions du statut de certaines personnes publiques – la Métropole de Lyon, la Martinique, la Guyane – montrent une concurrence certaine dans la répartition de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées.

1372. Pour autant, le bénéfice d'une compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées est nécessaire mais pas suffisant. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne sont pas

en mesure, en l'état actuel du droit, de créer, en vertu de leur compétence financière en matière d'interventionnisme financier local, un environnement économique pour les entreprises privées. L'Etat joue encore un rôle prégnant, mettant à mal une décentralisation qui n'est jamais arrivée à maturité. En effet, il intervient au niveau local tant par la dépense et la recette publique que par la dépense fiscale. En conséquence, la question est de savoir ce que l'Etat serait prêt à véritablement attribuer aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en termes d'autonomie financière et d'autonomie fiscale. Les interrogations sur la fin du jacobinisme étatique demeurent encore sans que ce ne soit le chemin qui semble être pris. En témoigne l'effort, dans le cadre de la diminution de la dette publique nationale, qui est demandé aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ceux-ci doivent réduire le poids de leurs dépenses publiques, si bien qu'ils ne peuvent pas bénéficier d'une capacité d'autofinancement suffisante. Plus encore, le pouvoir de moduler des taux d'impôts locaux se réduit puisqu'ils n'auront même plus la possibilité de prélever la taxe d'habitation. Les deux dernières lois n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 le démontrent.

1373. En définitive, la création d'un environnement économique favorable aux entreprises privées, privilégiant des instruments juridiques et financiers utiles, est au cœur d'un interventionnisme financier local effectif en faveur des entreprises privées. Elle inscrit d'ailleurs l'interventionnisme financier local dans le contexte plus vaste du développement du tourisme, de l'emploi ou de la culture, de l'aménagement et du développement durable du territoire. Elle exhibe l'idée selon laquelle il est nécessaire de rationaliser le recours à ces instruments par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ce qui suppose d'aller jusqu'à envisager la suppression de certains instruments notoires, comme la subvention, décriée par les juridictions financières. Ces dernières préconisent d'ailleurs que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre recourent davantage aux dépenses fiscales locales. Mais celles existantes sont trop peu nombreuses et peu pertinentes pour contribuer à une incitation fiscale sur le territoire local concerné. En outre, cette rationalisation concourt à une meilleure conciliation des composantes de l'intérêt public local que sont l'intérêt financier et l'intérêt économique. Ainsi, les finances locales s'avèrent foncièrement concernées par le développement des entreprises privées. Mais elles ne doivent pas s'abstraire, lorsque les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre interviennent financièrement, des caractéristiques qui doivent être inhérentes à tout instrument financier et qui résident dans leur caractère facultatif, provisoire et dans l'existence d'une contrepartie. La chambre régionale et territoriale des comptes, dans le cadre de l'examen de gestion des instruments juridiques et financiers des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, doit veiller au respect de ses caractéristiques. Mais cet examen de gestion souffre de l'absence de caractère impératif des formulations figurant dans les rapports d'observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes, rendant ces derniers dépourvus d'effets contraignants. *In fine*, l'étude de l'interventionnisme financier local met en lumière la nécessité d'une réforme en profondeur du droit public financier local.

ANNEXES

Annexe n° 1. Budgets primitifs consultés **590**

Annexe n° 2. Délibération fiscale pour exonération **595**

Annexe n° 3. Extrait Budget primitif département de la Mayenne 1870 ..... **598**

Annexe n° 4. Extrait Budget primitif département de la Mayenne – Présentation de la mission 2 ..... **600**

Annexe n° 5. Extrait Budget primitif région Bretagne – Présentation de la mission 2 ..... **604**

Annexe n° 6. Règlement financier du département de la Mayenne **609**

Annexe n° 7. Tableau de la classification rationnelle des interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre **610**

Annexe n° 1. Budgets primitifs consultés

Ville de Lille

- Budget de l'exercice 1870, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 1880, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 1890, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 1900, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 1910, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 1920, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 1930, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 1940, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 1950, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 1960, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 1970, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 1980, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 1990, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 2000, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 2010, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 2011, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 2012, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 2013, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 2014, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 2015, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 2016, Ville de Lille.
- Budget de l'exercice 2017, Ville de Lille.

Ville de Lyon

- Budget ou état des recettes et dépenses pour l'exercice 1840, Ville de Lyon, 1840.
- Budget ou état des recettes et dépenses pour l'exercice 1872, Ville de Lyon, 1872, Lyon, 30 pages.
- Budget des recettes et dépenses pour l'exercice 1875, Ville de Lyon, 1875, Lyon, 49 pages.
- Budget municipal et budgets des comptabilités annexes pour l'exercice 1880, Ville de Lyon, 99 pages.
- Budget municipal et budgets des comptabilités annexes pour l'exercice 1890, Ville de Lyon, 107 pages.
- Budget municipal et budgets des comptabilités annexes pour l'exercice 1899, Ville de Lyon, 150 pages.
- Budget municipal pour l'exercice 1910, Ville de Lyon, 1910, 156 pages.
- Budget municipal pour l'exercice 1920, Ville de Lyon, 1919, 156 pages.
- Budget municipal pour l'exercice 1940, Ville de Lyon, 1929, 249 pages.
- Budget municipal pour l'exercice 1940, Ville de Lyon, 1940, 249 pages.
- Budget primitif pour l'exercice 1960, Ville de Lyon, République française, 1959, Lyon, 203 pages.

- Budget primitif pour l'exercice 1970, Ville de Lyon, République française, 1969, Lyon, 218 pages.
- Budget primitif pour l'exercice 1980, Ville de Lyon, République française, 1980, Lyon, 348 pages.
- Budget primitif pour l'exercice 1990, Ville de Lyon, République française, 1990, Lyon, 306 pages.
- Budget primitif pour l'exercice 2010, Ville de Lyon, République française, 2010, Lyon,
- Budget primitif pour l'exercice 2013, Ville de Lyon, République française, 2013, Lyon.
- Budget primitif pour l'exercice 2014, Ville de Lyon, République française, 2014, Lyon, Budget primitif pour l'exercice 2015, Ville de Lyon, République française, 2015, Lyon, Budget primitif pour l'exercice 2016, Ville de Lyon, République française, 2016, Lyon,
- Budget primitif pour l'exercice 2017, Ville de Lyon, République française, 2017, Lyon.

Communauté urbaine de Lyon

- Communauté urbaine de Lyon, Budget primitif pour 1969, Rapports de M. le Président, 1969, Lyon.
- Communauté urbaine de Lyon, Budget primitif de 1969, budget annexe de l'assainissement pour 1969, budget annexe du Service des eaux pour 1969, Rapports de M. le Président, 1969, Lyon, 18 pages.
- Communauté urbaine de Lyon, Budget primitif pour l'exercice 1970, 1970, Lyon, 161 pages.
- Communauté urbaine de Lyon, Budget primitif pour l'exercice 1970, 1970, Lyon, 161 pages.
- Budget primitif de la communauté urbaine de Lyon, Exercice 1990, 305 pages.
- Communauté urbaine de Lyon, Budget primitif pour l'exercice 1970, 1970, Lyon, 161 pages.
- Conseil de communauté urbaine de Lyon, Délibération n° 2005-3050, Pôles de compétitivité - Signature des contrats de pôles, Séance publique du 14 novembre 2005.
- Conseil de communauté du Grand Lyon, Délibération n° 2010-1725 sur l'exonération de cotisation foncière pour les entreprises et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les établissements de spectacles cinématographiques et de spectacles vivants, Registre des délibérations du conseil de communauté, Séance du 20 septembre 2010.
- Conseil de communauté du Grand Lyon, Délibération n° 2011-2408 sur l'exonération de cotisation foncière des entreprises des établissements ayant le label de librairies indépendantes de référence sur le territoire communautaire, Séance du 12 septembre 2011.

Communauté urbaine de Muretain

- Communauté urbaine de Bordeaux, Délibération n° 2010-0648, Contribution économique territoriale – Exonérations – Décision, Conseil du 24 septembre 2010.
- Communauté urbaine de Muretain, Budget primitif pour l'exercice 2016.
- Communauté urbaine de Muretain, Budget primitif pour l'exercice 2017.

Communauté urbaine de Bordeaux

- Communauté urbaine de Bordeaux, Délibération n° 2010-0648, Contribution économique territoriale – Exonérations – Décision, Conseil du 24 septembre 2010.

Métropole Grand Lyon

- Métropole de Lyon, Délibération n° 2016-1634, Conseil du 12 décembre 2016
- Métropole de Lyon, Rapport sur les orientations budgétaires pour 2017, Conseil de la Métropole du 12 décembre 2016
- Budget primitif 2015, Métropole Grand Lyon, M57.
- Budget primitif 2016, Métropole Grand Lyon, M57.
- Budget primitif 2017, Métropole Grand Lyon, M57.
- Budget primitif 2018, Métropole Grand Lyon, M57.

Département de la Mayenne

- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1870.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1875.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1880.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1885
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1890.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1900.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1910.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1920.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1930.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1940.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1950.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1960.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1970.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1980.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 1990.
- Conseil départemental de la Mayenne, Décisions du 17 novembre 2008 et du 2 novembre 2009, Règlement financier, 41 pages.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 2000.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 2010.
- Conseil départemental de la Mayenne, Réunion des 10 et 11 décembre 2015, Recueil des actes administratifs, n° 293, Décembre 2015, pp. 2225 et s.
- Conseil départemental de la Mayenne, Réunion du 7 décembre 2015, Recueil des actes administratifs, n° 293, Décembre 2015, p. 2312.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 2015.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 2016.
- Budget primitif du Conseil départemental de la Mayenne, Exercice 2017.

Département du Pas-de-Calais,

- Budget primitif du Conseil départemental du Pas-de-Calais, Exercice 2017, p. 61

Département du Rhône

- Budget départemental des recettes et des dépenses, Exercice 1852, Département du Rhône, Lyon, 1852, 38 pages.
- Budget départemental des recettes et des dépenses, Exercice 1860, Département du Rhône, Lyon, 1860, 39 pages.
- Budget départemental des recettes et des dépenses, Exercice 1870, Département du Rhône, Lyon, 1870.
- Budget départemental des recettes et des dépenses, Exercice 1880, Département du Rhône, Lyon, 1880.
- Budget départemental des recettes et des dépenses, Exercice 1890, Département du Rhône, Lyon, 1890.

Région Auvergne-Rhône-Alpes

- Budget primitif de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, Exercice 2010.
- Budget primitif de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, Exercice 2011.
- Budget primitif de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, Exercice 2012.
- Budget primitif de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, Exercice 2013.
- Budget primitif de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, Exercice 2014.
- Budget primitif de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, Exercice 2015.
- Budget primitif de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, Exercice 2016.
- Budget primitif de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, Exercice 2017.
- Budget primitif de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, Exercice 2018.
- Conseil régional Auvergne Rhône-Alpes, Délibération n° 1511, relative au « Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation 2017-2021 et ses premières décisions de mise en œuvre », Assemblée plénière des 15 et 16 décembre 2016.
- Délibération du Conseil Régional, Fonds européens, adoption des programmes et modalités de gestion, Conseil Régional Rhône-Alpes, Délibération n° 14.14.453.

Région Bretagne

- Conseil régional de la Région Bretagne, Délibération 16_BFB_SBUD_03 du 25 février 2016 adoptant le Règlement budgétaire et financier de la Région, 9 pages.
- Budget primitif de la Région Bretagne, Exercice 2013.
- Budget primitif de la Région Bretagne, Exercice 2014.
- Budget primitif de la Région Bretagne, Exercice 2015.
- Budget primitif de la Région Bretagne, Exercice 2016.
- Budget primitif de la Région Bretagne, Exercice 2017.
- Budget primitif de la Région Bretagne, Exercice 2018.

Région Nord-Pas-de-Calais

- Budget primitif de la Région Nord-Pas-de-Calais, Exercice 1975.
- Budget primitif de la Région Nord-Pas-de-Calais, Exercice 1980.
- Budget primitif de la Région Nord-Pas-de-Calais, Exercice 1985.
- Budget primitif de la Région Nord-Pas-de-Calais, Exercice 1990.
- Budget primitif de la Région Nord-Pas-de-Calais, Exercice 1995.
- Budget primitif de la Région Nord-Pas-de-Calais, Exercice 2000.
- Budget primitif de la Région Nord-Pas-de-Calais, Exercice 2005.
- Budget primitif de la Région Nord-Pas-de-Calais, Exercice 2010.
- Budget primitif de la Région Nord-Pas-de-Calais, Exercice 2015.

Région Picardie

- Budget primitif de la Région Picardie, Exercice 1980.
- Budget primitif de la Région Picardie, Exercice 1990.
- Budget primitif de la Région Picardie, Exercice 2000.
- Budget primitif de la Région Picardie, Exercice 2010.
- Budget primitif de la Région Picardie, Exercice 2011.
- Budget primitif de la Région Picardie, Exercice 2012.
- Budget primitif de la Région Picardie, Exercice 2013.
- Budget primitif de la Région Picardie, Exercice 2014.
- Budget primitif de la Région Picardie, Exercice 2015.

Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

- Budget primitif de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Exercice 2008.
- Budget primitif de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Exercice 2009.
- Budget primitif de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Exercice 2010.
- Budget primitif de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Exercice 2011.
- Budget primitif de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Exercice 2012.
- Budget primitif de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Exercice 2013.
- Budget primitif de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Exercice 2014.
- Budget primitif de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Exercice 2015.
- Budget primitif de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Exercice 2016.
- Budget primitif de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Exercice 2017.

Collectivité territoriale de Martinique

- Budget primitif de la Collectivité territoriale de Martinique, Exercice 2016.
- Budget primitif de la Collectivité territoriale de Martinique, Exercice 2017.
- Budget primitif de la Collectivité territoriale de Martinique, Exercice 2018.

Collectivité territoriale de Guyane

- Budget primitif de la Collectivité territoriale de Guyane, Exercice 2016.
- Budget primitif de la Collectivité territoriale de Guyane, Exercice 2017.
- Budget primitif de la Collectivité territoriale de Guyane, Exercice 2018.

Annexe n° 2. Délibération fiscale pour exonération

REPUBLIQUE FRANCAISE

DEPARTEMENT DU RHÔNE

GRANDLYON
communauté urbaine

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

DU CONSEIL DE COMMUNAUTE

Séance du **20 septembre 2010**

Délibération n° 2010-1725

commission principale : finances, institutions et ressources

commission (s) consultée (s) pour avis :

commune (s) :

objet : Exonération de cotisation foncière pour les entreprises et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les établissements de spectacles cinématographiques et de spectacles vivants

service : Délégation générale aux ressources - Direction des finances

Rapporteur : Monsieur Corazzol

Président : Monsieur Gérard Collomb

Nombre de conseillers en exercice au jour de la séance : 155

Date de convocation du Conseil : 13 septembre 2010

Secrétaire élu : Monsieur Marc Augoyard

Compte-rendu affiché le : 22 septembre 2010

Présents : MM. Collomb, Bret, Darne J., Da Passano, Mme Elmalan, M. Buna, Mme Guillemot, MM. Charrier, Calvel, Mme Vullien, MM. Kimelfeld, Crimier, Philip, Mme Pédrini, M. Abadie, Mme David M., MM. Barge, Passi, Brachet, Charles, Colin, Sécheresse, Desseigne, Mme Dognin-Sauze, M. Crédoz, Mme Gelas, MM. Claisse, Bernard R., Bouju, Blein, Vesco, Mme Frih, MM. Rivalta, Assi, Julien-Laferrière, Appell, Arlagno, Augoyard, Mme Bailly-Maître, M. Barthélémy, Mmes Baume, Benelkadi, M. Bernard B., Mmes Bocquet, Bonniel-Chalier, MM. Bousson, Braillard, Buffet, Chabert, Chabrier, Mmes Chevallier, Chevassus-Masia, MM. Cochet, Corazzol, Coste, Darne JC., David G., Desbos, Deschamps, Mme Dubos, MM. Dumas, Ferraro, Flaconnèche, Fleury, Forissier, Fournel, Gentilini, Geourjon, Mme Ghemri, MM. Gignoux, Gillet, Gléréan, Grivel, Guimet, Imbert Y., Imbert A., Jacquet, Joly, Lambert, Le Bouhart, Lebuhotel, Lelièvre, Léonard, Lévêque, Mme Levy, MM. Liung, Longueval, Louis, Lyonnet, Meunier, Millet, Olivier, Mmes Palleja, Pesson, M. Petit, Mme Pierron, MM. Pil, Pillon, Piazzi, Quiniou, Mme Revel, M. Roche, Mme Roger-Dalbert, MM. Rousseau, Sangalli, Sturla, Suchet, Terrot, Thévenot, Thivillier, Touleron, Touraine, Turcas, Uhlrich, Mme Vallaud-Belkacem, MM. Vaté, Verglat, Mme Vessiller, MM. Vial, Vincent, Vurpas, Mme Yérémian.

Absents excusés : MM. Reppelin (pouvoir à M. Abadie), Dacin (pouvoir à M. Julien-Laferrière), Arrue (pouvoir à Mme Frih), Mme Besson (pouvoir à M. Touleron), M. Barral (pouvoir à M. Crimier), Mmes Ait-Maten (pouvoir à M. Appell), Bab-Hamed (pouvoir à Mme Pierron), M. Balme (pouvoir à M. Piazzi), Mme Bargoin (pouvoir à M. Barthélémy), M. Barret (pouvoir à M. Gignoux), Mme Dagorne (pouvoir à M. Louis), MM. Gallano (pouvoir à M. Grivel), Goux (pouvoir à M. Flaconnèche), Havard (pouvoir à M. Buffet), Justet (pouvoir à M. Roche), Kabalo (pouvoir à M. Sturla), Morales (pouvoir à M. Vincent), Muet, Réale (pouvoir à M. Passi), Rudigoz (pouvoir à M. Desbos), Mme Tifra (pouvoir à Mme Pédrini).

Absents non excusés : Mme Peytavin, MM. Albrand, Broliquier, Coulon, Genin, Giordano, Mme Hamdiken-Ledesert, MM. Huguet, Nissanian, Mme Perrin-Gilbert, MM. Pillonel, Serres.

Séance publique du 20 septembre 2010

Délibération n° 2010-1725

commission principale :	finances, institutions et ressources
objet :	**Exonération de cotisation foncière pour les entreprises et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les établissements de spectacles cinématographiques et de spectacles vivants**
service :	Délégation générale aux ressources - Direction des finances

Le Conseil,

Vu le rapport du 1 septembre 2010, par lequel monsieur le président expose ce qui suit :

Par sa délibération n° 2008-0259 du 24 septembre 2008, le conseil de Communauté a décidé d'exonérer totalement de taxe professionnelle les établissements de spectacles cinématographiques qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées et bénéficient d'un classement "Art et essai" au titre de l'année de référence, et de maintenir inchangées les autres exonérations prévues à l'article 1464 A du code général des impôts, telles qu'elles ont été délibérées précédemment, en faveur des entreprises de spectacles vivants et certains établissements de spectacles cinématographiques.

Les conditions à remplir pour bénéficier de l'exonération de taxe professionnelle, totale ou partielle, ont beaucoup évolué au cours des dernières années (cf. tableau ci-dessous).

Période	Critère "Art et Essai"	Appréciation "Art et Essai"	Nombre d'entrées maximum		Population communale maximale	Plafond d'exonération
			hebdomadaire	annuel		
de 1999 à 2001	oui	min. 1 écran	**2 000**	104 000	illimitée	100%
	non	sans objet	**1 200**	62 400	100 000	66%
	non	sans objet	illimité	illimité	illimitée	33%
de 2002 à 2007	oui	l'établissement	**5 000**	260 000	illimitée	100%
	non	sans objet	**2 000**	104 000	100 000	66%
	non	sans objet	illimité	illimité	illimitée	33%
de 2008 à 2010	oui	l'établissement	**7 500**	390 000	illimitée	100%
	non	sans objet	**2 000**	104 000	100 000	66%
	non	sans objet	illimité	illimité	illimitée	33%
à compter de 2011	oui	l'établissement	8 654	**450 000**	illimitée	100%
	non	sans objet	8 654	**450 000**	illimitée	100%
	non	sans objet	illimité	illimité	illimitée	33%

Les dispositions de l'article 1464 A du code général des impôts se réfèrent tantôt à une fréquentation hebdomadaire, tantôt à une fréquentation annuelle. Le chiffre figurant dans la loi est repéré en gras dans le tableau, et la donnée annuelle, ou hebdomadaire, correspondante est également indiquée.

Aujourd'hui, tous les établissements cinématographiques présents dans le périmètre communautaire bénéficient d'une exonération totale (les cinémas "Art et essai") ou partielle (jusqu'aux multiplexes, etc.).

La loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a modifié plusieurs éléments dans le dispositif d'exonération :

- le plafond de fréquentation pour les salles "Art et essai" passe de 390 000 entrées annuelles à 450 000 entrées (+ 15 %),
- les plafonds de fréquentation, de population et d'exonération pour les salles qui ne sont pas classées "Art et essai" : le premier passe de 104 000 entrées à 450 000 (+ 333 %), le deuxième disparaît (la population de la commune d'implantation n'est plus limitée à 100 000 habitants), le troisième passe de 66 % à 100 % (l'exonération peut être totale).

Avec la suppression de la taxe professionnelle, l'exonération de l'article 1464 A du code général des impôts porte maintenant sur la cotisation foncière des entreprises (CFE) et, par voie de conséquence, sur la part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) revenant à la collectivité décidant de l'exonération.

Compte tenu des situations des différents acteurs du secteur de la projection de films cinématographiques, le dispositif qui pourrait être retenu viserait à maintenir un avantage différentiel à destination des cinémas "Art et essai" :

- exonération de CFE et de CVAE, pour la part communautaire, de 100 % pour les cinémas "Art et essai" réalisant au plus 450 000 entrées par an,
- exonération de CFE et de CVAE, pour la part communautaire, de 50 % pour les autres cinémas réalisant au plus 450 000 entrées par an,
- pas d'exonération de CFE ni de CVAE, pour la part communautaire, pour les cinémas réalisant plus de 450 000 entrées par an.

Le dispositif d'exonération de taxe professionnelle retenu par la délibération n° 1999-4508 du 27 septembre 1999 intéressant les différents types d'entreprises de spectacles vivants pourrait être reconduit à l'identique pour la CFE et la CVAE ;

Vu ledit dossier ;

Ouï l'avis de sa commission finances, institutions et ressources ;

DELIBERE

1° - Décide :

a) - d'exonérer totalement de cotisation foncière des entreprises et, par voie de conséquence, de la part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises revenant à la Communauté urbaine de Lyon, les établissements de spectacles cinématographiques qui réalisent annuellement moins de 450 000 entrées et bénéficient d'un classement "Art et essai" au titre de l'année de référence,

b) - d'exonérer de cotisation foncière des entreprises et, par voie de conséquence, de la part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises revenant à la Communauté urbaine de Lyon, dans la limite de 50 %, les établissements de spectacles cinématographiques qui réalisent annuellement moins de 450 000 entrées et ne bénéficient pas d'un classement "Art et essai" au titre de l'année de référence,

c) - d'exonérer totalement de cotisation foncière des entreprises et, par voie de conséquence, de la part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises revenant à la Communauté urbaine de Lyon, les entreprises de spectacles vivants relevant des catégories ci-après :

- les théâtres nationaux,
- les autres théâtres fixes,
- les tournées théâtrales et les théâtres démontables exclusivement consacrés à des spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique,
- les concerts symphoniques et autres, les orchestres divers et les chorales,
- les théâtres de marionnettes, les cabarets artistiques, les café-concerts, les music-halls et cirques à l'exclusion des établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances.

Annexe n° 3. Extrait Budget primitif département de la Mayenne 1870

BUDGET ORDINAIRE.

DÉPENSES DÉPARTEMENTALES ORDINAIRES.

Chapitre 2.

EXERCICE 1870.

Les sous-chapitres I à XV correspondent à la VIIe section, chapitre Ier, du budget du ministère de l'Intérieur.

Le crédit du sous-chapitre XVI, relatif à l'instruction primaire, correspond, pour la portion imputée sur les 3 centimes spéciaux, à la Ve section, 2e partie, chapitre Ier, du budget du ministère de l'Instruction publique.

Le sous-chapitre XVII correspond, pour la portion de crédit imputée sur le produit des centimes du cadastre, à la Ve section, 2e partie, chapitre IV, du budget du ministère des Finances.

Intérieur. — Budget départemental. 1.

DÉSIGNATION DES DÉPENSES.		SOMMES allouées au budget de 1869, soit par le décret de règlement, soit par décisions modificatives.	PROPOSITIONS DU PRÉFET. SOMMES.	MOTIFS.
SOUS-CHAPITRE XII.				
ENCOURAGEMENTS A L'AGRICULTURE ET A L'INDUSTRIE				
ART. 1 — Encouragements à l'agriculture.	Chambres d'agriculture. (Décret du 25 mars 1852.)	300.–		
	Société d'agriculture	1400.–		
	Chaire d'enseignement			
	Ferme ~~modèle~~ école	3000.–		
	Comices agricoles	9000.–	13.800.–	13.800.–
	Achats de taureaux, béliers			
	Culture de mûriers			
	Curage des cours d'eau			
	Drainage. — Irrigations			
	Reboisement des montagnes. (Loi du 28 juillet 1860.)			
ART. 2 — Encouragements pour l'amélioration de la race chevaline.	Courses de chevaux	2000.–		
	Élève des chevaux			
	Loyer d'écuries pour les stations	500.–	2.200.–	2500.–
	Dépôt des remontes			
	Part contributive du département dans la dépense de l'école d'équitation			
ART. . Encouragement aux artistes vétérinaires				
ART. 3 . Entretien d'élèves aux écoles vétérinaires d'Alfort, de Lyon ou de Toulouse			450.–	675.–
ART. 4 . Mesures contre les épizooties			250.–	250.–
ART. 5 . Primes pour la destruction des animaux nuisibles			500.–	500.–
ART. 6 . Dépenses des concours régionaux			"	12.000.–
ART. — Encouragements à l'industrie.				
ART. 7 . Encouragement à la Pisciculture			500.–	1.100.–
(Pour mémoire) Il avait été alloué en 1.869			700.–	"
ART.				
TOTAL du Sous-Chapitre XII			18.400.–	30.825.–

3 1/2 courses.

Annexe n° 4. Extrait Budget primitif département de la Mayenne – Présentation de la mission 2

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

Secrétariat général de l'assemblée départementale

N/réf. : VG/MJ

PREMIÈRE PARTIE : DÉLIBÉRATIONS

Laval, le 9 décembre 2016

CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA MAYENNE

Réunion des 8 et 9 décembre 2016

RELEVÉ DES DÉCISIONS

Les délibérations correspondantes sont publiées dans un recueil mis à la disposition du public pour consultation dans le hall d'accueil de l'Hôtel du Département – 39, rue Mazagran – CS 21429 – 53014 LAVAL CEDEX, le janvier 2017

Mise en ligne sur le site internet du Conseil départemental le 9 décembre 2016 :
http://www.lamayenne.fr

Le Conseil départemental s'est réuni en **séance publique, à l'Hôtel du Département**, aux dates suivantes :

➔ **le 8 décembre 2016,** à partir de **9 h 45**, sous la présidence d'Olivier RICHEFOU, son Président :

ÉTAIENT PRÉSENTS : Jean-Marc ALLAIN, Jacqueline ARCANGER, Christelle AURÉGAN, Joël BALANDRAUD, Nicole BOUILLON, Norbert BOUVET, Christian BRIAND, Magali d'ARGENTRÉ, Christine DUBOIS, Xavier DUBOURG *(jusqu'à 12h15)*, Françoise DUCHEMIN, Julie DUCOIN, Gérard DUJARRIER, Guillaume GAROT *(jusqu'à 12h05)*, Fabienne GERMERIE, Odile GOHIER, Chantal GRANDIÈRE, Valérie HAYER, Michel HERVÉ, Christophe LANGOUËT, Alexandre LANOË *(de 10h05 à 12h30)*, Daniel LENOIR, Louis MICHEL, Marie-Cécile MORICE, Béatrice MOTTIER, Gwénaël POISSON, Vincent SAULNIER, Corinne SEGRÉTAIN, Claude TARLEVÉ, Sylvie VIELLE,

S'ÉTAIT FAIT EXCUSER : Élisabeth DOINEAU

S'ÉTAIENT FAIT EXCUSER EN AYANT DONNÉ DÉLÉGATION DE VOTE : Gérard BRODIN *(délégation de vote à Gérard DUJARRIER)*, Xavier DUBOURG *(à partir de 12h15 - délégation de vote à Chantal GRANDIÈRE)*, Guillaume GAROT *(à partir de 12h05 – délégation de vote à Fabienne GERMERIE)*, Patricia GONTIER *(délégation de vote à Magali d'ARGENTRÉ)*, Alexandre LANOË *(jusqu'à 10h05 et à partir de 12h30 - délégation de vote à Béatrice MOTTIER)*

Hôtel du département
39 rue Mazagran
CS 21429
53014 LAVAL CEDEX

☎ 02 43 66 53 43
02 43 66 54 22
secretariatassemblee@lamayenne.fr

www.lamayenne.fr

N° du dossier	Objet	Décision	
		n° de page du RAA	*reçue en préfecture le*
1-04	- Rapport **Programme gestion des ressources humaines** - Fiches actions : . action sociale . formation . frais et honoraires . masse salariale	2299	14 décembre 2016
1-05	- Rapport **Programme élus départementaux** - Fiches actions : . adhésions et cotisations . formation . gestion des indemnités et du statut . mise à disposition de personnel et de matériel	2303	14 décembre 2016
1-06	- Rapport **Programme sécurité civile**	2304	14 décembre 2016
1-07	- Rapport **Programme qualité et performance** - Fiches actions : . coordination, pilotage et stratégie . développement de la performance	2305	14 décembre 2016
1-07bis	- Rapport **Contrats de territoire**	2305	14 décembre 2016
1-08	- Rapport **Programme sécurité juridique** - Fiches actions : . assurances . conseil juridique . veille juridique et documentaire	2306	14 décembre 2016
1-09	- Rapport **Programme communication interne et managériale** - Fiches actions : . développement de l'appartenance et événementiels . diffusion de la culture de l'efficience	2307	14 décembre 2016
1-10	- Rapport **Programme communication** - Fiches actions : . communication évènementielle . communication institutionnelle . Horizons Mayenne . Internet . sponsoring sportif	2308	14 décembre 2016
	Mission 2 **ÉCONOMIE, EMPLOI, ÉDUCATION ET DÉVELOPPEMENT LOCAL**		
2-01	- Rapport **Programme agriculture** - Fiches actions : . accompagner une agriculture pérenne . conduite de la procédure d'aménagement foncier agricole, forestier et environnemental (AFAFE) . soutien à la promotion et à la valorisation de la production agricole	2309	14 décembre 2016
2-02	- Rapport **Programme accueil et accompagnement des entreprises** - Fiches actions : . aides aux infrastructures . artisanat et commerce de proximité . parc de développement économique Laval – Mayenne . parc Pégase . prêts et avances de développement . soutien des organismes à vocation économique	2312	14 décembre 2016

2-02 : PROGRAMME ACCUEIL ET ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES

Rapporteur : Norbert BOUVET
Réunion du : 8 décembre 2016 (après-midi)

Le Conseil départemental :

- a inscrit les crédits suivants au budget primitif départemental de l'exercice 2017 pour le financement des actions du programme *accueil et accompagnement des entreprises* présentées dans le rapport 2-02 et ses annexes :

DONNÉES BUDGÉTAIRES EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Dépenses

Section	Action	BP 2017
Fonctionnement	Artisanat et commerce de proximité	41 000 €
	Soutien des organismes à vocation économique	80 000 €
Fonctionnement		121 000 €
Investissement	Aides aux infrastructures	1 490 000 €(1)
Investissement		1 490 000 €
Total programme accueil et accompagnement des entreprises		1 611 000 €

(1) crédit de paiement destiné à couvrir, d'une part, des subventions allouées en 2016 dans le cadre de la délégation partielle au Département, par les EPCI à fiscalité propre, de leur compétence en matière d'investissement immobilier des entreprises (délégation à caractère transitoire jusqu'au 31 décembre 2016), d'autre part, des aides accordées les années précédentes et restant à solder

Recettes

Section	Action	BP 2017
Fonctionnement	Parc Pégase	24 696 €(2)
Fonctionnement		24 696 €
Investissement	Prêts et avances de développement	58 000 €
Investissement		58 000 €
Total programme accueil et accompagnement des entreprises		82 696 €

(2) recettes correspondant aux loyers des locaux, propriété du Département, occupés par la société France Location Industrie

- a pris acte, au regard des dispositions de la loi NOTRe, de la non-reconduction en 2017 :
  - du soutien financier apporté les années précédentes, d'une part, à l'association Mayenne Expansion et à la SARL-SCOP Coodémarrage.53 pour leur fonctionnement, d'autre part, à l'association sarthoise des MOF MAF (meilleurs ouvriers et apprentis de France) pour l'organisation du concours annuel mayennais « Un des meilleurs apprentis de France » ;
  - de l'adhésion du Département au CIP 53 (Centre d'information sur la prévention des difficultés des entreprises).

- a statué comme indiqué ci-après :

Au titre de l'action *artisanat et commerce de proximité*

- attribution d'une participation départementale de 41 000 € en faveur de la Chambre de métiers et de l'artisanat de région (CMAR) des Pays de la Loire – délégation de la Mayenne pour financer la poursuite, en 2017, de l'action *adéquation formation/emploi : l'insertion professionnelle des jeunes et des adultes*, et inscription des crédits correspondants en dépenses imprévues ;
- autorisation au Président du Conseil départemental pour signer la convention à intervenir dans ce cadre avec la CMAR.

Au titre de l'action *parc de développement économique Laval/Mayenne*

- adoption du principe de retrait du Département du Syndicat mixte du parc de développement économique Laval/Mayenne (PDELM), rendu obligatoire au 1er janvier 2017, en application des dispositions de la loi NOTRe, Laval Agglomération exerçant de plein droit la compétence en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire et artisanale sur son territoire ;

- avis de principe favorable sur :
  - ✓ la dévolution à Laval Agglomération de l'actif et du passif du Syndicat mixte, le Département ne récupérant pas les 8,563 M€ correspondant à sa participation globale versée pour la réalisation des deux projets du Syndicat mixte dont 8,362 M€ en investissement (7,317 M€ pour le parc d'activités d'Argentré et 1,045 M€ pour la plateforme de transport combiné rail-route de Saint-Berthevin), et abandonnant, sur ces 8,563 M€, la trésorerie d'un montant d'environ 670 K€ relatifs aux contributions départementales non consommées ;
  - ✓ la contribution du Département au taux de 50 % à la réalisation de l'échangeur autoroutier permettant une desserte du parc d'activités d'Argentré, compte tenu de l'opportunité majeure de ce troisième échangeur qui contribuera à l'attractivité du territoire départemental, étant précisé que ce taux sera appliqué au coût du projet, estimé à 9,6 M€ HT, diminué de la participation de l'État (1,44 M€), le reste à financer s'établissant ainsi à 8,16 M€ (5,8 M€ HT pour la construction et 2,36 M€ TTC au titre du coût d'exploitation), soit une participation départementale s'élevant à 4,08 M€ ;
  - ✓ la participation du Département à hauteur de 30 % pour le financement des voiries à aménager entre l'échangeur autoroutier et le réseau routier départemental en lien avec le parc d'activités ;
  - ✓ dès lors qu'une décision interrégionale d'établir une plateforme de transport combiné rail-route à Saint-Berthevin aura été retenue, la réalisation sous maîtrise d'ouvrage départementale d'une voie de liaison entre les RD 900 et 31, constituant un complément aux actuelles rocades de Laval, que le Département et Laval agglomération financeront chacun à 50 % ;

- délégation à la Commission permanente pour examiner les incidences juridiques, financières et fiscales de ce retrait du Département du Syndicat mixte du PDELM.

Au titre de l'action *prêts et avances de développement*

- approbation de la suppression du dispositif de soutien aux entreprises via le fonds de prêts de développement territoriaux mis en place en 2002 avec le concours de Bpifrance, entraînant la fin de la convention signée le 10 mai 2004 avec cet organisme ;

- demande de remboursement par Bpifrance de la quote-part de la dotation départementale versée à cet organisme et non encore consommée, soit un reversement de 58 000 €, inscrit en mouvement imprévu.

Au titre de l'action *soutien des organismes à vocation économique*

- inscription de 50 000 € pour le financement des actions mises en place par l'association Espace Entreprises 53 au titre de l'attractivité (promouvoir les atouts de la Mayenne auprès des entreprises, des investisseurs, des actifs…) et de la solidarité territoriale [aider les entreprises à développer de nouveaux usages dans le cadre du déploiement du SDAN (schéma directeur d'aménagement numérique)].

- attribution d'une aide de 30 000 € à Initiative Mayenne pour l'année 2017 au titre de la solidarité territoriale, cette association œuvrant depuis un peu plus de vingt ans pour maintenir et développer le dynamisme de l'ensemble du territoire mayennais, inscription des crédits correspondants en dépenses imprévues et délégation à la Commission permanente pour approuver les termes de la convention qu'il conviendra de conclure avec cette association.

- avis de principe favorable à la mise à l'étude d'un dispositif d'aide à l'immobilier d'entreprise, selon de nouvelles conditions, par délégation des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

- Adopté à l'unanimité des votants (1 abstention : Vincent SAULNIER - Norbert BOUVET ne prend pas part au vote sur le point concernant l'attribution d'une subvention à Espace Entreprises 53) -

Annexe n° 5. Extrait Budget primitif région Bretagne – Présentation de la mission 2

II
Pour une économie dynamique au service de filières fortes et créatrice d'un emploi durable

Budget primitif pour 2017

Session de février 2017

Synthèse de la mission

Faire émerger l'activité et soutenir l'innovation

201 Stimuler l'innovation et développer l'économie de la connaissance

202 Accompagner la structuration des secteurs clés de l'économie bretonne

Développer la compétitivité des entreprises pour assurer le développement durable de l'emploi

203 Favoriser la création, le développement et la transmission d'entreprises

204 Accompagner le développement des emplois durables et de qualité par la compétitivité des entreprises

205 Développer l'économie sociale et solidaire, l'innovation sociale et l'égalité

206 Soutenir les acteurs de la structuration de l'économie bretonne et des filières stratégiques

Favoriser le développement durable de l'agriculture et de la production alimentaire

207 Améliorer la performance des exploitations agricoles et des filières de production alimentaire

Valoriser les atouts maritimes de la Bretagne et favoriser le développement durable des activités liées à la mer

208 Développer le secteur des pêches maritimes et de l'aquaculture, contribuer au développement maritime

209 Développer le système portuaire

Programme 203 > Favoriser la création, le développement et la transmission d'entreprises

	BP 2017
AP	10 500 000 €
AE	2 716 000 €
Total	13 216 000 €
CPI	17 650 000 €
CPF	2 660 000 €
Total	20 310 000 €

La Région Bretagne poursuit son action en faveur de la création d'entreprises et de leur développement, via le financement de structures de l'accompagnement et la mobilisation d'outils d'ingénierie financière à effet levier et vertueux pour les finances publiques. Elle accompagne également la transmission d'entreprises, enjeu majeur en termes de maintien des emplois et des savoir-faire sur l'ensemble du territoire.

La Loi NOTRe renforce les compétences de la Région ainsi que ses responsabilités stratégiques et opérationnelles, notamment en matière de création d'entreprises par des personnes éloignées de l'emploi, pour qui il s'agit d'une opportunité de rebond professionnel. Cette mission partagée initialement avec l'État est transférée à compter du 1er janvier 2017. La Région en assumera la mise en œuvre avec la préoccupation d'assurer la continuité des accompagnements pour les bénéficiaires demandeurs d'emploi et d'offrir de la visibilité aux opérateurs.

La Région, dans un contexte de retrait des aides économiques des Conseils départementaux, veillera aux articulations avec les EPCI, dans le but d'optimiser l'ensemble des soutiens publics d'une part, et de répondre au plus près aux besoins des territoires d'autre part.

En complément, dans son rôle d'actionnaire, la Région pourra faire évoluer ses prises de participation ou ses autres modalités d'intervention en fonction des enjeux des projets d'investissement ou de développement portés par les structures de financement.

Le programme s'articule autour des objectifs suivants :

I. Impulser un environnement favorable à la création de nouvelles activités et à la reprise d'entreprises sur l'ensemble du territoire breton

- I.1 Contribuer à la dynamique entrepreneuriale sur l'ensemble du territoire
- I.2 Contribuer à la structuration d'une offre de services de qualité à destination des créateurs-repreneurs, par le soutien aux structures actives dans l'accueil et l'accompagnement

II. Améliorer la structure financière des PME grâce aux outils d'ingénierie financière

- II.1 Soutenir le développement des PME en intervenant en fonds propres et quasi fonds propres
- II.2 Renforcer l'apport personnel des porteurs de projets par les dispositifs de prêts d'honneur
- II.3 Soutenir le développement des PME en facilitant l'accès aux financements privés, sous forme de garanties

> Actions par objectif

I. Impulser un environnement favorable à la création de nouvelles activités et à la reprise d'entreprises sur l'ensemble du territoire breton

A fin septembre 2016, sur 12 mois glissants, le nombre de créations d'entreprises a augmenté de 1,5 %. Tous les secteurs d'activités sont concernés, mais le secteur de la construction présente la plus forte progression hors micro-entrepreneurs (+16,1 %), suivi du secteur de l'industrie (+10,7%). Sur la même période, les défaillances d'entreprises ont quant à elles diminué de 7,8 %.

En matière de création – reprise d'entreprise, l'année 2017 sera marquée par le transfert de la compétence de l'accompagnement «*des personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement*

dans l'emploi, pour lesquelles la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi», à compter du 1er janvier 2017.

Cet accompagnement piloté par les DIRECCTE via le dispositif NACRE (nouvel accompagnement à la création reprise d'entreprises), permet d'accompagner depuis plusieurs années une moyenne annuelle de 785 créations. Mis en oeuvre sur l'ensemble du territoire breton par l'intermédiaire de 21 opérateurs (principalement les Boutiques de gestion, Plates-formes d'initiative locales, Bretagne Active, les CCI, CMA, Experts-comptables, ADIE,..), NACRE propose une offre d'accompagnement avant et après la création et la reprise d'entreprise, associée à une offre de financement avec un prêt à taux zéro.

Le transfert de compétence induit par la loi NOTRe prévoit que la Région participe -par convention- au financement d'actions d'accompagnement et de conseil organisées avant la création ou la reprise d'une entreprise, mais aussi sur les trois années qui suivent la création. A compter du 1er janvier 2017 la Région se substitue donc à l'Etat pour l'exercice des droits et obligations souscris.

Aussi pour 2017, compte-tenu notamment de l'obligation de poursuivre les accompagnements actuellement en cours, la Région Bretagne a décidé de procéder en deux temps.

- Dans un premier temps, la Région mettra en œuvre un dispositif transitoire, au 1er janvier 2017 qui permettra à la fois de poursuivre les accompagnements des demandeurs d'emplois sur l'ensemble du territoire, et de financer les 21 opérateurs historiques, sans rupture de parcours pour les bénéficiaires.
- Dans un deuxième temps, avant fin 2017 –dans le cadre d'une procédure de commande publique- un nouveau dispositif sera mis en place dans un esprit d'efficience de l'action régionale.

Ce transfert de compétences s'accompagne d'une compensation financière de l'Etat portant sur les coûts afférents composés des aides versées aux opérateurs, du coût des dépenses de conseil pour l'appui technique, des frais de traitements par l'ASP et des charges de personnel des effectifs suivant le dispositif à la Direccte.
Ces compensations financières complètent les moyens financiers déjà alloués par la Région à la création-reprise d'entreprise.

L'effort de la Région pour soutenir la transmission d'entreprises, face à l'enjeu estimé à 17 000 entreprises à reprendre d'ici 2020, sera poursuivi en 2017, notamment via la dynamique engagée, en partenariat avec la Caisse des dépôts, Bpifrance et les chambres consulaires.
Les actions initiées en 2016 sont :

- l'abaissement du niveau d'apport personnel exigé pour solliciter un prêt d'honneur BRIT, afin de permettre l'accompagnement des reprises de toutes petites entreprises,
- l'organisation de la « première journée des acteurs de la reprise-transmission d'entreprises » en Bretagne destinée à informer tous les acteurs en liens avec les entreprises sur les outils d'accompagnement et de financement de la reprise et transmission d'entreprise,
- le soutien à « Transmeet », rencontres mettant en relations cédants et repreneurs organisées par le CCRE 35 (Club des Créateurs Repreneurs d'Entreprise) lors du salon régional « Entreprendre dans l'Ouest ».

Elles seront renouvelées et amplifiées -pour les plus performantes- en 2017 et complétées par de nouvelles actions, notamment avec le Comité national Transmission et Reprise, auquel la Région et les chambres consulaires sont associées.

I.1. Contribuer à la dynamique entrepreneuriale sur l'ensemble du territoire

Le soutien de la Région au salon « Entreprendre dans l'Ouest » (anciennement JRCE - Journées Régionales de la Création et de la Reprise d'Entreprises) sera reconduit en 2017. Visant à favoriser l'émergence de projets pérennes et à faciliter les rencontres et le travail en réseau, ce salon, véritable source d'informations et de conseils pour les futurs créateurs et repreneurs d'entreprises, réunit en un même lieu les différents professionnels de la création et de la reprise d'entreprise. Il accueille chaque année plus de 7 000 visiteurs. L'espace dédié aux structures de l'économie sociale et solidaire, sous la bannière de la Région et de la Caisse des dépôts, sera également reconduit.

Le PAR (plan d'action régional) élaboré avec la DRDFE (Délégation Régionale aux Droits des Femmes et à l'Égalité) et la Caisse des dépôts trouvera en 2017 une nouvelle dynamique grâce aux nouveaux partenariats établis avec l'ensemble des acteurs œuvrant sur le sujet. La création par les femmes atteint 44 % des entreprises créées, et situe la Bretagne au-dessus de l'objectif national de 40 %, en comparaison d'une moyenne nationale actuellement de 30 %.

Indicateur 2 : nombre de projets soutenus en fonds propres					
Interventions en Fonds propres :	2013 réalisation	2014 réalisation	2015 réalisation	2016 provisoire	2017 cible
BCS (1) Création-reprise (20 à 50 K)	68 projets expertisés 11 interventions	72 projets expertisés 8 interventions	72 projets expertisés 8 interventions	70 projets expertisés 8 interventions	7-8 interventions
BJE (2) Création-développement - transmission (150 à 500 K€)	25 dossiers expertisés 3 investissements 2 réinvestissements	62 dossiers expertisés 4 investissements 1 réinvestissement	41 expertises 3 investissements 1 réinvestissement	Au 30/09 : 40 expertises 1 investissement 0 réinvestissement	4-5 investissements
Bretagne Participations Développement (3) (250 à 500 K€ doublé avec FIP)	41 expertises 1 intervention	33 expertises 3 interventions 2 remises de fonds	41 expertises 2 interventions o remise de fonds	Au 30/9 : 1-2 interventions	3-5 interventions
Ouest Ventures Création (300 K€ à 1 M€)	5 réinvestissements	Phase extinctive	Phase extinctive	Phase extinctive	Phase extinctive
Ouest Ventures II Création (300 K€ à 1 M€)	7 réinvestissements	3 investissements 4 réinvestissements	fin de la période d'investissement 2 réinvestissements	Au 30/09 : 1 réinvestissement	1 ou 2 réinvestissement-s
Ouest Ventures III Création (300 K€ à 1 M€)			3 investissements	Au 30/09 : 1 investissement	4-5 investissements
GO Capital Amorçage	5 investissements et 3 réinvestissements	7 investissements 10 réinvestissements	4 investissements 9 réinvestissements	8 dont 2 en Bretagne	Fin de la période principale d'investissement
Breizh Up				Au 30/09 : 1 co-investissement	6 co-investissements

Commentaire : cet indicateur vise à identifier le nombre de projets ayant été accompagnés dans leur structuration financière en phase de création ou de transmission.

(1) Bretagne Capital Solidaire (BCS, 46% Région) est plus spécifiquement dédié au soutien au développement de petits projets à fort taux de création d'emplois plus particulièrement dans l'artisanat, le service, le commerce et l'industrie. Tickets de 20 à 50K€.

(2) BJE (26% Région) – tickets de 300 à 500 K€, interventions toujours minoritaires.

(3) Bretagne Participations (BP, 21% Région) soutient des sociétés en reprise - transmission, développement ou croissance externe. Le ticket moyen est de 250 K€ doublé par un co-investissement du Fonds d'Investissement de proximité (FIP) des Caisses d'Epargne. Les cibles sont des entreprises traditionnelles, réalisant un chiffre d'affaires de plus de 3 M €.

II.2. Renforcer l'apport personnel des porteurs de projets par les fonds de prêts d'honneur

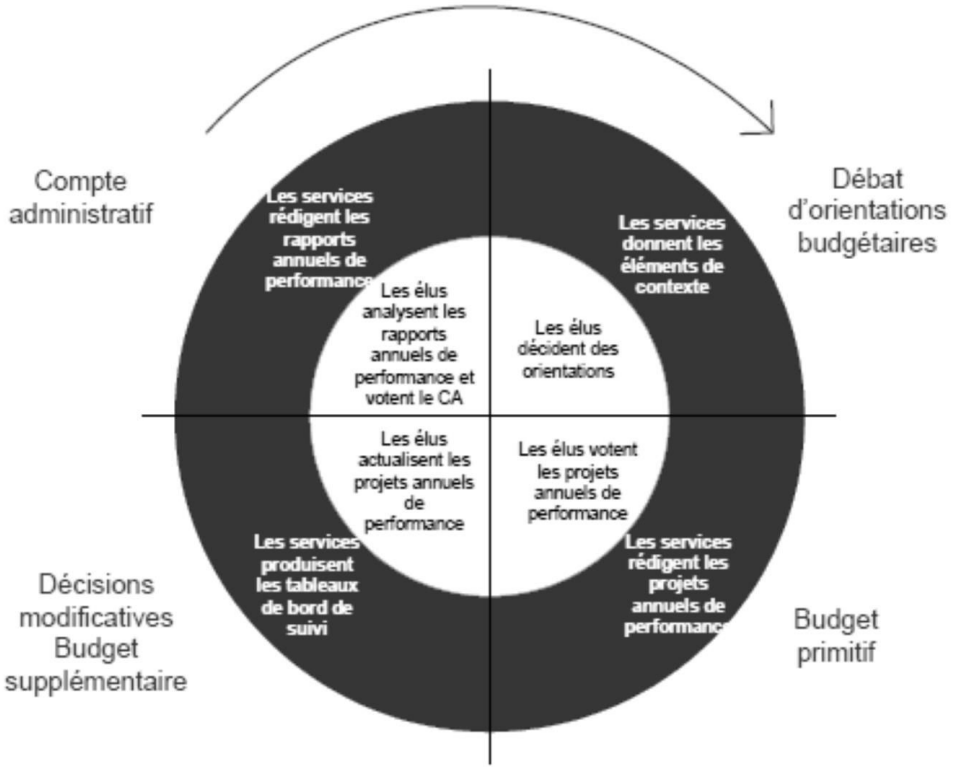
Les prêts d'honneur permettent à des créateurs et repreneurs d'entreprises de renforcer leur apport personnel et contribuent donc à réunir les fonds propres nécessaires à la concrétisation de leurs projets. Ils génèrent un fort effet de levier sur l'obtention de financements bancaires et/ou d'aides à l'innovation. L'accord du comité d'agrément constitue souvent un label qui facilite la mobilisation des partenaires indispensables à la poursuite du projet. La plupart des aides sont conditionnées à un suivi dans le temps par un parrain expérimenté, ce qui augmente le taux de pérennité des projets.

Abondés par des partenaires privés (banques régionales principalement) et publics (Caisse des Dépôts et Région, mais aussi historiquement pour certains Conseils départementaux), ces fonds se caractérisent par des modalités adaptées au public visé, ce qui facilite la lisibilité de leurs positionnements respectifs.

• Le fonds de prêts d'honneur pour l'amorçage régional (PHAR) :
Les évolutions du dispositif expérimentées au cours de l'année 2016 (augmentation du nombre de prêts octroyés) feront l'objet d'un bilan en Comité Stratégique (qui réunit les financeurs, le gestionnaire et le président du Comité) en janvier 2017 avec l'objectif d'envisager les modalités de poursuite du dispositif par la rédaction d'une nouvelle convention cadre en fin d'année.

• Le fonds de prêt d'honneur géré par Réseau Entreprendre Bretagne (REB) :
Destiné au soutien de projets de création ou de reprise d'entreprises à fort potentiel de création d'emplois, ce fonds conditionne l'octroi d'un prêt à un parrainage par des chefs d'entreprises expérimentés pendant au moins 2 ans.

Annexe n° 6. Règlement financier du département de la Mayenne



Annexe n° 7. Tableau de la classification rationnelle des interventions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

Catégories de techniques financières	Instruments financiers utiles	Instruments financiers inutiles
Dépense publique locale	Prêt remboursable	Subvention
	Avance remboursable	Rabais sur le prix de vente
	Crédit-bail immobilier	Garantie d'emprunt ou de cautionnement
	Participation financière au capital	
Recette publique locale	Location	
	Vente	
Dépense fiscale locale	Exonération facultative	
	Vote des taux d'impôts locaux	

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES GENERAUX, TRAITES, MANUELS ET COURS **612**

II. OUVRAGES SPECIAUX, MONOGRAPHIES ET THESES **618**

III. ARTICLES ET AUTRES CONTRIBUTIONS **630**

IV. AVIS, RAPPORTS, DEBATS PARLEMENTAIRES ET AUTRES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES **649**

A. Projets ou propositions de loi 649

B. Rapports parlementaires 650

C. Autres documents parlementaires 654

V. RAPPORTS OFFICIELS, ETUDES ET DOCUMENTS ADMINISTRATIFS **656**

A. Rapports officiels 656

B. Autres 663

VI. CONCLUSIONS ET NOTES DE JURISPRUDENCE **665**

VII. DICTIONNAIRES **668**

VIII. DISCOURS, COMMUNIQUE DE PRESSE **670**

IX. SITES OFFICIELS, INSTITUTIONNELS **671**

I. OUVRAGES GENERAUX, TRAITES, MANUELS ET COURS

ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, 10ème éd., Dalloz, 2017, Paris, 921 pages.

ALLIX (Edgar) :

- *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, Arthur Rousseau, 1907, Paris, 622 pages.
- *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, 3ème éd., Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Arthur Rousseau, 1912, Paris, 822 pages.
- *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, 6ème éd., Arthur Rousseau, 1931, Paris, 1172 pages.

AUBY (Jean-Bernard), AUBY (Jean-François) et NOGUELLOU (Rozen)

- *Droit des collectivités territoriales*, 6ème éd., PUF, coll. « Thémis droit », 2015, Paris, 416 pages.

AYRAULT (Ludovic), LAMARQUE (Jean) et NEGRIN (Olivier), *Droit fiscal général*, 4ème éd., LexisNexis, 2016, Paris, 1642 pages.

BADIN (Xavier) et DOUAT (Etienne), *Finances publiques*, 3ème éd., PUF, coll. « Thémis Droit », 2006, Paris, 485 pages.

BAILLY (Antoine), *Histoire financière de la France, depuis l'origine de la Monarchie jusqu'à la fin de 1786*, Tome second, 1830, Paris, 447 pages.

BATBIE (Anselme) :

- *Mélanges d'économie politique*, Cotillon, Editeur, Librairie du Conseil d'Etat, 1866, Paris, 447 pages.
- *Nouveau cours d'économie politique professé à la Faculté de droit de Paris, 1864-1865, Tome 1*, Cotillon, Editeur, Librairie du Conseil d'Etat, 1866, Paris, 443 pages.
- *Nouveau cours d'économie politique professé à la Faculté de droit de Paris, 1864-1865, Tome 2*, Cotillon, Editeur, Librairie du Conseil d'Etat, 1866, Paris, 486 pages.

BENABENT (Alain), *Droit des contrats spéciaux civils et commerciaux*, 12ème éd., LGDJ, Lextensoéditions, coll. « Domat droit privé », 2017, 704 pages.

BENOIT (Francis-Paul), *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, vol. 1, 897 pages.

BERGEL (Jean-Louis) :

- *Théorie générale du droit*, 5ème éd., Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2012, Paris, 399 pages.
- *Méthodologie juridique*, 2ème éd., PUF, coll. « *Thémis Droit privé* », 2016, Paris, 453 pages.

BERNARD (Sébastien), *Droit public économique*, 2ème éd., LexisNexis, 2013, Paris, IX-171 pages.

BLANQUET (Marc) et ISAAC (Guy), *Droit général de l'Union européenne*, Dalloz, 2012, Paris, 768 pages.

BLUMANN (Claude) et DUBOUIS (Louis) :

- *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6ème éd., LexisNexis, 2016, Paris, 922 pages.
- *Droit matériel de l'Union européenne*, 7ème éd., LGDJ, Lestensoéditions, coll. « Domat Droit public », 2015, Issy-les-Moulineaux, 878 pages.

BONNARD (Roger), *Précis élémentaire de droit administratif*, Recueil Sirey, 1926, Paris, 376 pages.

BOUCARD (Max) et JEZE (Gaston) :

- *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, V. Giard et E. Brière, 1896, Paris, 451 pages.
- *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2ème éd., Tome 1, V. Giard et E. Brière, 1902, Paris, XXX-608 pages.
- *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, V. Giard et E. Brière, Nouvelle édition, 1904, Paris, 550 pages.

BOUVIER (Michel), *Les finances locales*, LGDJ, coll. « Systèmes pratique », 2018, Paris, 286 pages.

BOUVIER (Michel), ESCLASSAN (Marie-Christine), LASSALE (Jean-Pierre), *Finances publiques*, 16ème éd., L.G.D.J, 2017-2018, Paris, 944 pages.

BRACONNIER (Stéphane), *Droit public de l'économie*, 2ème éd., PUF, coll. « Thémis », 2017, Paris, 480 pages.

BRUNET (Pierre) et MOULIN (Richard), *Droit public des interventions économiques*, LGDJ, coll. « Droit des Affaires », 2007, Paris, 327 pages.

BUISSON (Jacques), *Finances publiques*, 16ème éd., Dalloz, coll. « Les Mémentos Dalloz », 2015, Paris, 207 pages.

CARBONNIER (Jean) :

- *Droit civil – Les biens, Les obligations*, Volume II, 1ère éd., PUF, Quadrige manuels, « Quadrige », 2004, n° 730, pp. 1516-2574.
- *Droit civil, Introduction, les personnes*, Tome 1, PUF, 2002, réédition 2017, Paris, 2574 pages.

CASTAGNEDE (Bernard) et BUISSON (Jacques), *Finances publiques*, 1986-1987, Paris, 257 pages.

CATHELINEAU (Jean), *Les finances locales*, Dalloz, coll. « Collectivités locales », 1993, Paris, 411 pages.

CHAINAIS (Cécile), FERRAND (Frédéric) et GUINCHARD (Serge), *Procédure civile. Droit interne et européen du procès civil*, 33ème éd., 2016, Paris, 1770 pages.

CHAPUS (René), *Droit administratif général*, Tome 1, 15ème éd., Montchrestien, coll. « Domat Droit public », 2001, Paris, 1427 pages.

CHEROT (Jean-Yves), *Droit Public Economique*, 2ème éd., Economica, coll. « Corpus Droit public », 2007, Paris, 1032 pages.

COLIN (Frédéric), *Droit Public Economique*, 6ème éd., Gualino, 2017, Paris, 371 pages.

COLLET (Martin), *Finances publiques*, 2ème éd., LGDJ, coll. « Précis Domat », 2017, Paris, 530 pages.

COLSON (Jean-Philippe) et IDOUX (Pascale) :

- *Droit public économique*, 7ème éd., LGDJ-Lextensoéditions, 2014, Paris, 793 pages.
- *Droit public économique*, 8ème éd., LGDJ-Lextensoéditions, 2016, Paris, 829 pages.

CONAN (Matthieu) et MUZELLEC (Raymond) :

- *Finances locales*, 6ème éd., Dalloz, 2011, Paris, 243 pages.
- *Finances publiques*, 16ème éd., Sirey, 2013, Paris, 732 pages.

COTTERET (Jean-Marie) et TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, 5ème éd., Dalloz, 1995, Paris, 420 pages.

CRUCIS (Henry-Michel), *Finances publiques*, LGDJ, 2003, Paris, 272 pages.

DAMAREY (Stéphanie), *Finances publiques*, 5ème éd., Gualino, 2017, Paris, 224 pages.
DANTONEL-COR (Nadine), *Droit des collectivités territoriales*, 5ème éd., Bréal, 2014, Paris, 224 pages.
DE LAUBADERE (André) :
- *Traité élémentaire de droit administratif, Tome 3. Grands services publics et entreprises nationales*, LGDJ, 1966, Paris, 763 pages.
- *Traité de droit administratif, Tome 4. L'administration de l'économie*, 3ème éd., LGDJ, 1977, Paris, 454 pages.
- *Traité élémentaire de droit administratif, Tome 1. L'organisation administrative. La fonction administrative et les actes administratifs. La justice administrative. La police administrative et les services publics. La responsabilité administrative*, 5ème éd., LGDJ, 1977, Paris, 454 pages.
- *Droit public économique*, 3ème éd., Dalloz, 1979, Paris, 545 pages.
- *Manuel de droit administratif*, 12ème éd., L.G.D.J., 1982, Paris, 431 pages.

DELVOLVE (Pierre) et DE LAUBADERE (André), *Droit public économique*, 5ème éd., Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 1986, XVII-901 pages.
DELVOLVE (Pierre) et VEDEL (Georges), *Droit administratif*, Tome 2, 12ème éd., PUF, coll. « Thémis », 1992, Paris, 802 pages.
DELVOLVE (Pierre), *Droit public de l'économie*, 1ère éd., Dalloz, coll. « Précis », 1998, Paris, 806 pages.
DENIS (Henri), *Histoire de la pensée économique*, 3ème éd., PUF, Quadrige Manuels, 2016, Paris, 736 pages.
DERYCKE (Pierre-Henri) et GILBERT (Guy), *Economie Publique Locale*, Economica, 1988, Paris, 308 pages.
DI MALTA (Pierre) et MARTINEZ (Jean-Claude) :
- *Droit budgétaire*, Litec, 1982, Paris, 738 pages.
- *Droit budgétaire*, Litec, 1999, Paris, 998 pages.

DI MALTA (Pierre), *Finances publiques, Tome 1. Le budget*, PUF, 1999, Paris, 470 pages.
DOUAT (Etienne) et GUENGANT (Alain), *Leçons de finances locales*, Economica, 2002, Paris, 368 pages.
DUCROCQ (Théophile), *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public*. Tome Premier. Introduction de droit constitutionnel. Organisation administrative, 7ème éd., A. Fontemoing, 1897, Paris, 654 pages.
DUGUIT (Léon) :
- *Traité de droit constitutionnel*, Tome 1, 3ème éd., E. de Boccard, 1927, Paris, 763 pages.
- *Traité de droit constitutionnel*, Tome 2, 3ème éd., Ancienne Librairie Fontemoing et Cie, 1928, Paris, 888 pages.

DUSSART (Vincent), *Finances publiques*, Larcier, 2014, Orléans, 334 pages.
DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, PUF, coll. « Thémis Sciences Politiques », 1971, Paris, 676 pages.
EISENMANN (Charles), *Cours de droit administratif*, Tome II, LGDJ, 1983, Paris, 908 pages.
ESMEIN (Adhémar), *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 11ème éd., Sirey, 1912, Paris, 902 pages.

FAUCHON (Anne) et MERLE (Philippe), *Droit commercial. Sociétés commerciales*, 18ème éd., Dalloz, 2014, Paris, 982 pages.

FAURE (Bertrand) :

- *Droit des collectivités territoriales*, 3ème éd., Dalloz, coll. « Droit public », 2014, Paris, 722 pages.
- *Droit des collectivités territoriales*, 4ème éd., Dalloz, coll. « Droit public », 2016, Paris, 800 pages.

FAVOREU (Louis) et *alii* :

- *Droit constitutionnel*, 20ème éd., Dalloz, coll. « Droit public Science politique », 2018, Paris, 1138 pages.
- *Droit des libertés fondamentales*, 7ème éd., Dalloz, 2015, Paris, 774 pages.

FOUCART (Emile-Victor), *Eléments de droit public et administratif*, 3ème éd., Videcoq Père et Fils, Libraires-éditeurs, Tome II, 1848, Paris, 776 pages.

FOURRIER (Charles), *Droit public économique*, Les Cours de droit, 1979, Paris, 556-VIII pages.

FRIER (Pierre-Laurent) et PETIT (Jacques), *Droit administratif*, 9ème éd., LGDJ Lextensoéditions, coll. « Domat Droit public », Paris, 2014, 628 pages.

GAUDEMET (Paul-Marie), *Précis de finances publiques, Tome 1, Les opérations sur deniers publics, budget et trésor*, Montchrestien, 1969, 467 pages.

GAUDEMET (Paul-Marie) et MOLINIER (Joël) :

- *Finances publiques, Tome 1, Les opérations sur deniers publics, budget et trésor*, 6ème éd., Montchrestien, coll. « Domat Droit Public », 1992, Paris, 565 pages.
- *Finances publiques, Tome 1, Budget et trésor*, 7ème éd., Montchrestien, coll. « Domat Droit Public », 1996, Paris, 577 pages.

GAUDEMET (Yves), *Traité de droit administratif*, Tome 1, 16ème éd., LGDJ, 2001, Paris, 918 pages.

GEST (Guy) et TIXIER (Gilbert), *Manuel de droit fiscal*, 4ème éd., LGDJ, 1986, Paris, 684 pages.

GOHIN (Olivier), DEGOFFE (Michel), MAITROT DE LA MOTTE (Alexandre) et DUBREUIL (Charles-André), *Droit des collectivités territoriales*, 2ème éd., Editions Cujas, 2015, Paris, 708 pages.

GUETTIER (Christophe) :

- *Droit des contrats administratifs*, 3ème éd., PUF, coll. « Thémis Droit public », 2011, Paris, 640 pages.
- *Institutions administratives*, 6ème éd., Dalloz, 2015, Paris, 600 pages.

GUINCHARD (Serge), VARINARD (André), DEBARD (Thierry), *Institutions juridictionnelles*, 14ème éd., Dalloz, 2017, Paris, 1278 pages.

HAURIOU (Maurice) :

- *Précis de droit administratif et de droit public général*, 4ème éd., Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 1900, Paris, 896 pages.
- *Précis de droit administratif et de droit public, à l'usage des étudiants en licence (2ème et 3ème années) et en doctorat ès-sciences politiques*, 8ème éd., L. Larose et L. Tenin, 1914, Paris, 1032 pages.
- *Précis de droit administratif et de droit public, à l'usage des étudiants en licence*, 11ème éd., Sirey, 1927, Paris, 576 pages.

- *Précis de droit administratif et droit public*, 12ème éd., Sirey, 1933 rééditée par Dalloz, 2002, Paris, 1174 pages.

HOEPFFNER (Hélène), *Droit des contrats administratifs*, Dalloz, 2016, Paris, 614 pages.

JEZE (Gaston) :

- *Traité de Science des Finances. Le budget*, Editions Giard et Brière, 1910, Paris, 570 pages.
- *Cours de Science des finances et de législation financière française : théorie générale du Budget*, 6ème éd., Marcel Giard, 1922, Paris, 286 pages.
- *Cours de finances publiques 1928-1929, professé à la Faculté de l'Université de Paris*, Marcel Giard, 1929, Paris, 404 pages.
- *Cours de finances publiques 1930-1931, professé à la Faculté de l'Université de Paris, Théories générales sur les phénomènes financiers. Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, Marcel Giard, 1931, Paris, 528 pages.
- *Cours de finances publiques 1931-1932, professé à la Faculté de l'Université de Paris*, Marcel Giard, 1932, Paris, 247 pages.
- *Cours de droit public, Licence, professé à la Faculté de l'Université de Paris pendant le 1er semestre 1932-1933*, Marcel Giard, 1933, Paris, 385 pages.
- *Cours de finances publiques 1935-1936, Théories générales sur les phénomènes financiers. Théorie générale de l'impôt. Étude particulière des différents impôts. Impôts personnels (capitation ; impôts sur la fortune ; impôt sur le revenu ; impôt sur les successions). Impôts semi-personnels (impôt sur les terres)*, LGDJ, 1936, Paris, 320 pages.
- *Cours de finances publiques 1936-1937, Théories générales sur les phénomènes financiers. Théorie générale de l'impôt. Étude particulière des différents impôts. Impôts personnels (capitation ; impôts sur la fortune ; impôt sur le revenu ; impôt sur les successions). Impôts semi-personnels (impôt sur les terres)*, LGDJ, 1937, Paris, 347 pages.
- *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, La Mémoire du droit, Réimpression de l'édition de 1931, Marcel Giard, 2013, Paris, 432 pages.

KEYNES (John Maynard), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, trad. J. de Largentaye, Paris, 1963, réimpr. Payot, 1985, 382 pages.

LABIE (François), *Finances locales*, Dalloz, coll. « Droit public science politique », 1995, Paris, 340 pages.

LAFERRIERE (Julien) et WALINE (Marcel), *Traité élémentaire de science et législation financières*, LGDJ, 1952, Paris, 581 pages.

LALUMIERE (Pierre), *Les Finances publiques*, 8ème éd., Librairie Armand Colin, 1986, Paris, 543 pages.

LAMBERT (Thierry), *Procédures fiscales*, 3ème éd., LGDJ, coll. « Précis Domat Droit public », 2017, Paris, 726 pages.

LAUFENBURGER (Henry) :

- *Précis d'économie et de législation financières. Législation fiscale et documents financiers*, 2ème éd., Recueil Sirey, 1946, Paris, 222 pages.
- *Précis d'économie et de législation financières. Tome III. Budget et Trésor*, 2ème éd., Recueil Sirey, 1946, Paris, 287 pages.

- *Traité d'économie et de législation financière. Budget et Trésor*, 1948, Paris, 351 pages.

LAURE (Maurice), *Science fiscale*, PUF, 1993, Paris, 414 pages.

LEGEAIS (Dominique), *Droit commercial et des affaires*, 24ème éd., Sirey, 2017, 680 pages.

LEROY-BEAULIEU (Paul) :

- *Traité de la science des finances*, Tome 2, 2ème éd., Guillaumin et Cie, 1879, Paris, 712 pages.
- *Traité de la science des finances*, Tome 1, 7ème éd., Guillaumin et Cie, 1906, Paris, 1005 pages.
- *Traité de la science des finances*, Tome 1, 8ème éd., Guillaumin et Cie, 1912, Paris, 1011 pages.
- *Traité théorique et pratique d'économie politique*, Tome 1, 6ème éd., Librairie Félix Alcan, 1914, Paris, 800 pages.
- *Précis d'économie politique*, Librairie Delagrave, 1922, Paris, 448 pages.

LETTERON (Roseline), *Libertés publiques*, 9ème éd., Dalloz, coll. « Précis droit public et science politique », 2012, Paris, VIII-613 pages.

MAGNIER (Véronique), *Droit des sociétés, Droit privé*, 8ème éd., Dalloz, 2017, Paris, 498 pages.

MALINVAUD (Philippe), *Introduction à l'étude du droit*, 17ème édition, LexisNexis, 2017, Paris, 530 pages.

MERLE (Philippe), *Droit commercial. Sociétés commerciales, 2017-2018*, 21ème éd., Dalloz, 2017, Paris, 1004 pages.

MESCHERIAKOFF (Alain-Serge), *Droit public économique*, 2ème éd., PUF, 1996, Paris, 293 pages.

MORAND-DEVILLER (Jacqueline), BOURDON (Pierre) et POULET (Florian), *Droit administratif*, 15ème éd., LGDJ, coll. « Cours », 2017, Paris, 966 pages.

NICINSKY (Sophie) :

- *Droit public de la concurrence*, LGDJ, coll. « Systèmes Droit », 2005, Paris, 240 pages.
- *Droit public des affaires*, 5ème éd., LGDJ, coll. « Domat droit public », 2016, Paris, 780 pages.

ODENT (Raymond), *Cours de contentieux administratif*, Tome II, 1970-1971, 1768 pages.

ORSONI (Gilbert), *Science et législation financières*, Economica, coll. « Corpus Droit Public », 2005, Paris, 753 pages.

PACTET (Pierre), *Droit constitutionnel*, 36ème éd., Sirey, Dalloz, 2018, Paris, 698 pages.

PAYSANT (André), *Finances locales*, 1ère éd., PUF, 1993, Paris, 554 pages.

PERROT (Roger), BEIGNIER (Bernard), MINIATO (Lionel), *Institutions judiciaires*, 16ème éd., LGDJ, coll. « Précis Domat Droit privé », 2017, Paris, 516 pages.

PETIT (Nicolas), *Droit européen de la concurrence*, Montchrestien, Lextensoéditions, coll. « Domat droit privé », 2013, Paris, 684 pages.

PHILIP (Loïc) :

- *Finances publiques*, Cujas, 1971, Paris, 556 pages.
- *Finances publiques. Les dépenses publiques, le droit budgétaire et financier*, Tome 1, 6ème éd., Cujas, 2000, Paris, 404 pages.

PICARD (Jean-François), *Finances locales*, 2ème éd., LexisNexis, 2013, Paris, 500 pages.

RIPERT (Georges), *Traité de droit commercial*, Tome 1, 18ème éd., LGDJ, Volume 1, 2001, Paris, 905 pages.
RIVERO (Jean) et MOUTOUH (Hugues), *Libertés publiques*, Tome I, 1973, Paris, 271 pages.
RIVERO (Jean), *Droit administratif*, Dalloz, 2011, Paris, 550 pages.
ROUBIER (Paul) :
- *Théorie générale du droit*, Sirey, 1946, 283 pages.
- *Théorie générale du droit*, 2ème éd., Recueil Sirey, 1951, Paris, 337 pages.

SAÏDJ (Luc), *Finances publiques*, 4ème éd., Dalloz, coll. « Cours », 2003, 662 pages.
SAINT-ALARY-HOUIN (Corinne), *Droit des entreprises en difficulté*, 10ème éd., LGDJ, Lextensoéditions, coll. « Domat droit privé », 2016, Paris, 1030 pages.
SAY (Jean-Baptiste) :
- *Traité d'économie politique*, Nouvelle édition, M DCCC XVII, Paris, 452 pages.

SUEUR (Philippe) :
- *Histoire du droit public français, XVe - XVIIIe, Tome I. La Constitution monarchique*, PUF, coll. « Thémis Droit », 1989, 440 pages.
- *Histoire du droit public français, XVe - XVIIIe, Tome II. Affirmation et crise de l'Etat sous l'Ancien Régime*, PUF, coll. « Thémis Droit », 1989, 601 pages.

SZRAMKIEWICZ (Romuald), *Histoire du droit des affaires*, 2ème éd., LGDJ Lextenso éditions, Collection Domat droit privé, 2013, Paris, 434 pages.
TROPER (Michel), *La philosophie du droit*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2003, Paris, p. 32
TROTABAS (Louis), *Finances publiques*, Dalloz, 1964, Paris, 887 pages.
VIDAL (Dominique), *Droit des sociétés*, LGDJ, 7ème éd., 2010, Paris, 798 pages.
WALINE (Jean) :
- *Droit administratif*, Dalloz, 2014, Paris, 768 pages
- *Droit administratif*, Dalloz, 2016, Paris, 787 pages.

WALINE (Marcel) et LAFERRIERE (Julien), *Traité élémentaire de science et législation financières*, Paris, LGDJ, 1952, 581 pages.
WALINE (Marcel) :
- *Cours d'institutions financières : licence, 1ère année : 1955-1956, rédigé d'après les notes et avec l'autorisation de Marcel Waline*, Cours de droit, 1956, Paris, 605 pages.
- *Droit administratif*, 8ème éd., Sirey, 1959, Paris, 932 pages.

II. OUVRAGES SPECIAUX, MONOGRAPHIES ET THESES

De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé ?, Actes du colloque organisé les 22 et 23 octobre 2009, Université Jean Monet, Saint-Étienne par le Centre de recherches critiques sur le droit, CERCRID UMR 5137 ; en collaboration avec le Centre d'études et de recherches sur l'administration publique de Saint-Étienne, sous la direction de Baptiste Bonnet et Pascale Deumier, Dalloz, 2010, Paris, 297 pages.
Finances publiques, Principes et techniques budgétaires, documents réunis et commentés par Gilbert Orsoni, La documentation française, coll. « documents d'études », n° 5.02, 1992, 43 pages.

La Constitution de la République française, Analyses et commentaires, sous la direction de LUCHAIRE (François), CONAC (Gérard), PRETOT (Xavier), 3ème éd., Economica, 2008, 2126 pages.
La politique économique et ses instruments, sous la direction de Olivia MONTEL-DUMONT, 2ème éd., La Documentation française, 2010, Paris, 264 pages.
Le financement de la culture, sous la direction de Gilbert ORSONI, Economica, coll. « Finances publiques », 2006, Paris, 297 pages.
Les collectivités locales et l'entreprise, sous la direction de Sylvie CAUDAL et Jean-François SESTIER, LGDJ, 2002, Paris, 197 pages.
Lettres, instructions et mémoires de Colbert, publiées par Pierre Clément, Tome II, Partie 1, Industrie, commerce, Imprimerie impériale, 1863, Paris, 700 pages.
Lettres, instructions et mémoires de Colbert, publiées par Pierre Clément, Tome II, Partie 2, Industrie, commerce, Imprimerie impériale, 1863, Paris, 550 pages.
Manuel des Conseils généraux contenant la loi du 10 août 1871, Bureau du Journal des communes, Paris, 1871.
Œuvres de Turgot, édition Guillaumin, 1844, Tome 1.

AGRON (Laurence), *Histoire du vocabulaire fiscal*, Thèse pour le doctorat, LGDJ, coll. « Bibliothèque de science financière », Tome 36, 1972, Paris, 519 pages.
ALHAMA (Frédéric), *L'intérêt financier dans l'action des personnes publiques*, Thèse de doctorat, Paris I, 2016, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2018, Paris, XI-1064 pages.
ALIBERT (Raphaël), *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Payot, 1926, Paris, 391 pages.
ALLIX (Edgar), *Etudes choisies d'économie politique et de finances*, LGDJ, 1948, Paris, 235 pages.
AMSELEK (Paul), *Perspectives critiques d'une réflexion épistémologique sur la théorie du droit*, LGDJ, 1964, Paris, 464 pages.
ANDRE (Christine) et DELORME (Robert), *L'Etat et l'économie, un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France (1870-1980)*, Editions du Seuil, 1983, Tours, 757 pages.
ASSEMAT (Georges), *Essai sur les finances locales*, Thèse pour le doctorat, Désableaux, 1930, Pontoise, 171 pages.
AUBERT (Jean-Bernard) :
- *Les sociétés d'économie mixte*, Thèse pour le doctorat, 1937, Paris, 271 pages.
- *Un nouveau mode d'intervention des collectivités. L'Etat actionnaire*, Thèse pour le doctorat, Paris, Librairie technique et économique, 1937, 271 pages.

AUBY (Jean-Bernard), *La notion de personne publique en droit administratif*, Thèse pour le doctorat, Bordeaux I, 1979, 428 pages.
AUBY (Jean-François) et PONTIER (Jean-Marie), *Le Département*, Economica, coll. « Collectivités territoriales », 1988, Paris, 266 pages.
AUCOC (Léon), *Des recours pour excès de pouvoirs devant le Conseil d'Etat*, 1878, Paris, 52 pages.
AYNES (Laurent), GAUTIER (Pierre-Yves), MALAURIE (Philippe), *Les contrats spéciaux*, 9ème éd., LGDJ, coll. « Droit civil », 2017, Paris, 758 pages.

BARILARI (André) et BOUVIER (Michel), *LA LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, 3ème éd., LGDJ, coll. « Systèmes Finances publiques », 2010, Paris, 272 pages.

BELAID (Sadok), *Essai sur le pouvoir créateur et normatif du juge*, LGDJ, 1974, Paris, 360 pages.

BENABENT (Alain), *Droit des contrats spéciaux civils et commerciaux*, 12ème éd., LGDJ, Lextensoéditions, coll. « Domat droit privé », 2017, Paris, 704 pages.

BENOIT (Francis-Paul) :

- *Les doctrines politiques et économiques depuis le XVIIIème siècle*, Les cours du droit, 1986, Paris, 794-XXI.
- *Aux origines du libéralisme et du capitalisme en France et en Angleterre*, Dalloz, 2006, Paris, 571 pages.
- *De Hegel à Marx*, Dalloz, 2009, Paris, 425 pages.

BERNARD (Sébastien), *La recherche de la rentabilité des activités publiques et le droit administratif*, Thèse pour le doctorat, L.G.D.J., 2001, Paris, 378 pages.

BISCAÏNO (Cécile), *Interventionnisme économique local : d'une politique structurelle à une politique conjoncturelle*, Thèse de doctorat, Avignon, 2007, 622 pages.

BLANC (J.), *Etude sur la comptabilité départementale depuis son origine jusqu'à 1875 et éléments pratiques pour la formation du budget des départements*, Rodez, 1876, 78 pages.

BOISSONNADE (Prosper), *Colbert : le triomphe de l'étatisme, la fondation de la suprématie industrielle de la France, la dictature du travail (1661-1663)*, Librairie des sciences économiques et sociales, MARCEL RIVIERE, 1932, Paris, 392 pages.

BONNARD (Roger), *Le contrôle juridictionnel de l'administration. Étude de droit administratif comparé*, Delagrave, 1934, réédition Dalloz, coll. « La bibliothèque Dalloz », 2006, 266 pages.

BOTTIN (Michel), *Histoire des Finances publiques*, Economica, 1997, Paris, 112 pages.

BOULOUIS (Jean-Louis), *Essai sur la politique des subventions administratives*, Thèse pour le doctorat, Librairie Armand Colin, 1951, Paris, 334 pages.

BRAUD (Philippe), *La notion de liberté publique en droit français*, LGDJ, Thèse, 1968, 476 pages.

BROLLES (Roland), STRAUB (Bernadette), MARECHAL (Thierry), *Budget des communes et des EPCI*, Berger-Levrault, 28ème éd., coll. « Les indispensables », 2018, Paris, 1358 pages.

BRUNET (Pierre) et MOULIN (Richard), *Droit public des interventions économiques*, LGDJ, Coll. « Droit des Affaires », 2007, Paris, 328 pages.

BURDEAU (Georges) :

- *Libertés publiques*, 4ème éd., LGDJ, 1972, Paris, 457 pages.
- *Le libéralisme*, Editions du Seuil, 1979, Paris, 296 pages.

CAILLOSSE (Jacques), DUPRÉ DE BOULOIS (Xavier) et KALUSZYNSKI (Martine), dir., *Le droit en révolution(s). Regards sur la critique du droit des années 1970 à nos jours*, LGDJ Lextenso, 2011, Paris, 224 pages.

CARBONNIER (Jean) :

- *Cours de Sociologie juridique*, 1960-1961, 188 pages.
- *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10ème éd., LGDJ, Lextensoéditions, coll. « Anthropologie du Droit », 2014, Paris, 493 pages.

CARCASSONNE (Guy) et GUILLAUME (Marc), *La Constitution*, 12ème éd., Points, Essais, 2014, Paris, 480 pages.

CARRE de MALBERG (Raymond), *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, Tome I, 1920, rééd., Edition du CNRS, 1962, Paris, 1526 pages.

CARTIER-BRESSON (Anémone), *L'Etat actionnaire*, Thèse pour le doctorat, LGDJ, 2010, Paris, 495 pages.

CASTAGNEDE (Bernard), *La politique fiscale*, PUF, 2008, Paris, 128 pages.

CATALA (Nicole), *L'entreprise*, Tome 4, Dalloz, Coll. « Droit du travail », 1980, Paris, 1291 pages.

CAUDAL (Sylvie), *La fiscalité de l'environnement*, LGDJ, Lextensoéditions, coll. « Systèmes Fiscalité », 2014, Paris, 227 pages.

CHAPPOZ (Yves), *L'immobilier d'entreprise et son financement : une application au cas français sur la période 1969-1982*, 1984.

CHAPUISAT (Louis-Jérôme), *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, Thèse pour le doctorat, Paris II, 1972, 545 pages.

CHAPUS (René), *Responsabilité publique, responsabilité privée*, 1954, réédition 2010, La Mémoire du droit, 2010, Paris, 584 pages.

CHENOT (Bernard), *Les entreprises nationalisées*, PUF, 1983, Paris, 126 pages.

CHEVALLIER (Jacques), *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 2003, Paris, 328 pages.

CLEMENT (Pierre) :

- *Histoire du système protecteur en France depuis le ministère de Colbert jusqu'à la révolution de 1848*, Librairie de Guillaumin et Cie, 1854, Paris, 367 pages.
- *La Provence et Colbert d'après des documents inédits*, 1862, Toulon, 24 pages.
- *Histoire de Colbert et de son administration*, Librairie Académique, Didier et Cie, Libraires-Editeurs, 1874, Paris, 532 pages.

CLERGERIE (Jean-Louis), GRUBER (Annie) et RAMBAUD (Patrick), *L'Union européenne*, 11ème éd., Dalloz, 2016, Paris, 1160 pages.

COLAVITTI (Romélien), *Le statut des collectivités infra-étatiques européennes. Entre organe et sujet*, Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne dirigée par Fabrice Picod », 2015, Bruxelles, 805 pages.

COMMUNIER (Jean-Michel), *Le droit communautaire des aides d'Etat*, LGDJ, coll. « Systèmes droit », 2000, Paris, 176 pages.

CORNU (Gérard), *Linguistique juridique*, 3ème éd., Montchrestien, coll. « Domat droit privé », 2005, 443 pages.

CROUZET-PAVAN (Elisabeth), *Venise triomphante. Les horizons d'un mythe*, Paris, Albin Michel, 2004, Paris, 424 pages.

CRUCIS (Henry-Michel), *Droit des contrôles financiers des collectivités territoriales*, Editions du Moniteur, 1998, Paris, 750 pages.

DAMAREY (Stéphanie), *Le juge administratif, juge financier*, Thèse pour le doctorat, Lille 2, 1999 ; Paris, Dalloz, 2001, IX-538 pages.

DAVIET (Jean-Pierre), *La société industrielle en France. 1814-1914*, Editions du Seuil, 1997, Paris, 306 pages.

DE BELLESCIZE (Ramu), *Le système budgétaire des Etats-Unis*, LGDJ, 2015, Paris, 232 pages.

DE CORAIL (Jean-Louis), *La crise de la notion de service public en droit administratif française*, LGDJ, Thèse pour le doctorat, 1953, Paris, 372 pages.

DE FONT-REAULX (Hyacinthe), *Le Surintendant Colbert, sa jeunesse, son administration et ses réformes*, Eugène Ardant Cie Editeurs, 1889, Limoges, 102 pages.

DE LAUBADERE (André), MODERNE (Franck) et DELVOLVE (Pierre), *Traité des contrats administratifs. Tome 1*, 2ème éd., L.G.D.J., 1983, Paris, 808 pages.

DE MAZAN (Joseph), *Les doctrines économiques de Colbert*, Thèse pour le doctorat, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Arthur Rousseau, 1900, Paris, 213 pages.

DE PANSEY (Henrion), *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, 4ème éd., Benjamin Duprat et Videcoq, 1840, Paris, 487 pages.

DEBRE (Michel), *Au service de la Nation. Essai d'un programme politique*, Stock, 1963, 279 pages.

DECAUMONT (Françoise), dir., *Le Discours de Bayeux, Hier et Aujourd'hui*, Bayeux, 15 juin 1990, Economica, PUAM, 1991, 248 pages.

DEFOORT (Benjamin), *La décision administrative*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de Droit public », Thèse pour le doctorat, 2015, Paris, 686 pages.

DEGOFFE (Michel), *La juridiction administrative spécialisée*, Thèse pour le doctorat, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public, Tome 186 », 1996, Paris, 559 pages.

DELCAMP (Alain), *Le Sénat et la Décentralisation*, Economica, 1991, Paris, 791 pages.

DELIVRE (Cendrine), *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, Thèse pour le doctorat, Lyon, 2004, 901 pages.

DELVOLVE (Pierre) :

- *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, LGDJ, 1969, Paris, 464 pages.
- *L'acte administratif*, Sirey, coll. « Droit public », 1983, Paris, 294 pages.

DEMOGUE (René), *Les notions fondamentales du droit privé*, 1ère éd., 1911, réédité par La Mémoire du Droit, 2002, Paris, 681 pages.

DENOIX de SAINT MARC (Renaud), *L'État*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2016, Paris, 128 pages.

DERYCKE (Pierre-Henri) et GILBERT(Guy), *Economie Publique Locale*, Editions ERESA, Economica, Association de Science Régionale de Langue Française, Bibliothèque de Science Régionale, 1988, 308 pages.

DESCAMPS (Olivier) et SZRAMKIEWICZ (Romuald), *Histoire du droit des affaires*, 2ème éd., LGDJ, coll. « Domat droit privé », 2013, Paris, 440 pages.

DESCARTES (René), Discours de la méthode pour bien conduire sa raison et chercher la vérité dans les sciences, *in Œuvres de Descartes* publiées par Victor Cousin, Tome I, F. G. Levrault, Libraire, 1824, Paris, p. 141.

DESMONS (Eric), *La citoyenneté contre le marché*, PUF, 2009, Paris, 153 pages.

DESMOUSSEAUX de GIVRE, *Etudes sur le budget*, Tome 2.

DESPAX (Michel), *L'entreprise et le droit, Tome I*, Thèse de doctorat, Toulouse, 1956 publiée à la LGDJ, Coll. « Bibliothèque de droit privé », 1957, Paris, 443 pages.

DONY (Marianne), *Contrôle des aides d'Etat*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, Bruxelles, 529 pages.

DOUSSAN (Isabelle), *Les futurs du droit de l'environnement, Simplification, modernisation, régression ?*, 1ère éd., Paris, 2016, 376 pages.

DOYELLE (Alain) et RAYNAUD (Jean), *Les contrôles des chambres régionales et territoriales des comptes. Guide pratique des finances locales*, Editions Sorman, 2007, Paris, 266 pages.

DRAGO (Guillaume) et LOMBARD (Martine), dir., *Les libertés économiques*, Edition Panthéon-Cujas, 2003, Paris, 169 pages.

DRAGO (Roland), *Les crises de la notion d'établissement public*, LGDJ, 1950, 287 pages.

DRANCOURT (Michel), *Leçon d'histoire sur l'Entreprise de l'Antiquité à nos jours*, 2ème éd., PUF, coll. « Major », 2002, Paris, 336 pages.

DREYFUS (Françoise) :

- *L'interventionnisme économique*, PUF, coll. « Dossiers Thémis », 1971, Paris, 94 pages.
- *La liberté du commerce et de l'industrie*, Berger-Levrault, coll. « Administration nouvelle », 1973, Paris, 275 pages.

DUGUIT (Léon), *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789*, Librairie du recueil général des lois et des arrêts et du journal du palais, L. Larose, éditeur, 1893, 118 pages.

DUVERGIER (Jean-Baptiste) :

- *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, depuis 1788, par ordre chronologique, continuée depuis 1830*, Tome 13, 2ème éd., A. Guyot et Scribe, 1836, Paris, 386 pages.
- *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, depuis 1788, par ordre chronologique, continuée depuis 1830*, Tome 38, 2ème éd., 1838, Paris, 820 pages.
- *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Tome 42, 2ème éd., 1844, Paris, 538 pages.

ECKERT (Gabriel), *Droit administratif et commercialité*, Thèse pour le doctorat, Université Robert Schuman de Strasbourg, 1994, 854 pages.

EISENMANN (Charles), *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, 1948, Paris, 330 pages.

ELLUL (Jacques), *Histoire des institutions, L'Antiquité*, PUF, 2016, Paris, 629 pages.

FABRE (Francis J.), FROMENT-MEURICE (Anne), BERTUCCI (Jean-Yves) et GROPER (Nicolas), *Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5ème éd., Dalloz, 2007, Paris, 629 pages.

FAIVRE (Albert), *La loi municipale du 5 avril 1884 texte complet de la loi sur l'organisation municipale, annoté, commenté et expliqué par les circulaires et documents officiels à l'usage des maires, des conseillers municipaux et de tous les électeurs, suivi d'une table alphabétique et analytique complète et très détaillée qui rend les recherches plus faciles*, 7ème éd., Paris, 1886.

FAURE (Bertrand), *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, LGDJ, 1998, Paris, 329 pages.

FOHLEN (Claude), *Qu'est-ce que la révolution industrielle ?*, Editions Robert Laffont, 1971, Paris, 317 pages.

FORTSAKIS (Théodore), *Conceptualisme et empirisme en droit administratif français*, coll. « Bibl. de droit public », t. 152, LGDJ, 1987, 542 pages.

FOUCART (Emile-Victor), *Eléments de droit public et administratif*, 3ème éd., Videcoq Père et Fils, Libraires-éditeurs, Tome II, 1848, Paris, 776 pages.

FRYDMAN (Benoît) et HAARSCHER (Guy), *Philosophie du droit*, 3ème éd., Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2010, 140 pages.

GENY (François) :

- *Science et technique en droit privé positif*, Tome 1, Recueil Sirey, 1914, Paris, 212 pages.
- *Science et technique en droit privé positif*, Tome 4, Recueil Sirey, 1914, Paris, 265 pages.
- *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif. Essai critique*, Tome 2, 2ème éd., LGDJ, 1954, Paris, 324 pages.

GIRARDOT (Thierry) et MASSOT (Jean), *Le Conseil d'Etat*, La documentation française, coll. « Notes et études documentaires », n°5086-87, janvier 1999, Paris, 230 pages.

GODECHOT (Jacques), *Les constitutions de la France depuis 1789*, GF-Flammarion, 1979, Paris, 514 pages.

GUIEZE (Jean-Luc), *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière*, Thèse pour le doctorat, LGDJ, coll. « Bibliothèque de science financière », 1974, Paris, 271 pages.

HAYEK (Friedrich V.), *La Route de la servitude*, 1944.

LASKI (Harold J.), *Le libéralisme européen du Moyen Âge à nos jours, Essai d'interprétation*, Editions EMILE-PAUL FRERES, Collection L'Homme dans le Monde, Paris, 1950, (traduction française par Solange FOURNIER et Simone MARTIN-CHAUFFIER), 296 pages.

HAYEK (Friedrich August), *La Route de la servitude*, 1944, traduction de G. Blumberg, Nouvelle édition PUF, coll. « Quadrige », 2013, Paris, 260 pages

HOBBES (Thomas), *Léviathan*, Gallimard, coll. « Folio essais », 1022 pages.

HUET (Jérôme), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, LGDJ, 1996, Paris, 1544 pages.

HUET (Jérôme), DECOQ (Georges), GRIMALDI (Cyril), LECUYER (Hervé), *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, LGDJ, Paris, 2012, 1684 pages.

HUTEAU (Serge), *La nouvelle gestion publique. Loi organique du 1er août 2001 et collectivités territoriales*, Editions Le Moniteur, coll. « Action locale », 2008, Paris, 676 pages.

JEANNEAU (Benoît), *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, Recueil Sirey, 1954, Paris, 287 pages.

JELLINEK (Georges), *L'État moderne et son droit*, V. Giard et E. Brière, 1913, II, rééd. 2005, Panthéon-Assas, 576 pages.

JEZE (Gaston) :

- *Les principes généraux du droit administratif. Tome 1. La technique juridique du droit public français*, 3ème éd., Marcel Giard, 1925, Paris, 443 pages.
- *Les contrats administratifs de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics, Tome I, Etude des principaux contrats administratifs*, Marcel Giard, 1927, Paris, 257 pages.
- *Les principes généraux du droit administratif. Tome 2. La notion de service public. Les individus au service public. Le statut des agents publics*, 3ème éd., Marcel Giard, 1930, Paris, 848 pages.
- *Les contrats administratifs de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics. Tome II. Formation, exécution des contrats administratifs*, Marcel Giard, 1932, Paris, 522 pages.

- *Les contrats administratifs de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics - Exécution et fin des contrats administratifs*, Marcel Giard, 1936, Paris, 535 pages.
- *Les principes généraux du droit administratif, Tome 3, Le fonctionnement des services publics*, 3ème éd., Marcel Giard, Paris, 1926, réédité coll. « Bibliothèque Dalloz », 2011, Paris, 519 pages.

JHERING (Rudolf von), *L'esprit du droit romain dans les diverses phases de son développement*, Tome 1, trad. sur la 3ème éd., par O. de Meulenaere, 1877, Paris, 360 pages.

JOUBLEAU (Félix), *Etudes sur Colbert, ou Exposition du système d'économie politique suivi en France de 1661 à 1683,* Tome 1, 1856, Paris, p. 321.

JUGLAR (Clément), *Des crises commerciales et de leur retour périodique en France, en Angleterre et aux Etats-Unis*, 2ème éd., Librairie Guillaumin et Cie, 1889, Paris, 560 pages.

KARPENSCHIF (Michaël), *Droit européen des aides d'Etat*, 2ème éd., Bruylant, coll. « Competition Law », 2017, Paris, 526 pages.

KELSEN (Hans) :
- *Forme du droit et politique de l'autonomie*, PUF, 224 pages.
- *Théorie générale des normes*, PUF, Léviathan, 1996, Paris, 616 pages.
- *Théorie générale du droit et de l'Etat suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, Bruylant, LGDJ, coll. « La pensée juridique », 1997, Paris, 517 pages.
- *Théorie pure du droit*, Traduction française de la 2ème édition par Charles Eisenmann, Dalloz, coll. « Philosophie du droit », 1962, Réédition LGDJ, 1999, Paris, 496 pages.

KLOPFER (Michel), *Gestion financière des collectivités locales*, 4ème éd., Editions du Moniteur, 2005, Paris, 824 pages.

LAFAILLE (Jean-Philippe), *Immobilier de l'entreprise et droit de propriété*, Thèse pour le doctorat, Nice, 1995, 366 pages.

LAFERRIERE (Edouard) :
- *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome I, Berger-Levrault et Cie, 1887, Paris, 670 pages.
- *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome II, Berger-Levrault et Cie, 1888, Paris, 675 pages.
- *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome I, 2ème éd., Berger-Levrault et Cie, 1896, Paris, 724 pages.
- *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome II, 2ème éd., Berger-Levrault et Cie, 1896, réédition LGDJ, 1989, Paris, 709 pages.

LAFERRIERE (Firmin) :
- *Essai sur l'histoire du droit français*, Tome I, 2ème éd., Guillaumin et Cie, Libraires, 1859, Paris, 444 pages.
- *Essai sur l'histoire du droit français*, Tome II, 2ème éd., Guillaumin et Cie, Libraires, 1859, Paris, 444 pages.

LALEURE-LUGREZI (Jeanne), *Les régimes fiscaux des régions insulaires d'Europe latine*, LGDJ, 2014, 544 pages.

LAMARQUE (Danièle), *L'évaluation des politiques publiques*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2004, Paris, 224 pages.

LAMPUE (Pierre), *Droit d'outre-mer et de la coopération*, 4ème éd., Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 1969, 379 pages.

LANDBECK (Dominique), *Les principes budgétaires locaux*, Thèse pour le doctorat, PUAM, coll. « Collectivités locales », 2001, Aix-en-Provence, 505 pages.

LAUFENBURGER (Henry)

- *Finances comparées*, 2ème éd. entièrement refondue, Recueil Sirey, 1950, Paris, 350 pages.
- *Finances comparées, Etats-Unis, France, Angleterre. URSS*, 3ème éd. entièrement refondue, Recueil Sirey, 1956, Paris, 490 pages.
- *Finances comparées*, Recueil Sirey, 1947, Paris, 432 pages.
- *Finances comparées. Etats-Unis. France. Grande-Bretagne. Suisse. URSS*, Recueil Sirey, 1947, Paris, 432 pages.
- *Histoire de l'impôt*, PUF, 1959, Paris, 136 pages.
- *L'intervention de l'Etat en matière économique*, LGDJ, coll. « L'économie politique contemporaine », 1939, Paris, 371 pages.

LAURENT (Alain), et VALENTIN (Vincent), *Les penseurs libéraux*, Les Belles Lettres, coll. « Bibliothèque classique de la liberté », 2012, Paris, 918 pages.

LEROY-BEAULIEU (Paul) :

- *Le collectivisme. Examen critique du nouveau socialisme*, 2ème éd., Librairie Guillaumin et Cie, 1885, Paris, 449 pages.
- *L'Etat moderne et ses fonctions*, Librairie Guillaumin et Cie, Paris, 1890, 463 pages.

LICHERE (François) et RICHER (Laurent), *Droit des contrats administratifs*, 10ème éd., LGDJ, Lextenso éditions, 2016, Paris, 784 pages.

LIGNIERES (Paul), *Les cautionnements et garanties d'emprunt donné par les collectivités locales*, Litec, 1994, 533 pages.

LINDITCH (Florian), *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, Tome 176, LGDJ, coll. « Thèses. Bibliothèque de droit public », 1997, Paris, 336 pages

LONG (Marceau), BRAIBANT (Guy), DELVOLVE (Pierre), GENEVOIS (Bruno), *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 21ème éd., Dalloz, 2017, Paris, 1018 pages.

LOPEZ (Michèle), *Le contrôle communautaire des aides d'État*, Thèse pour le doctorat, Montpellier 1, 2003, 665 pages.

MALO (Laurent), *Autonomie locale et Union européenne*, Thèse de doctorat, Bruylant, 2010, Coll. « Droit de l'Union européenne », 2010, Belgique, 719 pages.

MARICHY (Jean-Pierre), *La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875*, L.G.D.J, 1969, 786 pages.

MARION (Marcel) :

- *Histoire financière de la France depuis 1715, Tome I, 1715-1789*, A. Rousseau, 1914, Paris, 480 pages.
- *Histoire financière de la France depuis 1715, Tome II, 1789-1792*, A. Rousseau, 1927, Paris, 386 pages.

MARKUS (Jean-Paul), *Les aides publiques indirectes aux entreprises : « contribution à l'étude de la notion d'aide »*, Thèse pour le doctorat, Paris II, 1993, 715 pages ;

MARTIN (Frédéric), *Les mots latins groupés par familles étymologiques*, Librairie Hachette, 1941, 339 pages.

MELLA (Elisabeth), *Essai sur la nature de la délibération locale*, LGDJ, 2003, Paris, 317 pages.

MESTRE (Jean-Louis), *Introduction historique au droit administratif français*, PUF, coll. « Droit fondamental », 1985, Paris, 296 pages.

MICHEL (Quentin) et *alii*, *La construction européenne. Entre idées reçues et faux-semblants*, 3ème éd., Presses Universitaires de Liège, 2013, Belgique, 235 pages.

MICHOUD (Léon), *La théorie de la personnalité morale et son application en droit français*, 1ère éd., 1906-1909, chap. Ier, LGDJ, 1906 et 1924, 540 pages.

MIMIN (Pierre), *Le socialisme municipal. Etude de droit administratif sur la jurisprudence administrative*, Thèse pour le doctorat, Librairie de la Société du Recueil général des Lois et Arrêts, 1912, Paris, 148 pages.

MITARD (Eric), *Les aides économiques locales aux entreprises et le droit communautaire*, Thèse pour le doctorat, Poitiers, 1998, 677 pages.

MONTAGNE (Edmond), *Contribution à l'étude des agréments fiscaux et des quasi-contrats fiscaux*, Thèse pour le doctorat, 1969, Lille, 287 pages.

MONTESQUIEU :

- *De l'esprit des lois*, Tome I, réédition GF- Flammarion, 1979, Paris, 507 pages.
- *De l'esprit des lois*, Tome II, Livre XXIX, Chapitre XVI, Gallimard, coll. « Folio essais », 1995, Paris, 1627 pages.

MOUTOUSSE (Marc), *Economie et histoire des sociétés contemporaines*, Bréal éditions, 2001.

MOYSAN (Emilie), *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, LGDJ-Lextenso éditions, 2015, Issy-les-Moulineaux, 531 pages.

NECKER (Jacques), *Eloge de Jean-Baptiste Colbert*, 1773, Dresde, 136 pages.

NEURISSE (André), *Histoire de la fiscalité en France*, Economica, Paris, 1996, 111 pages.

OPPETIT (Bruno), *Droit et modernité*, PUF, 1998, Paris, 304 pages.

ORSONI (Gilbert) :

- *L'administration de l'économie*, LGDJ, Collection « Systèmes », 1995, Paris, 194 pages.
- *L'interventionnisme fiscal*, PUF, coll. « Fiscalité », 1995, Paris, 305 pages.

DE PANSEY (Henrion), *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, 4ème éd., Benjamin Duprat et Videcoq, 1840, Paris, 487 pages.

PAPADAMAKI (Ioanna), Les aides d'État de nature fiscale en droit de l'Union européenne, Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », 2018, Bruxelles, 539 pages.

PAUL (Michel), *Les finances de l'Etat*, Paris, Economica, 1980, 679 pages.

PEISER (Gustave), *Le recours en cassation en droit administratif. Evolution et régime actuel*, Thèse pour le doctorat, Université de Nancy, 1957, Nancy, 517 pages.

PELLETIER (André), *Histoire de Lyon, De la capitale des Gaules à la métropole européenne*, 2ème éd., Elah, 2007, 137 pages.

PERRIN (Alix), *L'injonction en droit public français*, Thèse pour le doctorat, Editions Panthéon Assas, 2009, Paris, 917 pages.

PIERRE (Léon), *La naissance de la grande industrie en Dauphiné*, 1954, Paris, 454 pages.

PLATEAUX (Antoine), *L'interventionnisme financier des collectivités locales*, Thèse pour le doctorat, Angers, 1993.

PLATON, *Les Lois*, *Livres I à VI*, GF Flammarion, 2006, Paris, 456 pages.

POIROT-MAZERES (Isabelle), *La notion de représentation en droit administratif*, Thèse pour le doctorat, Toulouse 1, 1989, 732 pages.

POLERE (Cédric), *De la COURLY au Grand Lyon : Histoire d'une communauté urbaine*, Lyon, Lieu Dits, 2014, 480 pages.

PONTIER (Jean-Marie) :

- *Les contrats de plan entre l'Etat et les régions*, PUF, Que sais-je ?, 1998, Paris, 127 pages.
- *L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*, LGDJ, 1978, Paris, 630 pages.

REGOURD (Serge), *L'acte de tutelle en droit administratif français*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de Droit public », Paris, 1982, 539 pages.

RICHER (Laurent), *Droit des contrats administratifs*, 2014, Paris, 784 pages.

RIPERT (Georges) :

- *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, 2ème éd., LGDJ, 1951, Paris, 354 pages.
- *Le déclin du droit*, LGDJ, Paris, 1949, 225 pages.
- *Les forces créatrices du droit*, LGDJ, 1955, Paris, 431 pages.

ROEMER (Florent), *Contentieux fiscal*, 2ème éd., Larcier, coll. « Paradigme », 2014, Paris, 113 pages.

ROSANVALLON (Pierre), *Le libéralisme économique*, Seuil, 1989, 237 pages.

ROUAULT (Marie-Christine), *L'intérêt communal*, Presses Universitaires du Septentrion, coll. « Sciences juridiques et sociales », 1991, Paris, 448 pages.

ROUBIER (Paul) :

- *Théorie générale du droit*, 2ème éd., Recueil Sirey, 1951, Paris, 337 pages.
- *Théorie générale du droit*, Sirey, 1946, 282 pages.

ROUGIER (J.-C. Paul), *L'économie politique à Lyon de 1750 à 1890*, Guillaumin et Cie, Libraires-Editeurs, 1891, Paris, 318 pages.

ROUSSEAU (Jean-Jacques), *Du contrat social*, *in* Les Classiques de la Philosophie, 642 pages.

ROUX (André), *La décentralisation. Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, coll. « Systèmes cours », 2016, Paris, 182 pages.

SALEILLES (Raymond), *De la personnalité juridique*, 1910, réédité par La Mémoire du droit, 2003, Paris, 678 pages.

SAUVAGEOT (Frédéric), *Les catégories de collectivités territoriales de la république, Contribution à l'étude de l'article 72, alinéa 1 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, préface Michel Verpeaux, PUAM, coll. « Collectivités locales », 2004, 427 pages.

SAVIGNY (Friedrich Carl von), *Traité de droit romain*, Tome 1, Firmin Didot frères, trad. de l'allemand par Ch. Guenoux, 1855, Paris, 413 pages.

SAY (Jean-Baptiste) :

- *Traité d'économie politique*, 2 volumes, 3ème éd., Deterville, 1817, Paris, 450 et 486 pages.
- *Troisième séance du Cours d'économie politique*, 1819.

SENN (Félix), *Les origines de la notion de jurisprudence*, Recueil Sirey, 1926, Paris, 54 pages.

SFEZ (Lucien) :

- *Essai sur la contribution du Doyen Hauriou au droit administratif français*, Thèse de doctorat, LGDJ, 1966, 520 pages.
- *Critique de la décision*, Armand Colin, 1973, Paris, 368 pages.

SIATERLI (Christina), *La notion d'aide d'état au sens de l'article 87 §1 CE*, Thèse pour le doctorat, Strasbourg III, 2001, 670 pages.

SMITH (Adam) :

- *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, GF-Flammarion, 1991, 531 pages
- *Théorie des sentiments moraux*, trad. franc., Tome I, 1830, Paris, 368 pages.

STOURM (René) :

- *Cours de Finances. Le Budget, son histoire et son mécanisme*, Guillaumin et Cie Editeurs, 1889, Paris, 655 pages.
- *Cours de Finances. Le Budget*, Guillaumin et Cie Editeurs, 2ème éd., 1891, Paris.
- *Systèmes généraux d'impôts*, 2ème éd., Librairie Guillaumin, Paris, 1905.
- *Cours de Finances. Le Budget, son histoire et son mécanisme*, Félix Alcan éditeurs, 1906, Paris.
- *Systèmes généraux d'impôts*, 3ème éd., Librairie Félix Alcan, 1912, Paris, 439 pages.
- *Cours de Finances. Le Budget*, 7ème éd., Librairie Félix Lacan, 1913, Paris.

SZRAMKIEWICZ (Romuald), *Histoire des institutions. 1750-1914, Droit et société en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, Litec, 1989, Paris, 588 pages.

TARDIEU (Jacques), *Traité théorique et pratique des patentes*, Librairie de la société du Recueil général des lois et des arrêts, 1903, Paris, 258 pages.

TEITGEN-COLLY (Catherine), *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, Economica, coll. « Recherches Panthéon-Sorbonne Université de Paris I, Série Sciences juridiques », 1981, Paris, 536 pages.

THEBAULT (Stéphane), *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, coll. Bibliothèque Finances publiques et fiscalité », 2007, Paris, 387 pages.

THEVENIN (Philippe), *Le pouvoir réglementaire en matière fiscale*, Thèse pour le doctorat, Bordeaux, 1975, 320 pages.

TRIPIER (Louis), *Commentaire de la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés*, Tome I, 1867, Paris, 656 pages.

TROTABAS (Louis) :

- *Précis de science et technique fiscales*, 2ème éd., Dalloz, 1962, Paris, 463 pages.
- *Science et technique fiscale*, 2ème éd., Dalloz, Paris, 463 pages.

TRUCHET (Didier), *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de Droit public », 1977, Paris, 394 pages.

TURPIN (Dominique), *La région*, Economica, coll. « collectivités territoriales », 1987, Paris, 448 pages.

VARAMBON (F.), *Les affaires municipales de Lyon. Etudes sur le budget. Situation financière de la Ville*, Guillaumin et Cie, Libraires-éditeurs, 1870, Paris, 208 pages.

VIRALLY (Michel), *La pensée juridique*, LGDJ, 1960, réédition LGDJ, 1998, Paris, 266 pages.

WEILL (Frédéric), *Les aides publiques aux entreprises en République fédérale d'Allemagne : recherches sur le statut de l'intervention économique des personnes publiques dans le cadre de l'économie sociale de marché*, Thèse de doctorat, Strasbourg, 1989, 784 pages.

WEULERSSE (Georges), *Le mouvement physiocratique en France*, Tome I, Félix Alcan, 1910, Paris, 617 pages.

YOLKA (Philippe), *Droit des contrats administratifs,* LGDJ, Lextensoéditions, coll. « Systèmes Droit », 2013, Paris, 176 pages.

ZOUMENOU (Anna), *L'action économique des collectivités territoriales pour la transition énergétique*, Thèse de doctorat en droit public, Paris II, 2017, 470 pages.

III. ARTICLES ET AUTRES CONTRIBUTIONS

Rapport du Conseil d'Etat sur l'exécution des décisions des juridictions administratives, *RFDA*, 1990, pp. 481 et s.

Trente ans de décentralisation financière. Bilan et perspectives, RFFP, n° 119, 2012.

Commentaire de la décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 ayant trait à la loi relative aux contrats de partenariat, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n° 26.

Commentaires de la Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 relative à la loi de réforme des collectivités territoriales, *Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n° 30.

ADANS (Bernard) et MORAUD (Jean-Christophe), Les enjeux de la consolidation des comptes locaux, La nouvelle comptabilité communale, *RFFP*, 1994, n° 47, p. 42.

ADVIELLE (Frédéric) et MILLER (Gilles), Les chambres régionales et territoriales des comptes, *AJDA*, 26 septembre 2011, pp. 1776-1780.

AGLAE (Marie-Joseph), La fiscalité dérogatoire en faveur des régions ultrapériphériques en matière d'impôt sur la dépense, *Revue de l'Union européenne*, 2017, p. 192.

ALBERT (Jean-Luc) :

- Les principes en droit financier *in* CAUDAL (Sylvie), *Les principes en droit*, Economica, coll. « Etudes juridiques », 2008, Paris, p. 221.
- Un interventionnisme public constant et discuté, *Juris tourisme*, 2013, n° 156, p. 20
- La préparation et le vote du budget, Chapitre 2 (folio n°7042), *Encyclopédie des collectivités locales*, septembre 2014.
- Le budget et les comptes des collectivités locales. L'élaboration des budgets locaux, Chapitre 1 (folio n° 7032). Les principes applicables aux budgets locaux, *Encyclopédie des collectivités locales*, 2014.
- Bases constitutionnelles du droit financier local, Chapitre 2 (folio n°72), *Encyclopédie des collectivités locales*, mars 2018.

ALCARAZ (Hubert), Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, *RFDA*, 2009, p. 497.

AMILHAT (Mathias), Contractualisation, négociation, consensualisme : nouvelles approches du droit public, *RFDA*, 2018, n° 1, p. 1.

AMSELEK (Paul) :

- Eléments d'une définition de la recherche juridique, *in Archives de philosophie du droit*, tome 24, 1979, p. 297.
- Eléments d'une définition de la recherche juridique *in La recherche juridique (Droit public)*, Economica, 1981, Paris, p. 35.
- La qualification des contrats de l'administration par la jurisprudence, *AJDA*, 1983, p. 3.
- Peut-il y avoir un Etat sans finances ?, *RDP*, mars-avril 1983, pp. 267-283.

- Une fausse idée claire ; la hiérarchie des normes juridiques, *RRJ*, 2007, p. 557 *in Renouveau du droit constitutionnel, Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 983-1014.

ARTHUIS (Jean), Faut-il étendre la LOLF à l'ensemble des entités de la sphère publique ?, *RFFP*, 2008, n° 100, p. 129.

ASHFORD (Douglas E.), Question sans réponse sur la loi Defferre *in Annuaire des collectivités locales*, Tome 2, 1982, p. 20.

ASSELAIN (Jean-Charles), DEMARTINI (Anne), GAUCHON (Pascal), VERLEY (Patrick), Crises économiques, *Encyclopædia Universalis*.

ATIAS (Christian), De plein droit, *Recueil Dalloz*, 2013, p. 2183.

AUBY (Jean-Bernard), Les chambres régionales des comptes et la gestion locale, *DA*, avril 1997, *Repères*, p. 3.

AUGE (Axel), Les soldats de la paix en Afrique subsaharienne. Entre action militaire, et logique politique, *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2008/1, n° 229, pp. 43-53.

AUSLANDER (Leora), GUICHARD (Charlotte), JONES (Colin), RIELLO (Giorgio) et ROCHE, Les révolutions à l'épreuve du marché, *Annales historiques de la Révolution française*, n° 370, octobre-décembre 2012, Traduction de Julien Louvrier, pp. 165-190.

AVRIL (Pierre) et GICQUEL (Jean), Chronique constitutionnelle française (16 octobre 1982 - 15 janvier 1983), *Pouvoirs*, n° 25, Les pouvoirs africains, 1983, p. 185.

BACHELIER (Gilles), Contentieux fiscal, *Dalloz professionnels Pratique du contentieux administratif*, Dossier 570, décembre 2015 (synthèse d'actualité : mars 2017.

BARBIER-GAUCHER (Amélie), Administrations publiques, *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, pp. 21-22.

BATIFFOL (Henri), Questions de l'interprétation juridique, *in Archives de philosophie du droit, L'interprétation dans le droit*, n° 17, Sirey, 1972, Paris, p. 10.

BAUDRILLART (Henri), Colbert *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome I, A-H, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, pp. 431-432.

BAZEX (Michel), La privatisation, stade suprême de l'interventionnisme, *RFDA*, 1994, p. 285.

BEAUD (Michel), Capitalisme, logiques sociales et dynamiques transformatrices, *in* **CHAVANCE (Bernard), MAGNIN (Eric), MOTAMED-NEJAD (Ramine) et SAPIR (Jacques),** *dir.*, *Capitalisme et socialisme en perspective. Evolution et transformations des systèmes économiques*, La Découverte, 1999, Paris, pp. 249-274.

DE BECHILLON (Denys), Le contrat comme norme de droit positif, *RFDA* 1992, p. 15.

BELTRAME (Pierre), Assiette, *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, pp. 52-53.

BENOIT (Francis-Paul), Notions et concepts, instruments de la connaissance juridique. Les leçons de la Philosophie du droit de Hegel *in Mélanges en l'honneur de Gustave Peiser*, PUG, 1995, pp. 23-38.

BERTONCINI (Yves), Article « Libéralisation », *in* BERTONCINI (Yves) et *alii*, *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Armand Colin, 2008, Paris, pp. 254-257.

BETTINI (Romano), Article « Efficacité », *in Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit* sous la direction d'André-Jean Arnaud, LGDJ, 2ème éd., 1993, p. 219.

BLAIZOT-HAZARD (Catherine), Savoir et droits fondamentaux - De l'ère industrielle à l'ère communicationnelle, *RFDA*, 2016, pp. 707 et s.

BLANC (Yannick), L'État survivra-t-il à la prolifération des normes ?, *AJCT*, 2014, p. 313.

BLANCHON (Clothilde), Exonération fiscale, *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, p. 444.

BLERIOT (Laurent), Les départements et régions d'Outre-Mer : un statut à la carte, *Pouvoirs*, n° 113, L'Outre-Mer, avril 2005, p. 57.

BOITEAU (Claudie), Les entreprises liées aux personnes publiques, *RFDA* 2017, p. 57.

BOITEUX (David), Le bon usage des deniers publics, *RDP*, 1er septembre 2011, n° 5, p. 1099 et s.

BON (Pierre), Article « liberté d'entreprendre » *in* DUHAMEL (Olivier) et MENY (Yves), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, Paris, p. 582.

BONI (Anna Lisa), Les régions en Europe. L'Europe dans les régions, *RMCUE*, 2009, p. 578.

BONICHOT (Jean-Claude), Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? *in Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, Paris, pp. 49-60.

BONNARD (Roger) :

- L'origine de l'ordonnancement juridique, *in Mélanges Maurice Hauriou*, Recueil Sirey, 1929, Paris, pp. 33-77.
- Le contrôle de la légalité et le contrôle de l'opportunité, *RDP*, 1944, n° 63.

BONNEAU (Nicole), Consolidation, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, pp. 435-436.

BORDIER (Dominique), Les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national, *AJDA*, 2007, p. 2188.

BOTTIN (Michel) :

- Droit budgétaire (Formation et historique), *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, pp. 358-364.
- L'autorisation budgétaire *in* ISAÏA (Henri) et SPINDLER (Jacques), dir., *Histoire du droit des finances publiques. Les grands thèmes des finances locales*, vol. III, Economica, 1988, Paris, pp. 97-125.

BOUCHENE-LEFER (Adèle-Gabriel-Denis), De la distinction entre autorités et juridictions administratives ou du contentieux administratif, *Revue pratique*, 1864, Tome 17, pp. 433-467.

BOUCHER (Xavier), La loi n° 92-125 du 6 février 1992 sur l'Administration territoriale de la République : un premier pas vers la consolidation des comptes des collectivités territoriales, *RFC*, n° 242, février 1993, p. 20.

BOUET-DEVRIERE (Sabine), Intercommunalité : Quel avenir pour la démocratie locale ?, *RGCT*, 2000, p. 522.

BOULANGER (Jean), Principes généraux du droit et droit positif *in Le droit privé français au milieu du XXème siècle, Etudes offertes à Georges Ripert*, Tome 1, LGDJ, 1950, Paris, pp. 51-74.

BOURGEOT (Rémi), Le protectionnisme, une passion américaine ?, *Revue internationale et stratégique*, 2017/4, n° 108, pp. 89-100.

BRACONNIER (Stéphane), Les libertés économiques jusqu'à la crise de 1929, *RDP*, 1er mai 2012, n° 3, pp. 731 et s.

BRAIBANT (Guy), Du simple au complexe, *EDCE*, n° 43, p. 259 repris dans *L'administration et son juge*, 1999, p. 9.

BURDEAU (François), Décentralisation : itinéraire, *AJDA*, 1992, p. 20.

BUZELAY (Alain), La problématique du choix entre la poursuite de la libéralisation des échanges et le retour au protectionnisme : quelle perspective pour l'UE ?, *Rev. UE*, 2012, p. 443.

CABANNES (Xavier) :

- Action, *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, pp. 17-18.
- La contribution économique territoriale, *in Encyclopédie des collectivités locales*, Folio n°7842, juin 2015, n° 229.
- Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local, *RFFP*, 01 septembre 2015, n° 131, p. 7.

CAILLOSSE (Jacques) :

- L'administration doit-elle s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficience ?, *Politiques et management public,* volume 7 (n°2), juin 1989, pp. 163-182.
- Le juge administratif et la question de l' « efficacité », *RDP*, 1er janvier 2013, n°1, pp. 27 et s.

CARBONNIER (Jean), Effectivité et ineffectivité de la règle de droit, *L'année sociologique*, 1958, p. 3.

CADIEU (Pascal) :

- Le résistible déclin du contrôle de légalité, *RLCT*, mai 2008, n° 35, p. 44.
- Les mises en scène du contrôle de légalité ou l'amour du censeur, *RLCT*, avril 2012, n° 78, p. 68.

CARREAU (Dominique) et JUILLARD (Patrick), Négociations commerciales internationales, *Répertoire de droit international*, mars 2011 (actualisation : août 2017).

CARRIER (Renaud), La tutelle financière du préfet sur les communes au XIXème siècle, *in* PERTUE (Michel) (dir.), *Histoire des finances locales de la Révolution à nos jours : actes du colloque d'Orléans, 18-19 mai 2000 organisé par le Laboratoire Collectivités locales de l'Université d'Orléans et le GIS-GRALE, Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe*, Presses universitaires d'Orléans, 2003, pp. 343-362.

CASTAGNEDE (Bernard), Comment agir sur l'économie par l'impôt : les nouvelles méthodologies de la politique fiscale, *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1037, octobre-décembre 2005, p. 27.

CAUDAL (Sylvie) :

- Avant-propos, *Les collectivités locales et l'entreprise*, sous la direction de Sylvie CAUDAL et Jean-François SESTIER, LGDJ, 2002, Paris, pp. 1-4.
- Les aides immobilières des collectivités locales aux entreprises, *Les collectivités locales et l'entreprise*, sous la direction de Sylvie CAUDAL et Jean-François SESTIER, LGDJ, 2002, Paris, pp. 85-108.
- Rapport introductif, *in Les relations entre collectivités territoriales*, *Actes du colloque organisé le 28 janvier 2005 par l'Institut d'Etudes administratives de la*

Faculté de droit de l'Université Jean Moulin – Lyon, sous la direction de CAUDAL (Sylvie) et ROBBE (François), L'Harmattan, 2005, pp. 9-29.
- Rapport introductif, *in* CAUDAL (Sylvie), *Les principes en droit*, Economica, coll. « Etudes juridiques », 2008, Paris, pp. 1-19.
- Pour une réorientation environnementale des dépenses fiscales, *in Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre LASSALE, Gabriel MONTAGNIER et Luc Saïdj. Figures lyonnaises des finances publiques* sous la direction de Jean-Luc Albert, L'Harmattan, 2012, Paris, pp. 63-84.
- Rapport introductif, *in La motivation en droit public*, sous la direction de CAUDAL (Sylvie), Dalloz, 2013, pp. 3-20.

CAYEZ (Pierre), Structures juridiques et structures économiques à Lyon, 1808-1863, *in* PLESSIS (Alain), *Naissance des libertés économiques. Liberté du travail et liberté d'entreprendre : le décret d'Allarde et la loi Le Chapelier, leurs conséquences, 1791- fin XIXème siècle*, Histoire industrielle, Paris, pp. 232-238.

CHALTIEL (Florence), Le principe de subsidiarité dix ans après le Traité de Maastricht, *RMC*, 2003, n° 469, p. 367.

CHANTEPIE (Gaël), L'efficacité attendue du contrat, *Revue des contrats*, 1er janvier 2010, n° 1, p. 347.

CHARLIER (Robert-Edouard)
- La technique de notre droit public est-elle appropriée à sa fonction ?, *EDCE*, 1951, pp. 32-63.
- Signification de l' « intervention » de l'Etat dans l'économie (Quelques observations linguistiques), *in L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Tome II, Mai 1984, CERAM, pp. 95-105.

CHEROT (Jean-Yves), L'identification par la Cour de justice des Communautés européennes de l'activité économique au sens du droit de la concurrence, *AJDA*, 10 mars 2003, n° 9, pp. 436-442.

CHERPA (Anne Meyer-Heine) et LUCHAIRE (Yves), Les collectivités locales, facteur de fédération dans l'Union européenne ? Deuxième partie : les collectivités locales, acteurs clés dans l'Union européenne, *RMCUE*, 2009, p. 574.

CHEVALLIER (Jacques)
- La dimension symbolique du principe de légalité, *RDP*, 1990, p. 1651.
- La juridicisation des préceptes managériaux, *Politiques et management public*, volume 11 (n°4), 1993, pp. 163-182.

CHICOT (Pierre-Yves), ETIEN (Robert) et TEISSERENC (Pierre), *L'influence des régimes juridiques des collectivités territoriales d'outre-mer sur l'évolution de l'Etat français*, *in Actes du colloque organisé les 3 et 4 novembre 2011 par le CERAL de l'Université Paris 13 et le CRPLC de l'Université des Antilles et de la Guyane*, Actes et études, 2013, Paris, 272 pages.

CLAMOUR (Guylain)
- Esquisse d'une théorie générale des contrats publics, *in Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal*, Tome 2, PUM, 2006, pp. 637 et s.
- Schéma régional de développement économique. Les prises de participations régionales au capital de sociétés commerciales pour la mise en œuvre du SRDEII, *CMP* n° 8-9, Août 2016, comm. 192.

CLERGERIE (Jean-Louis), Les origines du principe de subsidiarité, *LPA*, 13 août 1993, n° 97, p. 36.

CLINCHAMPS (Nicolas), Les collectivités d'Outre-Mer et la Nouvelle-Calédonie : le fédéralisme en question, *Pouvoirs*, n° 113, L'Outre-Mer, avril 2005, p. 73.

COLARD (Daniel), Une structure *supra*-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines, *AJDA*, 1967, p. 449.

COLLET (Martin), La question prioritaire de constitutionnalité en matière fiscale, *RJEP*, n° 690, Octobre 2011, étude 5.

CONDORELLI (Luigi), Commentaire de l'article 1er du premier Protocole additionnel, *in La Convention européenne des droits de l'homme, commentaire article par article*, sous la direction de PETTITI (Louis-Edmond), DECAUX (Emmanuel) et IMBERT (Pierre-Henri), Economica, 1995, p. 971.

COSSALTER (Philippe), Les modèles de contractualisation, *RFDA*, 2018, n° 1, p. 15.

COTTERET (Jean-Marie), Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire, *RSLF*, 1963, p. 378.

D'AUTUME (Antoine), « Macroéconomie - Politique économique », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 28 novembre 2017. URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/macroeconomie-politique-economique/

DANIEL (Justin), La mise en place de la collectivité territoriale de Martinique (CTM) : Un processus complexe et en constant devenir, mars 2015, *CRPLC*.

DARCY (Gilles), Elaborer la règle dans un système complexe, *in Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant. Actes du colloque de Brest du 24 mars 2006*, sous la direction du Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF et Philippe PEDROT, Presses universitaires de Rennes, coll. « L'Univers des Normes », 2007, Rennes, pp. 15-16.

DARNANVILLE (Henri-Michel), L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité, *AJDA*, 2002, pp. 670 et s.

DE BELLESCIZE (Ramu), L'évolution de l'office du juge administratif, *in* CHRESTIA (Philippe) et VALLAR (Christian), dir., *Les 60 ans des tribunaux administratifs*, 2015, PUAM, p. 32.

DE CORAIL (Jean-Louis), Intérêt financier et service public dans la jurisprudence administrative, pp. 344 et s.

DE FONTAINE (Sophie), Le terrain à bâtir : un objet fiscal mal identifié, *RDI*, 2014, pp. 446-455.

DE LAUBADERE (André), Intervention économique et contrat, *RFAP*, novembre-décembre 1979, n° 12 p. 791.

DE MEYER (Laurent), L'étymologie de Macellum « Marché », *L'antiquité classique*, Tome 31, Fascicule 1-2, 1962, pp. 148-152.

DEBBASCH (Charles), Peut-on supprimer les départements d'outre-mer ?, *Le Figaro*, 24-11.

DEBRE (Michel), *Au service de la Nation. Essai d'un programme politique*, Stock, 1963, p. 210.

DECAUMONT (Françoise), L'influence du discours sur l'agencement des institutions de 1958, *in* DECAUMONT (Françoise), dir., *Le Discours de Bayeux, Hier et Aujourd'hui, Bayeux, 15 juin 1990*, Economica, PUAM, 1991, pp. 121-134.

DELAMARRE (Manuel), La sécurité juridique et le juge administratif français, *AJDA*, 2014, p. 186.

DELAUNAY (Benoît) :
- L'impartialité du juge financier, *RFDA*, 2008, p. 381.
- Qu'est-ce qu'un bâtiment ?, *RDI* 2013. 285.

DELELIS (Philippe), Tutelle d'une collectivité sur une autre, *Contrats et Marchés publics*, n° 3, Mars 2004, comm. 52.

DELION (André), Notion de régulation et droit de l'économie, *in Annales de la Régulation*, LGDJ, Bibliothèque de l'Institut André Tunc, Volume 1, Quercy – Cahors, 2006, pp. 3-43.

DELIVRE (Cendrine)
- Fiscalité, territoires, environnement, *RJE*, vol. spécial, n° 5, 2013, pp. 53-62.
- Les relations financières entre collectivités territoriales, *in Les relations entre collectivités territoriales*, *Actes du colloque organisé le 28 janvier 2005 par l'Institut d'Etudes administratives de la Faculté de droit de l'Université Jean Moulin – Lyon*, sous la direction de CAUDAL (Sylvie) et ROBBE (François), L'Harmattan, 2005, pp. 167-186.
- L'identité des finances publiques *in L'identité du droit public*, Actes du colloque de Toulouse, juin 2009, Dalloz, 2011, pp. 73-75.

DELMAS-MARSALET (Jacques), Le contrôle juridictionnel des interventions économiques de l'État, *EDCE*, 1969, pp. 133-160.

DELSOL (Xavier), Qualification économique - L'association est-elle une entreprise ?, *Juris associations Juridique*, 2015, n° 521, p. 36.

DELVOLVE (Pierre), *Existe-il un contrôle de l'opportunité ? in Conseil constitutionnel et Conseil d'État*, Colloque des 21 et 22 janvier 1988 au Sénat. LGDJ Montchrestien, 1988, pp. 269-312.

DELVOLVE (Philippe), Principe de non-affectation des recettes aux dépenses et contrats administratifs, *RFFP*, 2013, n° 122, p. 209.

DEMUNCK (Claire) :
- Ça s'en va et ça revient, *AJCT*, 2014, p. 125.
- La valse à mille temps des collectivités, *AJCT*, 2014, p. 1.

DENOIX DE SAINT MARC (Renaud), La transparence : vertus et limites, *in Transparence et secret. Colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs*, La documentation française, p. 12.

DEWOST (Jean-Louis), LASSERRE (Bruno) et SAINT-ESTEBEN (Robert), L'entreprise, les règles de concurrence et les droits fondamentaux : quelle articulation ?, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 35, avril 2012.

DI MALTA (Pierre), L'expression budgétaire de l'interventionnisme économique, *in L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Tome II, Mai 1984, CERAM, pp. 175-189.

DONIER (Virginie), Les départements et les compétences sociales, *RFDA*, 2016, p. 474.

DOUENCE (Jean-Claude)
- Introduction générale, Chapitre 1 (folio n°63) - Le statut constitutionnel des collectivités territoriales, *Encyclopédie des collectivités locales*, juin 2005, actualisation : mars 2014, p. 49.
- Les métropoles, *RFDA*, 2011, p. 258.

DOUMBE-BILLE (Stéphane), L'élection en droit administratif, *RDP*, 1992, p. 1065.

DREYFUS (Jean-David), Présence des services publics dans les territoires ruraux : l'émergence d'une « loi » de proximité, *AJDA* 2005. 1274.

DRIGUEZ (Laetitia), Le critère de concomitance des remises de dettes publiques et privées aux entreprises en difficulté, *Petites affiches*, 3 août 2007, n° 155, p. 3.

DROZ-VINCENT (Philippe), Du 11 septembre aux révolutions arabes : les États-Unis et le Moyen-Orient, *Politique étrangère*, 2011/3 (Automne), pp. 495-506.

DUBOIS DE L'ESTANG (Etienne) :

- Jean-Baptiste Say, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome II, I-Z, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 785
- Budget, p. 233, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome II, I-Z, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 1148 pages.

DUBRULLE (Jean-Baptiste), La compatibilité des lois avec la Constitution : un contrôle de constitutionnalité ?, *AJDA* 2007, p. 127.

DUCHÂTEL (Mathieu), La politique étrangère de la Chine sous Xi Jinping, *Hérodote*, 3/2013, n° 150, pp. 172-190

DUFAU (Jean), La nature juridique de la concession de service public *in Droit administratif, Mélanges René Chapus*, Montchrestien, Paris, 707 pages.

DUPUIS (Jérôme), Consolidation des comptes des collectivités locales et contrôle de gestion, *RFFP*, 1991, n°34, p. 138.

DURU (Emmanuel), État d'avancement du volet intercommunal de la réforme territoriale. Ou les trois actes d'une pièce maîtresse pour l'avenir de la décentralisation, *AJCT* 2012. 401.

DUTHEILLET DE LAMOTHE (Louis) et LESSI (Jean), Fin d'un splendide isolement : l'abandon de la jurisprudence Entreprise Peyrot, *AJDA*, 2015, p. 1204.

DYENS (Samuel) et MAUREL (Teddy), Organisation des compétences, Chapitre 1 (folio n°4262). Articulation et organisation des compétences, *Encyclopédie des collectivités locales*, juin 2017.

DYENS (Samuel), La « clarification » des compétences dans la loi MAPAM : coordonner avant d'imposer ?, *AJCT*, 2014, p. 291.

ECKERT (Gabriel) et KOVAR (Jean-Philippe), Entreprises publiques, *Répertoire de droit européen*, septembre 2011 (actualisation : août 2017).

EISENMANN (Charles) :

- Le droit administratif et le principe de légalité, *EDCE*, 1957, n° 25.
- Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique *in Archives de philosophie du droit*, La logique du droit, n° 11, Sirey, 1959, Paris, pp. 30 et s.

EPRON (Quentin), Les contrats de subvention, *RDP*, 20 octobre 2010, n° 1, pp. 63 et s.

ESCLASSAN (Marie-Christine), Les aides au développement économique local : introduction historique, *RFFP*, 01 janvier 2010, n°109.

ETNER (François), Mercantilisme, *Encyclopædia Universalis.*

FARJAT (Gérard), La notion de droit économique *in Archives de Philosophie du Droit*, Nouvelle Série, 1992, n° 37, pp. 31.

FAURE (Bernard) :

- Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ?, *AJDA*, 2015, p. 1898.
- La nouvelle compétence générale des départements et des régions, *RFDA*, 2011, p. 240.

- Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales : bonnes raisons, fausses solutions ?, *AJDA*, 2009, p. 859.

FERNANDEZ-MAUBLANC (Lucienne-Victoire), Le prétendu déclin du détournement de pouvoir, *in Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, Paris, p. 239.

FERSTENBERT (Jacques), La libre administration des collectivités territoriales : principe juridique ou notion juridique ?, *in Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, 2006, PU Orléans, pp. 223-252.

FLEURANT-ANGBA (Françoise), Les observatoires fiscaux à maturité, *RFFP*, n° 118, 2012, p. 199.

FRISON-ROCHE (Marie-Anne), L'efficacité des décisions en matière de concurrence : notions, critères, typologie, *LPA*, 28 décembre 2000, n° 259, pp. 4 et s.

FROMONT (Michel), Aides économiques, aides des collectivités territoriales, *in JurisClasseur Administratif*, Fascicule 258, 64 pages.

GARRIGUES (Frédéric), Les intendants du commerce au XVIIIème siècle, *in Revue d'histoire moderne et contemporaine*, Tome 45, n° 3, Juillet-septembre 1998, Acteurs et pratiques du commerce dans l'Europe moderne, pp. 626-661.

GAUDEMET (Paul Marie) :

- Report de crédits, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome II, Economica, 1993, Paris, pp. 1338-1339.
- Un mode d'intervention économique : les dépenses fiscales, *in L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Tome II, Mai 1984, CERAM, pp. 322-323.
- Dépenses publiques, notions générales et classifications, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, pp. 596-600.

GAUDEMET (Yves), Les contrats de partenariat public-privé : étude historique et critique, *BJCP*, n° 36, 2004, p. 331.

GAUDIN (Jean-Pierre), La « *loi d'orientation pour la ville* » et la conduite des politiques publiques, *in L'état de la décentralisation*, Cahiers français, La Documentation française, mai-juin 1992, p. 51.

GAUTIER (Louis), Les guerres de François Mitterrand, *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2011/1, n° 101-102), pp. 64-70.

GENY (François), Le particularisme du droit fiscal, *RTD Civ.,* 1931, pp. 797-833.

GEST (Guy) :

- Abattement, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, p. 1.
- Crédit d'impôt, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, p. 540.
- Dégrèvement, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, p. 578.
- Exonération fiscale, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, p. 783.

GHERARI (Habib), Protectionnisme : le retour ?, *Rev. UE*, 2012, p. 315.

GICQUEL (Jean), L'analyse littérale du discours, *in* DECAUMONT (Françoise), dir., *Le Discours de Bayeux, Hier et Aujourd'hui, Bayeux, 15 juin 1990*, Economica, PUAM, 1991, pp. 37-46.

GILBERT (Guy) et GUENGANT (Alain), L'économie publique locale quinze ans après : entre espace et territoire, *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2002, pp. 157-182.

GOHIN (Olivier), Les lois du pays : contribution au désordre normatif français, *RDP*, 2006, p. 85.

GROSBOIS (Thierry), Article « Libéraux » *in* BOSSUAT (Gérard) et GROSBOIS (Thierry), *Dictionnaire historique de l'Europe unie*, André Versailles éditeur, 2009, pp. 608-613.

GUIBAL (Michel) :

- A propos d'une incertitude : la notion de personne publique contractante, *in Mélanges en l'honneur du professeur Jean-Philippe Colson*, PUG, 2004, Grenoble, pp. 229-233.
- Commerce et industrie, *Répertoire de droit commercial*, Dalloz, février 2003 (mise à jour octobre 2010).

GUILLOUD (Laetitia), Le principe de subsidiarité en droit communautaire et en droit constitutionnel, *LPA* 19 avr. 2007, n° 79, p. 53.

HASTINGS-MARCHADIER (Antoinette), L'accompagnement financier de la réforme territoriale, *AJDA* 2015. 1917.

HECQUARD-THERON (Maryvonne), La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *AJDA* 1993, p. 451.

HELIN (Jean-Claude) :

- Le département et le droit de l'intervention économique, *RFDA*, sept-oct. 1985, p. 721.
- Le contrôle de légalité des actes locaux en France. Entre mise en cause et remise en ordre, *AJDA* 1999. 767 s.

HERRERA (Carlos Miguel), Doctrine juridique et politique : à la recherche du regard interne, *in Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant. Actes du colloque de Brest du 24 mars 2006*, sous la direction du Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF et Philippe PEDROT, Presses universitaires de Rennes, coll. « L'Univers des Normes », 2007, Rennes, pp. 83-92.

HERTZOG (Robert) :

- Linéament d'une théorie des subventions, *RFFP*, n° 23, 1988, p. 17.
- L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales, *AJDA*, 2003, p. 548.
- L'autonomie fiscale des collectivités territoriales : beaucoup de bruit... pour quoi ?, *AJDA*, 2003, p. 2057.
- La sincérité des documents budgétaires : principe nécessaire, multiforme et inachevé, *RFFP*, 2010, n° 111, p. 139.
- Décentralisation financière, *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, pp. 285-286.

HERVE (Michel), Audit, PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, p. 55.

HIPEAU (Vivien), Les ambiguïtés de la citoyenneté calédonienne dans la République française, *RFDA* 2014. 1103.

HOANG NGOC (Liêm), Néo-libéralisme, *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 14 novembre 2017, URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/neo-liberalisme/

HOCHEDEZ (Dominique), La mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Une volonté de retour aux sources du Parlement : la défense du citoyen contribuable, *RFFP*, n° 68, 1999, p. 261.

HOORENS (Dominique), Réforme de la taxe professionnelle : ne pourrait-on faire « aussi bien »... mais plus simplement ?, *RFFP*, 01 janvier 2010, n° 109, pp. 263 et s.

HOUSER (Matthieu), Les lois de finances de fin 2017 : les bases du nouveau pacte financier « État-collectivités », *AJCT*, 2018, p. 32.

HUART (Florence), Flat tax, *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, p. 479.

HUBERT (Patrick) et CASTAN (Adrien), Droit constitutionnel et liberté de la concurrence, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 1er octobre 2015, n° 49, pp. 15 et s.

HUTEAU (Serge), La LOLF : un référentiel de la nouvelle gestion publique transposable aux collectivités territoriales - Le projet de Nouvelle Gouvernance du conseil général de la Mayenne, *Rev. Trésor*, p. 584.

IDOUX (Pascale), Les régions et le développement économique, *RFDA*, 2016, p. 467

ILLER (Jacques), Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 35, avril 2012.

IMBERT (Jean), Colbertisme, *Encyclopædia Universalis.*

JACQUOT (Henri), La règle de la compatibilité limitée oubliée ?, *AJDA* 2005, p. 563.

JANICOT (Laetitia) :

- Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ?, *RFDA*, 2011, n° 2, p. 227.
- La fonction de collectivité chef de file, *RFDA* 2014.472.
- Le pouvoir normatif des régions, *RFDA*, 2016, p. 664 et s.

JARGENIC (Jean-Pierre), Interventionnisme et neutralité en matière fiscale, *in L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Tome II, Mai 1984, CERAM. pp. 381-392.

JEANNARD (Sébastien), La comptabilité publique locale. Quelles transformations ? Quels enjeux ?, *RFFP*, 1er septembre 2012, n°119, pp. 103 et s.

JEGOUZO (Yves) :

- Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ?, *RFDA* 1993, p. 3.
- Les trente ans de la décentralisation, *AJDA* 2012. 457.

JEZE (Gaston), Essai de théorie générale de la compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit public français, *RDP*, 1923, pp. 58 et s.

JOS (Emmanuel), Les nouvelles collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution : des statuts « sur mesure » destinés à répondre aux aspirations des élus et électeurs locaux, *RFDA*, 7 mars 2012, p. 73.

JOXE (Pierre), Formule de M. Pierre Joxe, ancien Premier président de la Cour des comptes, *RFFP*, Novembre 2001.

JOYE (Jean-François), La sincérité, premier principe financier, *RFFP*, n°111, 2010, p. 22.

KALINOWSKI (Georges), L'interprétation du droit : ses règles juridiques et logiques, *in Archives de philosophie du droit, La jurisprudence*, n° 30, Sirey, 1985, Paris, p. 171.

KARPENSCHIF (Michaël) et MIDOL-MONNET (Ludovic), Aides des collectivités et droit de l'Union européenne - Le contrôle européen des aides d'État ou la place centrale réservée aux autorités nationales, *AJCT*, 2014, p. 480.

KARPENSCHIF (Michaël), Le juge national doit-il obligatoirement prescrire la récupération d'aides illégales déclarées compatibles ?, *JCP Administratif*, 15 mai 2006. Étude 1107.

DE KERVILER (Isabelle), Comment améliorer la transparence financière des comptes des collectivités locales ? Le point de vue des experts-comptables, *RFFP*, 1992, n° 40, p. 113.

KLOPFER (Michel), Pourquoi et comment consolider les comptes des collectivités locales ?, *in* Finances locales et coopération territoriale, *RFFP*, 1991, n° 34, p. 123.

KOTT (Sébastien) :

- Comptabilité publique et reddition des comptes de l'État, *RFAP*, 2016/4, n° 160, pp. 1065-1078.
- La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances, *RFAP*, 2010/4, n° 136, pp. 881-893.

KRATTINGER (Yves), Libres propos d'Yves Krattinger. La loi MAPAM, et après ?, *AJCT*, 2014, p. 306.

LABETOULLE (Daniel), Principe de légalité et principe de sécurité, *in Mélanges Braibant*, Dalloz, 1996, pp. 403 et s.

LABROT (Véronique), Droit et complexité. Regards sur le droit de l'environnement, *in Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant. Actes du colloque de Brest du 24 mars 2006*, sous la direction du Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF et Philippe PEDROT, Presses universitaires de Rennes, coll. « L'Univers des Normes », 2007, Rennes, pp. 17-37.

LAMANDA (Vincent), Séance d'ouverture, *in Actes du colloque organisé par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation le 13 décembre 2013*, *La sanction : regards croisés du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, Conseil d'Etat. Droits et Débats, 2015, Paris, pp. 11-14.

LAMARQUE (Danièle) et MILLER (Gilles), Les enquêtes communes des juridictions financières, *AJDA*, 2005 p. 766.

LAMARQUE (Danièle), Evaluation des politiques publiques (L'), *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, p. 429.

LAMARQUE (Jean), Le déclin de la clause exorbitante, *in Mélanges offert à Marcel Waline, Le juge et le droit public, Tome 2*, LGDJ, 1974, Paris, p. 497.

LAMBLIN-GOURDIN (Anne-Sophie), Les îles en droit de l'Union européenne : des territoires comme les autres ?, *RTD eur.*, 2016, p. 563.

LANTERO (Caroline), Le principe d'égalité devant les charges publiques ne s'applique(rait) pas aux collectivités territoriales, *AJDA* 2015. 2161.

LATOURNERIE (Robert), Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ?, *EDCE*, 1960, pp. 61-159.

LAVIGNE (Pierre), Science des finances et science administrative, *in Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Louis Trotabas*, LGDJ, 1979, Paris, p. 352.

LE BOT (Olivier), Compensation des transferts de charges et libre administration des collectivités territoriales à propos de décision du Conseil constitutionnel, 25 mars 2011, n° 2010-109 QPC relative au financement de la protection de l'enfance par les départements, *AJDA* 2011, p. 321.

LE CHATELIER (Gilles) :

- Loi NOTRe - Le développement économique : un peu d'ordre dans les compétences ?, *AJCT*, 2015, p. 556.
- La métropole de Lyon, *AJCT*, 2014, p. 241.

LE GOFF (Jacques), Introduction, *in Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant. Actes du colloque de Brest du 24 mars 2006*, sous la direction du Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF et Philippe PEDROT, Presses universitaires de Rennes, coll. « L'Univers des Normes », 2007, Rennes, p. 13.

LE NINIVIN (Dominique), Les discordances de la codification par décret, *JCP*, 1980.I.2982, spéc. n° 12.

LE ROY (Jean), Baron Louis, p. 188, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome II, I-Z, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 1148 pages.

LEMASURIER (Jeanne), Vers un nouveau principe général du droit ? Le principe « bilan-coût-avantages », *in Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public, Tome II*, 1974, pp. 551-562.

LEMOYNE DE FORGES (Jean-Michel), Subsidiarité et chef de file : une nouvelle répartition des compétences ?, *in* GAUDEMET (Yves) et GOHIN (Olivier), *La République décentralisée*, Paris, LGDJ, 2004, p. 47.

LEROY (Yann), La notion d'effectivité du droit, *Droit et société*, 2011/3, n° 79, pp. 715-732.

LETER (Michel), Éléments pour une étude de l'école de Paris (1803-1852) *in* NEMO (Philippe) et PETITOT (Jean), *Histoire du libéralisme en Europe*, PUF, 2006, Paris, p. 473.

LLORENS (François), Ordonnance « marchés publics » - Le futur droit des marchés publics : entre unité et complexité, *CMP*, n° 12, Décembre 2015, Repère 11.

LONG (Marcel), Développement économique et développement local, *in La profondeur du droit local, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Dalloz, 2006, Paris, p. 316

LONG (Martine), Chapitre 1 (folio n°4312) – Action sociale et sanitaire, décembre 2017 (actualisation : mars 2018).

LUCHAIRE (Yves), Fascicule 685. Domaine privé des collectivités territoriales, *JCL Collectivités territoriales*, 30 Décembre 2017.

LUCIDI (Marianne), Comptables publics, *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, pp. 184-185.

MACKAAY (Ejan) et ROUSSEAU (Stéphane), *Analyse économique du droit*, n° 2, Dalloz, Les éditions Thémis, Méthodes du droit collection, mars 2008, p. 728.

MAGNET (Jacques) :

- La Cour des comptes est-elle une juridiction administrative ?, *RDP*, 1978, p. 1537.
- La notion de deniers publics en droit financier français, *Revue de Science Financière*, 1974, p. 129.

MALEGAT-MELY (Dominique), Le contrôle des finances locales de la Révolution à nos jours, *in* PERTUE (Michel) (dir.), *Histoire des finances locales de la Révolution à nos jours : actes du colloque d'Orléans, 18-19 mai 2000 organisé par le Laboratoire Collectivités locales de l'Université d'Orléans et le GIS-GRALE, Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe*, Presses universitaires d'Orléans, 2003, pp. 363-376.

MANRY (Eric), La notion d'entité consolidante dans le secteur public local : le cas des communautés, *RFC*, n° 440, janvier 2002, pp. 33-37.

MARCE (Victor), Baron Louis, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome II, I-Z, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 188.

MARCO (Luc), Faillites et crises économiques en France au XIXème siècle, *Annales, Économies, Sociétés, Civilisations*, 44ème année, n° 2, 1989, pp. 355-378.

MARCOU (Gérard) :

- Le bilan en demi-teinte de l'Acte II, *RFDA*, 2008, p. 295.
- Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe, 1er janvier 2014, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, p. 63.
- Les métropoles ont-elles une chance ?, *JCP Adm*, 26 juillet 2010, n° 30.

MARCOVICI (Emilie), De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014 : La difficile définition du rôle et du statut des grandes aires urbaines, *AJDA* 2014 p. 435.

MARKUS (Jean-Paul), La relation juridique d'aide a aidé : acte unilatéral ou contrat ?, *Contrats publics*, n° 80, septembre 2008, p. 33.

MATHIEU (Bertrand), Le Conseil constitutionnel censure les lois trop « verbeuses », *JCP*, 2005, p. 879.

MAULIN (Eric), Compétence, capacité, pouvoir, *in* Association française pour la recherche en droit administratif, *La compétence, Actes du colloque organisé les 12 et 13 juin 2008*, LexisNexis, Litec, coll. « Colloques & débats », 2008, Paris, pp. 33-47.

MELLERAY (Fabrice), Une nouvelle crise de la notion d'établissement public, *AJDA* 2003.711.

MESMIN d'ESTIENNE (Jeanne), Le refus du contrôle d'opportunité : un mythe à déconstruire ?, *RFDA*, 2016, p. 545.

MESTRE (Jean-Louis), Le Conseil constitutionnel, la liberté d'entreprendre et la propriété, *Recueil Dalloz*, 1984, n° s.n., pp. 1-8.

MICHALON (Thierry), La République française, une fédération qui s'ignore ?, *RDP*, mai-juin 1982, pp. 623-688.

MOCKLE (Daniel) :

- La réglementation intelligente : réglementer mieux ou réglementer moins ?, *RFDA*, n° 6, 2015, pp. 1225-1237.
- Le droit administratif doit-il être vu autrement ?, *Droit et société*, 2016/1, n° 92, pp. 231-244.

MOLFESSIS (Nicolas), Le renvoi d'un texte à un autre, *in Les mots de la loi* sous la direction de Nicolas MOLFESSIS, Economica, coll. « Etudes juridiques », Paris, 1999, p. 58.

MOLINIER (Joël), Droit budgétaire (définition et sources) *in* PHILIP (Loïc) (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, pp. 661 et s.

MÖLLER (Kay), BECQUELIN (Nicolas), La Chine et le nouvel ordre mondial. Entre non-ingérence et interventionnisme, *Perspectives chinoises*, n° 58, Mars-Avril 2000, p. 4.

MORANGE (Jacques), Réflexions sur la protection accordée par le juge administratif à la liberté du commerce et de l'industrie, *Dalloz*, 1956, chronique, p. 117.

MOREAU (Jacques), Les contrats de plan Etat-régions, technique nouvelle d'aménagement du territoire, *AJDA* 1989, p. 737.

MOUTOUH (Hugues), La Corse : une chance pour la République ?, *D*. 2001. 1559.

MOZOL (Patrick), Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les vicissitudes d'une distinction en voie d'effondrement théorique, *RFDA*, 2016, p. 1133.

NEGRIN (Olivier) :

- Les principes en droit fiscal *in* CAUDAL (Sylvie), *Les principes en droit*, Economica, coll. « Etudes juridiques », 2008, Paris, pp. 235-255.
- Le versement de la rémunération. La règle du service fait, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 4, 19 Janvier 2009, p. 2012.

NICINSKI (Sophie), Le mode de régulation, *RFDA*, 2010, p. 735.

OLIVA (Eric), Le contrôle de la gestion par les chambres régionales des comptes, présentation générale, *in* ORSONI (Gilbert) et PICHON (Alain), dir., *Les Chambres régionales et territoriales des comptes. XXème anniversaire*, L.G.D.J, coll. « Décentralisation et développement local », 2004, pp. 115 et s.

OLTRA-ORO (Stéphanie), L'évaluation des politiques publiques : Un art au service du Politique, *RFFP*, n° 128, 1er novembre 2014, p. 161.

ORSONI (Gilbert) :

- Le Conseil d'Etat, juge de cassation des décisions de la Cour des comptes, *RFFP*, n° 32, 1992, p. 122.
- Le Conseil d'Etat, juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes, *RFFP*, n° 70, 2000, p. 133.
- Les finances départementales, Chapitre 3 (folio n°7732), *Encyclopédie des collectivités locales*, juin 2014.
- Les finances publiques à la recherche de leur identité, *RFFP*, 1er février 2016, n°133, pp. 9 et s.
- Réflexions sur la politique d'équilibre budgétaire, *Revue de droit prospectif*, n° 6, 1978, p. 66.

OST (François), Quelle jurisprudence pour quelle société ?, *in Archives de philosophie du droit*, La jurisprudence, n° 30, Sirey, 1985, Paris, pp. 9-34.

PAILLUSSEAU (Jean), La notion de groupe de sociétés et d'entreprises en droit des activités économiques, *Dalloz*, 2003, Chronique, p. 346.

PARAIN-VIAL (Jeanne), Note sur l'épistémologie des concepts juridiques *in Archives de philosophie du droit*, Droit et Histoire, n° 4, Sirey, 1959, Paris, p. 131.

PASTOR (Jean-Marc) :

- L'Etat impose sa méthode de contractualisation sur la dépense locale, *Dalloz actualité*, 23 mars 2018 ; *AJDA* 2018. 598.
- Les associations d'élus dénoncent l'attitude recentralisatrice de l'Etat, *AJDA* 2018. 764.
- Les incidences de la loi de finances pour 2018 sur les collectivités, *AJDA*, 2018, p. 4
- Premiers pas vers la France aux quatorze régions, *AJDA*, 2014, p. 1124.

PASTOREL (Jean-Paul), Collectivité territoriale et clause générale de compétence, *RDP*, 1er janvier 2007, n°1, pp. 51 et s.

PAUL (Michel), Rationalisation des choix budgétaires (aspects juridiques), *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, p. 1270.

PAVIA (Marie-Luce), Un essai de définition de « l'interventionnisme », i*n L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Tome II, Mai 1984, CERAM, pp. 549-561,

PERRET (Bernard), De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), *RFAP*, n° 117, 2006/1, pp. 31-41.

PERROT (Danielle) :

- A propos de l'arrêt Legros (CJCE 16 juillet 1992 – Aff. C-163/90), Réflexions sur le statut communautaire des départements français d'outre-mer, *RMCUE*, 1993, p. 427
- Les 60 ans du traité de Rome : l'Europe hors d'Europe, *Revue de l'Union européenne*, 2017, p. 635.

PERROT (Sandrine), Les nouveaux interventionnismes militaires africains. Une redéfinition des conditions de la puissance au sud du Sahara ?, *Politique africaine*, 2005/2, n° 98, pp. 111-130.

PERTUE (Michel) (dir.), *Histoire des finances locales de la Révolution à nos jours : actes du colloque d'Orléans, 18-19 mai 2000 organisé par le Laboratoire Collectivités locales de l'Université d'Orléans et le GIS-GRALE, Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe*, Presses universitaires d'Orléans, 2003, pp. 343-362.

PETEV (Valentin), Structures rationnelles et implications sociologiques de la jurisprudence, *in Archives de philosophie du droit, La jurisprudence*, n° 30, Sirey, 1985, Paris, p. 184.

PHILIP (Loïc), Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local, *RFDA*, 1992, p. 453.

PICHET (Eric), Contribution à une théorie de la dépense fiscale, pour la réforme du système français des « niches » fiscales, *Revue de Droit fiscal*, n° 14, 5 Avril 2012, p. 242.

PICHON-MAMÈRE (Françoise), Stiglitz Joseph (1943-), *Encyclopædia Universalis*.

PIGNEROL (Bernard), Le crépuscule des Lumières : Excès de droit, abus de droit, *in Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant. Actes du colloque de Brest du 24 mars 2006*, sous la direction du Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF et Philippe PEDROT, Presses universitaires de Rennes, coll. « L'Univers des Normes », 2007, Rennes, pp. 67-68.

PLESSIS (Alain), *Naissance des libertés économiques. Liberté du travail et liberté d'entreprendre : le décret d'Allarde et la loi Le Chapelier, leurs conséquences, 1791- fin XIXème siècle*, Histoire industrielle, Paris, pp. 232-238.

PONTIER (Jean-Marie) :

- La deuxième loi sur les compétences, *AJDA*, 1983, p. 899.
- Semper manet. Sur une clause générale de compétence, *RDP*, 1984, pp. 1443-1472.
- La subsidiarité en droit administratif, *RDP*, n° 4, 1986, p. 1516.
- Les avatars du cofinancement, *LPA* 14 juillet 1993, p. 14.
- La décentralisation territoriale et les modes de scrutin, *RA*, 1996, p. 426.
- Pour une reconnaissance de la notion de collectivité chef de file, *RA*, n° 328, Juillet-Août 2002, p. 402.
- L'administration territoriale : le crépuscule de l'uniformité ?, *RA*, n° 330, nov. 2002, p. 628.
- Actualité, continuité et difficultés des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, *RFDA*, 2003, p. 35.
- La personnalité publique, notion anisotrope, *RFDA*, 2007, p. 979.
- Des CPER aux CPER : les contrats de projet 2007-2013, *AJDA* 2008, p. 1653.

- Clarification sur la répartition des compétences : le rapport Lefèvre, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 10, 7 mars 2011, p. 2092.
- Le vrai faux retour de la clause générale de compétence, *JCP Adm*., 24 février 2014, n° 8, p. 27.
- La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence, *RDP*, n° 5, 2015, p. 1241.
- Préface, *in* MOYSAN (Emilie), *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, LGDJ-Lextenso éditions, 2015, Issy-les-Moulineaux, p. XI
- Qu'est-ce que le « local » ?, *AJDA*, 2017, p. 1093.

PORTAL (Eric) :
- De la transparence des engagements financiers externes au pilotage des satellites locaux, *RFFP*, 1er septembre 2012, n° 119, pp. 85 et s.
- Les instruments financiers extra-budgétaires à vocation pluriannuelle : les autorisations de programme et les autorisations d'engagement, *RFFP*, 2006, n° 95, pp. 115-128.

POTTEAU (Aymeric) :
- Budget. Sources et principes budgétaires, *JurisClasseur Europe Traité*, Fascicule 197.
- Contractualisation en droit de l'Union européenne : un modèle de gouvernance ?, *RFDA*, 2018, n° 1, p. 28.

POULET-GIBOT-LECLERC (Nadine), La contractualisation des relations entre les personnes publiques, *RFDA* 1999, p. 551.

QUESNAY (François), Articles « Grains », *Encyclopédie*, 1757, p. 830.

RAFFIN (Christian), et SARANO (Sophie), Le contexte de la M14. Objectifs et enjeux, *RFC*, 1993, n° 249, p. 16.

RAMBAUD (Thierry) et ROBLOT-TROIZIER (Agnès), Chronique de jurisprudence - Droit administratif et droit constitutionnel, *RFDA*, 2010, p. 1257.

RENAUDIE (Olivier), Dits, non-dits et clairs-obscurs de la création du rapport, p. 15 *in Le rapport public annuel du Conseil d'Etat. Entre science du droit et discours institutionnel, Actes du colloque organisé le 27 mars 2009 par le Centre d'études et de Recherches de Sciences Administratives et Politiques (CERSA – Paris II)*, Editions CUJAS, 2010, Paris, 185 pages.

RENAUDIN (Edmond), Idéologue, Idéologues, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome II, I-Z, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 1.

RESTINO (Virginie), Les aspects procéduraux de la QPC, *DF*, n° 13, 26 Mars 2015, pp. 234 et s.

REUTER (Paul), A propos des ententes industrielles, *Droit social*, 1952, p. 442.

RIVERO (Jean) :
- Apologie pour les faiseurs de systèmes, *Recueil Dalloz Sirey*, 1951, chronique I-XXIII, p. 3.
- Le juge administratif français, un juge qui gouverne ?, *Dalloz*, 1951, Chronique VI, pp. 23-24.
- Existe-t-il un critère du droit administratif ?, *RDP*, 1953, pp. 287-288.
- Le juge administratif : gardien de la légalité administrative ou gardien administratif de la légalité *in Mélanges Waline*, LGDJ, 1974, p. 701.

- Etat de droit, Etat du droit, *in L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, Paris, p. 609-614.

RIVERO (Jean) et VEDEL (Georges), Les principes économiques et sociaux de la Constitution : Préambule, *in Fascicule : Les problèmes économiques et sociaux et la Constitution du 27 octobre 1946*, coll. « Droit social, n° XXXI, Librairie sociale et économique, 1947, p. 27.

ROUAULT (Marie-Christine), Compétences de la région, *in Jurisclasseur Administratif*, Fascicule 119, 2012, 54 pages.

ROUSSEAU (Denis), Une approche consolidée des données financières des collectivités locales est souhaitable et possible, *RFFP*, Mars 2003, pp. 199-221.

ROUSSEAU-BLANCHERY (Roselyne), La maîtrise de la matière imposable par les collectivités locales et la mise en place d'un observatoire fiscal, *RFFP*, n° 50, 1995, p. 29.

ROUX (André), Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, *RFDA*, 1992, p. 435.

SAÏDJ (Luc) :

- Comptables publics, *in* PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, p. 386.
- Finances publiques - Finances privées : Éléments d'introduction, *RFFP*, 2012, n° 120, p. 5.
- Les agents d'exécution du budget communal, Chapitre 1 (folio n° 7113), septembre 2004.
- Les opérations d'exécution du budget communal : la dépense, *Répertoire des collectivités locales*, Dalloz, 2005.

SAUMADE (Gérard), L'interventionnisme économique des collectivités locales - L'exemple du Département de l'Hérault, *in L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Tome II, Mai 1984, CERAM. pp. 619-630.

SAUTEL (Gérard), Vocabulaire et exercice du pouvoir administratif : aux origines du terme de « déconcentration », *in Mélanges Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 981.

SAUVE (Jean-Marc), Avant-Propos, *in* Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2016. Simplification et qualité du droit*, Les rapports du Conseil d'État, p. 9.

SAVY (Robert), La Constitution des juges, *Dalloz*, 1983, Chronique, p. 105.

SCHELLE (Gustave), Physiocrates, *in* SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome II, I-Z, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, pp. 473-486.

SCHOETTL (Jean-Éric), Exonérer 80 % des ménages de taxe d'habitation ? Un mauvais coup contre la démocratie locale, doublé d'un projet constitutionnellement contestable, *LPA*, 2017.

SEE (Arnaud), La question prioritaire de constitutionnalité et les liberté économiques, *RJEP*, n° 718, Avril 2014, p. 3.

SESTIER (Jean-François), L'intervention des collectivités locales entre liberté du commerce et de l'industrie et libre et égale concurrence, pp. 401-416 *in Mélanges Jacques MOREAU.*

STECKEL-ASSOUÈRE (Marie-Christine) :

- Le pouvoir fiscal local, objet nouveau du droit constitutionnel, *AJDA*, 2004, p. 2316.

- Ressources locales (Taxe d'habitation), § 1 - La renationalisation de la taxe d'habitation, *Répertoire de droit immobilier*, décembre 2017.

TAILLEFAIT (Antony), Budgets locaux, *in Jurisclasseur Administratif*, Fascicule 127-10, 2014.

TALLINEAU (Lucile), Rapport de synthèse du colloque relatif à la formation des textes financiers, *RFFP*, n° 86, 2004, pp. 309-315.

TERNEYRE (Philippe), Interventions économiques, *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, janvier 2012 (actualisation : octobre 2015).

THERON (Jean-Pierre), A propos de la liberté d'entreprendre, *in L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Tome II, Mai 1984, CERAM, pp. 675-687.

THIELLAY (Jean-Philippe), La consultation des électeurs des départements français des Antilles du 7 décembre 2003. A propos de l'arrêt du Conseil d'Etat, 4 décembre 2003, *Feler*, *RFDA* 2004. 549.

TOULEMONT (Betty), La taxe professionnelle, un impôt imbécile, la contribution économique territoriale, un impôt intelligent ?, *RFFP*, n° 131, septembre 2015, Paris, pp. 23-41.

TROPER (Michel), Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire, *Pouvoirs*, 1981, n° 16, p. 5.

TROTABAS (Louis) :

- Essai sur le droit fiscal, *RSLF*, 1928, pp. 201-236.
- La nature juridique du contentieux fiscal en droit français, *in Mélanges Hauriou*, pp. 746 et s.
- Les rapports du droit fiscal et droit privé, *Recueil Dalloz*, 1926, chronique, pp. 29-32

VAN DE KERCHOVE (Michel), Jurisprudence et rationalité juridique, *in Archives de philosophie du droit*, La jurisprudence, n°30, Sirey, 1985, Paris, p. 208.

VAN HERZELE (Pierre), Contrôle de la gestion (Finances locales) *in* ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, pp. 238-239.

VAUTROT-SCHWARZ (Charles), La gouvernance et les opérations sur le capital des sociétés à participation publique, *AJDA* 2015, p. 2200.

VEDEL (Georges) :

- La technique des nationalisations, *Droit social*, 1947, pp. 49.
- Les bases constitutionnelles du droit administratif, *EDCE*, 1954, pp. 22-53.

VENNESSON (Pascal), Article « libéralisme », p. 567 *in* DUHAMEL (Olivier) et MENY (Yves), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, Paris, p. 1112.

VERPEAUX (Michel), La loi NOTRe dans son contexte, *RFDA* 2016. 671.

VIALLA (François), Ne pas confondre efficacité et efficience (A propos de l'intervention institutionnelle en matière de prescription de médicaments ou comment concilier intérêt sanitaire et intérêt économique), *LPA*, 30 octobre 2009, n° 217, pp. 3 et s.

VIDELIN (Jean-Christophe), Le droit public économique et les crises économiques : approche historique, *RFDA*, 2010, p. 727.

VIGUIER (Jacques), Pour en finir avec la polémique relative aux Actes de la décentralisation, *AJDA* 2013. 1993.

VILLENEUVE (Pierre) :

- Avec le temps va tout s'en va, *AJCT*, 2015, p. 413.

- Les nouveaux enjeux du développement économique régional. À propos du schéma régional de développement économique, *JCP Adm.*, n° 38-39, 21 septembre 2015, p. 2266.

WALINE (Marcel) :

- Le pouvoir normatif de la jurisprudence, *in La technique et les principes du droit public, Etudes en l'honneur de Georges SCELLE, Tome I-II*, LGDJ, 1950, Paris.
- Vers un reclassement des recours du contentieux administratif ?, *RDP*, 1935, pp. 213-214.
- Vicissitudes récentes de la notion de service public, *RA*, 1948, p. 23.

WEIL (Prosper), La crise du contrat administratif, *in Mélanges Marcel Waline*, Tome II, LGDJ, 1974, p. 846.

WOUTERS (Jan) et VAN HEES (Bruno), Les règles communautaires en matière d'aide d'Etat et la fiscalité directe : quelques observations critiques, *CDE*, n°5-6/2001, pp. 647 et s.

ZILLER (Jacques), Les « outre-mer de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2017, p. 408.

IV. AVIS, RAPPORTS, DEBATS PARLEMENTAIRES ET AUTRES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

A. Projets ou propositions de loi

Projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat soumis à l'approbation du peuple français lors du référendum du 27 avril 1969 *in* MAUS (Didier), *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Vème République*, La Documentation française, coll. « Retour aux textes », 1998, p. 101

Proposition de loi déposée par Marcel Lucotte, Texte n°489 (1976-1977) au Sénat le 17 septembre 1977.

Projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale, présenté par Raymond BARRE, Maurice PAPON et Christian BONNET, n° 532, Sénat, seconde session ordinaire de 1977-1978, 25 pages.

Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, après Déclaration d'urgence portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, n° 537, Sénat, Quatrième Session extraordinaire de1981-1982, Annexe au procès-verbal de la séance du 1 octobre 1982, 12 pages.

Projet de loi adopté, en première lecture, par l'Assemblée nationale d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, transmis par le Premier Ministre au Président du Sénat, Texte n° 600, Sénat, Troisième session extraordinaire de 1993-1994, Annexe au procès-verbal de la séance du 13 juillet 1994.

Projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire modifié par le Sénat le 9 novembre 1994, Texte n° 18, Sénat, Première session extraordinaire de 1994-1995.

Proposition de loi tendant à modifier le code des juridictions financières afin de préciser les compétences des chambres régionales des comptes, n° 229, Sénat, session ordinaire 1996-1997, séance du 25 février 1997.
Proposition de loi constitutionnelle relative à l'exercice des libertés locales, n° 249, Assemblée nationale, 9 octobre 2002.
Projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, n° 1155, présenté au nom de M. Jean-Pierre RAFFARIN et M. Nicolas SARKOZY, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2003, 10 pages.
Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, n° 495, Session ordinaire de 2012-2013, Sénat, 10 avril 2013, p. 55.
Projet de loi pour la croissance et l'activité, présenté au nom de M. Manuel VALLS, Premier ministre, et par M. Emmanuel MACRON, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, n° 2447, Assemblée nationale le 11 décembre 2014.
Projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, présenté au nom de M. Manuel VALLS, Premier ministre, et par M. François REBSAMEN, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social n° 2739, Assemblée nationale le 22 avril 2015.
Proposition de loi n° 2163 relative aux agences régionales d'investissements.

B. Rapports parlementaires

AMOUDRY (Jean-Paul), *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 MM. Jacques OUDIN, Jean-Paul AMOUDRY, Philippe MARINI, Patrice GÉLARD, Joël BOURDIN, Paul GIROD et Yann GAILLARD tendant à réformer les conditions d'exercice des compétences locales et les procédures applicables devant les chambres régionales des comptes*, n° 325, Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mai 2000, Sénat, (1999-2000), p. 10.
ARTHUIS (Jean), *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, n° 220, (2004-2005), Sénat, mars 2005, 212 pages.
BELOT (Claude), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur les normes applicables aux collectivités territoriales sur « La maladie de la norme »*, n° 317 (2010-2011), Sénat, 16 février 2011, 45 pages.
BUR (Dominique) et RICHARD (Alain), *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, remis au Premier ministre, Édouard Phillipe le 9 mai 2018.
COUDE du FORESTO (Yvon), *Rapport fait au nom de la commission des finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*, n° 414, Sénat, (1974-1975), 18 juin 1975.
COURTOIS (Jean-Patrick), *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, n° 169, Sénat, Session ordinaire de 2009-2010, 16 décembre 2009, p. 23.

DAUNIS (Marc), *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire*, n° 84, Sénat, Session ordinaire de 2013-2014, 16 octobre 2013, 394 pages.

DE MONTGOLFIER (Albéric) :

- *Rapport fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la proposition de loi relative à l'évaluation et au contrôle de l'utilisation des aides publiques aux entreprises, aux banques et aux établissements financiers*, n° 378, Sénat, Session ordinaire de 2008-2009, Annexe au procès-verbal de la séance du 30 avril 2009, 46 pages.
- *Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après-engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, n° 56, Sénat, Session ordinaire de 2017-2018, 31 octobre 2017, 354 pages.

DEROSIER (Bernard), *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi, n° 2064 portant diverses dispositions statutaires relatives aux magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes et modifiant le code des juridictions financières*, n° 2267, Assemblée nationale, 22 mars 2000.

DUFAURE, *Rapport du 15 avril 1842 sur la loi relative à l'établissement des grandes lignes de chemins de fer*, Moniteur des 17 et 19 cité par DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Tome 42, 2ème éd., 1844, Paris, p. 171.

FOURCADE (Jean-Pierre), *Rapport fait au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation sur le projet de loi portant aménagement de la fiscalité locale*, n° 50, Sénat, (1978-1979).

GARREC (René), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à l'organisation décentralisée de la République*, n° 86, Sénat, Session ordinaire de 2002-2003, 5 décembre 2002, 39 pages.

GIRAUD (Michel) :

- *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration, sur la proposition de loi de M. Marcel LUCOTTE sur les interventions des établissements publics régionaux en faveur de l'emploi et du développement économique*, n° 490, Sénat, 29 juin 1978.
- *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, Tome I, n° 33, Sénat, Session ordinaire de 1981-1982.
- *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, n°33 (1981-1982), Tome II, 22 octobre 1982.

GRAZIANI (Paul) :

- *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi*

d'orientation, relatif à l'administration territoriale de la République, adopté par l'Assemblée nationale, n° 358, Sénat, Deuxième session extraordinaire de 1990-1991, Annexe au procès- verbal de la séance du 5 juin 1991, 409 pages.

- *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi d'orientation, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'administration territoriale de la République*, n° 230, Sénat, Deuxième session extraordinaire de 1991-1992, Annexe au procès-verbal de la séance du 8 janvier 1992, 183 pages.

GROSDIDIER (François), et 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*, n° 642, 26 mai 2016, Sénat, pp. 8-9.

GUENE (Charles), *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'Etat et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale*, n° 611, Sénat, 26 juin 2012, 279 pages.

GUICHARD (Olivier), *Vivre ensemble, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales*, La Documentation française, 1976.

HOEFFEL (Daniel) et DEROSIER (Bernard), *Rapport fait au nom de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la démocratie de proximité*, n° 3560, Assemblée nationale, n°192, Sénat, 30 janvier 2002, 389 pages.

HOEFFEL (Daniel), *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, n° 324, Sénat, Session ordinaire de 2003-2004, Annexe au procès-verbal de la séance du 26 mai 2004, 68 pages.

HYEST (Jean-Jacques) et VANDIERENDONCK (René), *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Procédure accélérée)*, n° 174, Sénat, Session ordinaire de 2014-2015, p. 61.

KRATTINGER (Yves) et GOURAULT (Jacqueline)

- *Faire confiance à l'intelligence territoriale, rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*, session ordinaire 2008-2009, n° 471, Sénat, 17 juin 2009.
- *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape*), n° 264, Sénat, session ordinaire 2008-2009, 11 mars 2009.

LAMBERT (Alain), *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative*

aux lois de finances, n° 37, Sénat, Session ordinaire de 2000-2001, Annexe au procès-verbal de la séance du 19 octobre 2000.

LAMURE (Elisabeth), *Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux entreprises relatif aux rencontres avec les entrepreneurs effectuées par la Délégation aux entreprises au cours de l'année parlementaire 2015-2016*, n° 800, Sénat, 18 juillet 2016, p. 20.

LARCHER (Gérard), BELOT (Claude) et REVET (Charles) :

- *Rapport d'information fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, Tome II, Tableau comparatif, n° 35, Sénat, 19 octobre 1994, 323 pages.
- *Rapport d'information fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, n° 272, Sénat, 18 mars 1999.

LARCHER (Gérard), GIRAULT (Jean-Marie) et BELOT (Claude), *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, Tome II, Examen des articles, n° 35, Sénat, 19 octobre 1992, 323 pages.

LECAT, Rapport au nom de la commission des lois, n° 2218, Assemblée nationale, 1972.

MARC (François), *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, sur les instruments financiers en faveur des petites et moyennes entreprises gérés par le Fonds européen d'investissement*, n° 768, Sénat, 6 juillet 2016.

MARINI (Philippe), *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances relatif à la mise en œuvre de la contribution économique territoriale et à la situation des finances locales*, n° 588, Sénat, 29 juin 2010, p. 5.

MERCIER (Michel),

- *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 « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité »*, n° 447 (1999-2000), Tome I, 28 juin 2000, 620 pages.
- *Rapport d'information, Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité, Tome 1* (1999-2000), n° 447, Mission commune d'information.

MIGAUD (Didier), *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique (n°2540) relative aux lois de finances*, n° 2908, Exposé général, débat d'orientation, discussion générale, examen des articles, texte adopté par la commission, 31 janvier 2001 p. 7.

MONORY (René), *Rapport fait au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence relatif à la dotation globale de fonctionnement*, Tome 1, n° 1, Sénat, Séance du 2 octobre 1985, 115 pages.

OUDIN (Jacques), *Rapport d'information au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation et de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, par le groupe de travail sur les chambres régionales des comptes, Chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale*, n° 520, Sénat, Session ordinaire de 1997-1998, Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1998.

PIRON (Michel), *Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs*, n° 2881, XIIème législature, Assemblée nationale, 22 février 2006.

QUENTIN (Didier) et URVOAS (Jean-Jacques), *Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales et présenté en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann*, n° 1153, Assemblée nationale, XIIIème législature, 8 octobre 2008.

RAYBAUD (Joseph), *Rapport fait au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire er des Comptes économiques de la Nation sur le projet de loi modifiant le Code des communes et relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements*, n° 51, Sénat, Session ordinaire de 1978-1979, 31 octobre 1978, 127 pages.

SCHOSTECK (Jean-Pierre), *Rapport fait au nom de la commission des lois*, n° 31, tome I (2003-2004) déposé le 22 octobre 2003.

VANDIERENDONCK (René) :

- *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, n° 580, Sénat, Session ordinaire de 2012-2013, 15 mai 2013.
- *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, Tome I, n° 859, Sénat, Session extraordinaire de 2012-2013, 19 septembre 2013, p. 15

VIRAPOULLE (Louis), *Rapport fait au nom de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion*, Première Session ordinaire de 1982-1983, Annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 1982, n° 68, Sénat, p. 2

C. Autres documents parlementaires

Note de problématique, *Mission « Finances locale » - Les enjeux d'une refonte de la fiscalité locale*, janvier 2018.

Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité, dit rapport « Queyranne, juin 2013.

PHILIP (Loïc), Audition de M. Loïc PHILIP, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, extrait du procès-verbal de la séance du 5 novembre 1998, *in Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire présidé par M. Laurent Fabius, sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire. Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins*, Tome 2, janvier 1999.

BALLADUR (Edouard), *Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »*, La documentation française, 2009, Paris, 174 pages.

BILLON (Annick), *Droit du travail : ce dont les entreprises ont besoin, Rapport d'information au nom de la délégation aux entreprises relatif aux entreprises et à la réforme du droit du travail*, n° 647, Sénat, (2015-2016), 26 mai 2016, 102 pages.

BOULARD (Jean-Claude) et LAMBERT (Alain), *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, 26 mars 2013, 116 pages.

DE GAULLE (Charles), *Déclaration du Général de Gaulle, Président de la République exposant les motifs du projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat*, Référendum du 27 avril 1969, Article 49 du projet de loi, p. 8.

DOLIGE (Eric), *Rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales*, 16 juin 2011, 227 pages.

DURIEUX (Bruno) et SUBREMON (Patrick), *Rapport sur l'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises*, mai 2010, 69 pages.

GIROD (Paul), *Avis présenté au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, adopté par l'Assemblée nationale*, n° 364, Sénat, Seconde session de 1990 – 1991, Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juin 1991, 177 pages.

HOEFFEL (Daniel), Séance du 22 juillet 2004, compte rendu intégral des débats.

LAMURE (Elisabeth) et CADIC (Olivier), *Pourquoi le Royaume-Uni séduit les entrepreneurs français, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux entreprises relatif aux environnements britannique et français du point de vue des entreprises rencontrées à Londres par la délégation aux entreprises*, n° 534 (2014-2015), 18 juin 2015, 100 pages.

LAMURE (Elisabeth) :

- *Les échos du terrain : six mois de rencontres avec les entrepreneurs, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux entreprises relatif aux déplacements effectués au cours du premier semestre 2015 par la délégation aux entreprises dans six départements à la rencontre d'entrepreneur*s, n° 641, Sénat, (2014-2015), 16 juillet 2015, 117 pages.
- *Un an à l'écoute des entrepreneurs, Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux entreprises relatif aux rencontres avec les entrepreneurs effectuées par la Délégation aux entreprises au cours de l'année parlementaire 2015-2016*, n° 800, Sénat, (2015-2016), 18 juillet 2016, 132 pages.

MAUROY (Pierre), *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 2000, 192 pages.

MIGAUD (Didier) et LAMBERT (Alain), *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, Rapport au gouvernement, octobre 2006, 79 pages.

MIGAUD (Didier), *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire présidé par M. Laurent FABIUS*, Tome I, Rapport, 27 janvier 1999, 183 pages.

REICHARDT (André), Amendement n° 204 sous-article 3, Compte-rendu de la commission des lois du Mercredi 18 septembre 2013.

RICHARD (Pierre), *Rapport sur « Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales »*, décembre 2006, 170 pages.

VIRAPOULLE (Louis), Travaux de commission, Rapport n° 35 (1982-1983), Sénat, 13 octobre 1982, p. 10.
VIVERET (Patrick), *Rapport au Premier Ministre sur l'évaluation des politiques et des actions publiques*, La documentation française, 1989, 193 pages.
WARSMANN (Jean-Luc), *Rapport sur la qualité et la simplification du droit*, décembre 2008, 203 pages.

V. RAPPORTS OFFICIELS, ETUDES ET DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

A. Rapports officiels

Conseil d'Etat :

- *Rapport public annuel 1991, De la sécurité juridique*, La documentation française.
- *Rapport public annuel 1999, Jurisprudence et avis de 1998, L'intérêt général*, EDCE, n° 50, La documentation française, 449 pages.
- *Rapport public 2000. Les associations et la loi de 190*1, cent ans après, *EDCE*, 430 pages.
- *Rapport public 2002. Collectivités publiques et concurrence*, EDCE, n° 53, pp. 215-401.
- *Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité du droit*, EDCE, n° 57, pp. 223 à 338.
- *Rapport public 2008. Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, EDCE, n° 59, 664 pages.
- *Etude annuelle 2015. L'action économique des personnes publiques*, Les rapports du Conseil d'État, pp. 9-242.
- *Guide des outils d'action économique*, Les rapports du Conseil d'État, 2015, pp. 9-242.
- *Etude annuelle 2016. Simplification et qualité du droit*, Les rapports du Conseil d'État, pp. 13-134.

Cour des comptes :

- *Rapport au Président de la République et Déclarations générales de la Cour des comptes sur les comptes de l'année et de l'exercice 1892 et éclaircissements en réponse aux observations contenues dans le rapport au Président de la République et dans les déclarations générales de la Cour des comptes*, Imprimerie nationale, 1894, Paris, pp. 105-106.
- *Rapport au Président de la République et Déclarations générales de la Cour des comptes sur les comptes de l'année et de l'exercice 1892 et éclaircissements en réponse aux observations contenues dans le rapport au Président de la République et dans les déclarations générales de la Cour des comptes*, Imprimerie nationale, 1894, Paris, p. 106.
- Opération de construction. Les architectes, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1959, pp. 86-87.
- Interventions économiques. Décentralisation industrielle, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1959, pp. 91-93.

- Diverses collectivités locales : Travaux et garanties d'emprunt, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1964, pp. 54-57.
- Zones industrielles, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1967, p. 72.
- Garanties d'emprunt, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1970, pp. 71-72.
- Ville de Montreuil-sous-Bois : la zone industrielle en hauteur dénommée MOZINOR, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1982, p. 138.
- La situation financière de la ville de Créteil, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1982, p. 139.
- *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1982, p. 138.
- Les aides des collectivités locales aux entreprises privées, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1983, pp. 83 et s.
- Les sociétés d'économie mixte locales et les conséquences de leur gestion sur les finances des collectivités concédantes, *in* Cour des comptes*, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1984, p. 154.
- Les sociétés d'économie mixte locales et les conséquences de leur gestion sur les finances des collectivités concédantes, *in* Cour des comptes*, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1984, p. 154.
- Les aides des collectivités locales aux entreprises, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises,* 1987.
- Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1987.
- Avance consentie par la région réunion à l'association le point Mulhouse en vue de l'acquisition d'un avion destiné à desservir l'île, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Tome I, 1990, p. 400.
- Sociétés d'économie mixte locales d'aménagement et de construction, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Tome I, 1990, p. 352.
- Avance consentie par la région Réunion à l'association le point Mulhouse en vue de l'acquisition d'un avion destiné à desservir l'île, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Tome I, 1990, p. 400.
- *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Tome I, 1990.
- L'utilisation abusive de la loi de 1901 sur les associations par certains départements de l'Ile-de-France *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Direction des Journaux officiels, 1991, Paris, p. 265.

- Les méthodes de gestion de la ville de Nice, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Direction des Journaux officiels, 1991, Paris, p. 305.
- Le soutien de la ville de la Ferté-Macé (Orne) à l'industrie de la confection *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1991, p. 335.
- *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Direction des Journaux officiels, 1991, Paris, 379 pages.
- *Rapport public particulier, Gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales*, novembre 1991, 199 pages.
- Garanties apportées par plusieurs communes à un groupe de promotion immobilière *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1993, p. 369.
- Le recours par certaines communes d'Île-de-France aux sociétés d'économie mixte, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1993, p. 325.
- Commune de Limeil-Brévannes, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1994, p. 261.
- L'interventionnisme économique de deux groupements de communes dans le département de la Dordogne, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1994, p. 302.
- La commune du Cendre (Puy-de-Dôme) et la société d'économie mixte du Val d'Allier, *in* Cour des comptes, *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1995*, Les éditions du Journal officiel, 1995, Paris, p. 367.
- La « Grande Pyramide » à Istres, *in* Cour des comptes, *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1995*, Les éditions du Journal officiel, 1995, Paris, pp. 373-380.
- L'aménagement de la ferme du Maret à Montigny-le-Bretonneux (Yvelines), *in* Cour des comptes, *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1995*, Les éditions du Journal officiel, 1995, Paris, pp. 381-392.
- Le développement économique et touristique du Couseraus (Ariège), *in* Cour des comptes, *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1995*, Les éditions du Journal officiel, 1995, Paris, pp. 417-429.
- Les communes confrontées à de graves difficultés financières, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1995, Paris, p. 261.
- *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1995*, Les éditions du Journal officiel, 1995, Paris, 471 pages.
- Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises, Rapport particulier, novembre 1996, Journal Officiel, 261 p.
- *Rapport public particulier 1996. Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, novembre 1996, 261 pages.
- Irrégularités dans la gestion de trois départements, *in* Cour des comptes, *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations,*

collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1997, Les éditions du Journal officiel, 1997, Paris, pp. 401-445.
- La gestion de deux sociétés d'économie mixte en Île-de-France, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 1997, pp. 529-531.
- *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1997*, Les éditions du Journal officiel, 1997, Paris, 559 pages.
- La gestion de la commune de Gravelines (Nord), *in* Cour des comptes, *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1998*, Les éditions du Journaux officiels, 1999, Paris.
- La gestion de la ville de Nîmes, *in* Cour des comptes, *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1998*, Les éditions du Journaux officiels, 1999, Paris, p. 559.
- *Rapport public au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. Le rapport public 1998*, Les éditions du Journaux officiels, 1999, Paris, 847 pages.
- Les collectivités locales et la gestion des opérations d'aménagement urbain, *in* Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 2001, p. 777.
- *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, Rapport public thématique, *La documentation française*, novembre 2011, p. 9.
- *Le rapport public annuel. Février 2006, La Commune d'Amnéville*, La documentation française, 2006, Paris, pp. 673-683 et sa réponse, pp. 684-696.
- *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Rapport public thématique, novembre 2007, 109 pages.
- La commune de Santa Maria Poggio (Haute-Corse), *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2007, Première partie. Les observations des juridictions financières*, La documentation française, 2007, Paris, p. 571.
- *Rapport public annuel 2007, Première partie. Les observations des juridictions financières*, La documentation française, 2007, Paris, 640 pages.
- Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, rapport juin 2010, 169 pages.
- *La gestion de la dette publique locale*, Rapport public thématique, La documentation française, juillet 2011, 212 pages.
- *Rapport public annuel 2011. Tome 1. Observations des juridictions financières*, février 2011, 711 pages.
- Les communes balnéaires du Languedoc-Roussillon, *in Cour des comptes, Rapport public annuel 2012, Tome I, Les observations*, La documentation française, 2012, Paris, pp. 993-1051.
- Le parc minier Tellure du Val d'Argent (Haut-Rhin) : un échec annoncé, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012, Tome I, Les observations*, La documentation française, 2012, Paris, pp. 1052-1079.
- *Rapport public annuel 2012, Tome I, Les observations*, La documentation française, 2012, Paris, 1079 pages.
- Les dépenses fiscales : des réductions encore modestes, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012, Tome II, Les suites, La documentation française*, 2012, Paris, p. 95-113.

- *Rapport public annuel 2012, Tome II, Les suites, La documentation française*, 2012, Paris, 468 pages.
- *Rapport public annuel 2012, Tome 1. Les observations, Chapitre II – Les dépenses fiscales, 2. Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française*, 2012, pp. 116 et s.
- *L'autonomie fiscale en outre-mer,* Rapport public thématique, novembre 2013, 136 pages.
- *L'autonomie fiscale en outre-mer, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna*, Rapport public thématique, La documentation française, novembre 2013, 136 pages.
- *Les finances publiques locales*, Rapport publique thématique, octobre 2014, 402 pages.
- Le tourisme en Outre-mer : un indispensable sursaut, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014, Tome I, Les observations, Volume I. Les finances et les politiques publiques*, La documentation française, 2014, Paris, pp. 401-422.
- *Rapport public annuel 2014, Tome I, Les observations, Volume I. Les finances et les politiques publiques*, La documentation française, 2014, Paris, 480 pages.
- *Finances et comptes publics, Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2015, La documentation française, 374 pages.
- Un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les aéroports de Dôle et de Dijon, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015, Tome II, L'organisation, les missions ; les résultats*, La documentation française, 2015, Paris, p. 401.
- L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome I, Les observations, Volume I. Les finances des politiques publiques*, La documentation française, 2015, Paris, pp. 323-369.
- *Rapport public annuel 2015, Tome II, L'organisation, les missions ; les résultats*, La documentation française, 2015, Paris, 435 pages.
- *Rapport public annuel 2016, Tome I, Les observations, Volume I. Les finances des politiques publiques*, La documentation française, 2015, Paris, 517 pages.
- La piste de ski intérieure d'Amnéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome II, L'organisation, les missions, les résultats*, La documentation française, 2016, Paris, pp. 612-623.
- La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome I, Les observations*, La documentation française, 2016, Paris, pp. 211-231.
- *Rapport public annuel 2016, Tome I, Les observations*, La documentation française, 2016, Paris, 691 pages.
- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome II, L'organisation, les missions, les résultats*, La documentation française, 2016, Paris, 639 pages.
- Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'Etat, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome II, L'organisation, les missions, les résultats*, La documentation française, 2016, Paris, pp. 330 et s.
- *Finances et comptes publics, Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016, La documentation française, 439 pages.
- *Finances et comptes publics, Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2017, La documentation française, 510 pages.

- *Rapport public annuel 2017, Annexes - Organismes, soumis au contrôle et données d'activité 2016 des chambres régionales et territoriales des comptes*, La documentation française, février 2017, Paris.
- *Rapport public annuel 2018, Tome I, L'organisation*, La documentation française, février 2018, Paris, 624 pages.
- Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie, *in* Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018, Tome I, L'organisation*, La documentation française, février 2018, Paris, pp. 547-567.
- *Rapport public annuel 2018, Tome III, L'organisation et les missions*, La documentation française, février 2018, Paris, 141 pages.
- *La situation et les perspectives des finances publiques*, Rapport juin 2018, 181 pages.

Chambre régionale des comptes

- CRC des Pays de la Loire, *Rapport d'observations définitives concernant la gestion du département de la Mayenne*, Exercices 1998 et suivants, 11 mars 2005, 33 pages.
- CRC des Pays de la Loire, *Rapport d'observations définitives concernant la gestion du département de la Mayenne*, Exercices 2004 et suivants, 6 août 2010, Nantes, 58 pages.
- CRC Basse-Normandie – Haute-Normandie, *Rapport d'observations définitives. Région de Basse-Normandie*, Exercices 2006 à 2011, 28 novembre 2012, 47 pages.
- CRC de Languedoc-Roussillon, *Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération du Pays de l'Or (34), Exercices 2008 et suivants*, 14 avril 2015, 57 pages.
- CRC des Pays de la Loire, *Rapport d'observations définitives concernant la gestion du département de la Mayenne*, Exercices 2010 et suivants, 8 avril 2016, Nantes, 56 pages.
- CRC Ile-de-France, *Rapport d'observations définitives et sa réponse. Communauté d'agglomération d'Argenteuil-Bezons*, Exercices 2006 et suivants, 12 juin 2014, Marne-La-Vallée.
- CRC Lorraine, *Rapport d'observations définitives, Communauté de communes du Lunévillois (Meurthe-et-Moselle)*, 18 septembre 2008, 66 pages.
- CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives, Commune de Moreuil (Département de la Somme), Exercices 2009 et suivants*, 23 mars 2016, Arras, 13 pages.
- CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives, Commune de Bruay-sur-l'Escaut (Département du Nord), Exercices 2009 et suivants*, 23 mars 2016, Arras, 16 pages.
- CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives, Communauté de communes Avre, Luce et Moreuil (Département de la Somme), Exercices 2009 et suivants*, 23 mars 2016, Arras, 22 pages.
- CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives, Commune d'Escaudœuvres (Département du Nord), Exercices 2009 et suivants*, 23 mars 2016, Arras, 26 pages.
- CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives. Commune de Calais (Département du Pas-de-Calais), Exercices 2010 et suivants*, 25 février 2016, Arras, 34 pages.
- CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives, Commune d'Arras (Département du Pas-de-Calais)*, Exercices 2010 et suivants, 12 mai 2016, Arras, 23 pages.
- CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives. Département de l'Aisne*, Exercices 2010 et suivants, 7 juillet 2016, Arras, 38 pages.

- CRC Nord – Pas-de-Calais – Picardie, *Rapport d'observations définitives, Communauté d'agglomération du Calaisis "Cap Calaisis" (Département du Pas-de-Calais)*, Exercices 2010 et suivants, 13 juin 2016, Arras.
- CTC de Polynésie française, *Rapport d'observations définitives : Collectivité de Polynésie française, Interventionnisme économique et l'aide aux entreprises, Exercices 2004 et suivants*, 22 juin 2015, 63 pages.
- CRC de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, *Rapport d'observations définitives : Communauté d'Agglomération de Montpellier (34), Exercices 2010 et suivants*, 13 octobre 2016, 138 pages.

Conseil de la Concurrence :
- *Dixième rapport d'activité*, 1996, JORF, 14 août 1997, n° 22.
- Avis, n° 98-A-07 du 19 mai 1998 relatif à une demande d'avis sur l'application des règles de concurrence, tant nationales que communautaires, aux opérations de fouilles archéologiques préventives.

Conseil des impôts :
- *IIème Rapport au Président de la République*, juillet 1974, p. 58.
- *IIIème Rapport au Président de la République relatif à l'imposition des bénéfices industriels et commerciaux*, juillet 1977, 140 pages.
- *IVème Rapport au Président de la République relatif à l'impôt sur le revenu*, 14 juin 1979, 571 pages.
- *IXème Rapport au Président de la République sur la fiscalité des entreprises*, 1987.
- *Xème Rapport au Président de la République sur la fiscalité locale*, Tome 1, JORF, 1989, Paris, 391 pages.
- *XVème Rapport au Président de la République sur la taxe professionnelle*, Tome I, JORF, juillet 1997.
- *XVème Rapport au Président de la République sur la taxe professionnelle*, Tome II, JORF, juillet 1997, 496 pages.
- *XXIème Rapport au Président de la République relatif à la fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales*, septembre 2003, 220 pages.

Conseil des prélèvements obligatoires
- *La fiscalité locale*, La documentation française, mai 2010.
- *Fiscalité locale*, 2013.
- *Fiscalité locale et entreprises*, mai 2014.

Conseil d'orientation pour l'emploi, *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, 8 février 2006, 82 pages.

Observatoire des finances locales
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 1996*, septembre 1996.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 1997*, septembre 1997.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 1998*, septembre 1998.

- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 1999*, septembre 1999.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2000*, septembre 2000.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2001*, septembre 2001.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2002*, septembre 2002.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2003*, septembre 2003.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2004*, septembre 2004.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2005*, septembre 2005.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2006*, septembre 2006.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2007*, septembre 2007.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2008*, septembre 2008.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2009*, septembre 2009.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2010*, septembre 2010.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2011*, septembre 2011.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2012*, septembre 2012.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*, septembre 2013.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2014*, septembre 2014.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2015*, septembre 2015.
- Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2016*, septembre 2016.
- Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2017, état des lieux*, septembre 2017.

B. Autres

Circulaire du 12 février 1996 relative à l'article 11 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 concernant les opérations immobilières réalisées par les collectivités territoriales et certains de leurs établissements publics, *Bulletin officiel du ministère chargé de l'équipement* n° 96/15 pp. 22-26.

ATTALI (Jacques), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Décision n° 260, *La Documentation française*, 2008, p. 197.
Avis adopté par le Conseil économique et social, Séance du 15 mai 2002, *JORF*, 2002, 323 pages.
Centre national du cinéma et de l'image animée, *Etude comparative des systèmes d'incitation fiscale à la localisation de la production audiovisuelle et cinématographique*, Etude du CNC, 2011, Paris.
Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, *JORF* n° 0041 du 18 février 2011 p. 3025.
Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, *JORF* du 24 février 1989 page 2526.
Circulaire du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises, *JORF* n° 26 du 31 janvier 2006 page 1602, texte n° 1.
Circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics, *JORF* nº 179, 4 août 2006, p. 11665.
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 3 juillet 2006 relative à la Mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en ce qui concerne les interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements, NOR/MCT/B/06/00060/C**.**
Contrat de plan entre l'Etat et la Région Rhône-Alpes 2015-2020 avec la participation des Départements, Métropoles et territoires de Rhône-Alpes, Région Rhône-Alpes, Contrats de plan Etat-Région, 2015.
Direction générale des collectivités locales – DESL, *Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2017*, Février 2017.
Direction générale du Budget, Commission européenne, *Les finances publiques de l'Union européenne*, 3ème éd., Editions Communautés européennes, 2002, Luxembourg, 368 pages.
Données provenant du Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales, *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 113, janvier 2017, 8 pages.
Instruction du Gouvernement NOR INTB1531125J du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).
La décentralisation et la démocratie locale dans le monde. Premier Rapport mondial de cités et gouvernements locaux Unis, Barcelone, 2008, p. 265.
La démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs, *Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, 2ème éd., La documentation française, juin 2004, p. 23.
Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, Ministère de l'intérieur, Guide statistique de la fiscalité directe locale, 30ème éd., Décembre 2016.
Ministère de l'Economie et des Finances, Direction de la Comptabilité publique, *Instruction M12 sur la comptabilité des grandes communes*, Tome 1 et 2, édition à jour au 1er septembre 1965.

Ministère de l'Economie et des Finances, Direction de la Comptabilité publique, *Instruction sur la comptabilité des communes M 11*, Paris, septembre 1974.
Nouvelle France industrielle, Présentation des feuilles de route des 34 plans de la nouvelle France industrielle, Gouvernement, 2013.
OCDE, *Rapport du Comité des Affaires fiscales. Dépenses fiscales. Problèmes et pratiques suivies par les pays*, 1984, Paris, p. 17.
PLANTEVIGNES (Sylvie) et SEBBANE (Lionel), Département des études et des statistiques locales, *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 108, mars 2016.
Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, Rapport sur la politique de concurrence 2013, SWD(2014). 148 final, COM(2014) 249 final, Bruxelles, 6 mai 2014.
Rép. min. n° 06536, *JO* Sénat Q 2 mars 2009, p. 640.
Rép. min. n° 26048, *JOAN* Q 17 mai 1999, p. 3004
Rép. Min. n° 77177, JOAN Q, 31 janv. 2006, p. 1041.
Rép. min. n° 06536, *JO* Sénat Q 12 mars 2009, p. 640.
Rép. min. 14ème législature, *JO* 16 septembre 2014, p. 7818.

VI. CONCLUSIONS ET NOTES DE JURISPRUDENCE

ALIBERT (Raphaël) note sur CE, 19 mai 1933, *Blanc*, *Rec*. p. 540, *S*. 1933.3.153).
AMSELEK (Paul) CE, 19 janvier 1973, *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant*, *RA*, 1973, p. 633.
AUBY (Jean-Bernard) et HUBRECHT (Hubert-Gérald) note sous TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autre c. Secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, n° 2256, *Recueil Dalloz Sirey*, 1984, p. 35.
AUBY (Jean-Marie) note CE, 26 juin 1974, *Société « La Maison des Isolants-France »*, *Rec*. p. 365, *RDP* 1974.1490.
BASSET (Antoine), De la clause exorbitante au régime exorbitant du droit commun (à propos de l'arrêt du TC, 13 octobre 2014, Sté AXA France IARD, n° 3963, *RDP* 2015, p. 869.
BAZEX (Michel) et RAYNAUD-CONTAMINE (Monique), Le régime des garanties d'emprunts octroyées conventionnellement par les collectivités publiques, *Marchés publics*, n° 201, avril-mai 1984, p. 41 note sur TC, 16 mai 1983, *Société Crédit immobilier de la Lozère c/ Commune de Montrodat*, *Rec*. p. 650 (conflit sur renvoi du TA Montpellier).
BLUM (Léon) :
- conclusions sous CE, 3 février 1911, *Commune de Mesle-sur-Sarthe*, *Rec*. p. 137, *S*. 1913.3.108 ; *D*. 1913.3.25.
- conclusions sous CE, 31 juillet 1912, *Société des Granits porphyroïdes des Vosges*, *D.P*. 1916.3.35, *S*. 1917.3.15.

BOHNERT (Benoît) conclusions sous CE, Plén., 24 novembre 2014, *Ministre c/ Société Lufthansa AG*, n° 368935, *BDCF* 2015.21.
BRAIBANT (Guy) conclusions sous CE, 29 avril 1970, *Société Unipain*, n° 77935, *RDP*, 1970, p. 431.
CAILLOSSE (Jacques) note sur TA Besançon, 15 mai 1985, *Commissaire de la République Haute-Saône c. Département de la Haute-Saône*, *RFDA*, 1986, p. 795.

CAZIN d'HONINCTUN (Arnaud) conclusions sous CE, 10/8 SSR, 10 mai 1985, *Société Boussac Saint-Frères*, n° 31604, *Rec*. p. 145, *AJDA*, 1985.434.

CHARDEAU conclusions sous CE, Sect., 17 décembre 1954, *Grosy c. Département de la Martinique*, p. 674, *Revue juridique et politique d'Outre-Mer*, 1955, p. 623.

CHEVALLIER note sous TC, 24 juin 1968, *Société Distilleries Bretonnes et Société d'approvisionnement alimentaire*, *Rec*. p. 801 ; *D*. 1969, p. 116.

CHOUVEL (François) :

- note sur TA Lyon, 22 juin 1989, *Préfet de région Rhône-Alpes*, Quot. jur. 1990, n° 24.
- observations sur TC, 9 décembre 1996, *Préfet du Gard*, n° 3051, *AJDA* 1997, p. 477.

COLLET (Martin) note sur CE, 8/3 SSR, 5 mai 2010, *M. Bernard*, n° 301420, *DF*, n° 29-34, 22 Juillet 2010, comm. 427.

DE LAUBADERE (André) note sous CE, 20 avril 1956, *Epoux Bertin* et CE, 11 mai 1956, *Société française de transports Gondrand Frères*, *Recueil Dalloz*, 1956, p. 435.

DELMAS-MARSALET (Jacques) conclusions sous CE, 16 février 1972, *Compagnie X…*, n° 81.676, *AJDA* 1973.257.

DELVOLVE (Pierre) note sous CE, Sect., 6 nov. 2002, *Mme Soulier*, *RFDA* 2003, p. 225.

DEVES (Claude) note sous TA Clermont-Ferrand, 18 juin 1987, *Commune d'Olliergues c/ Sonival et autres*, *JCP* 1988, II, 21032.

DREIFFUS (Muriel) note sous CE, 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, *D*. 2007.1937.

DREYFUS (Jean-David) note sous CE, 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, *AJDA* 2007.915.

ECKERT (Gabriel) :

- sur l'arrêt CE, 26 mars 2008, Région de la Réunion, précité, intitulée « Comment distinguer la subvention du prix ? », *Contrats et Marchés publics*, n° 5, mai 2008, comm. 90.
- Quelle place pour la libre concurrence ?, note sous Conseil constitutionnel, décision du 13 juin 2013, n° 2013-672 DC (loi relative à sécurisation de l'emploi) et Conseil constitutionnel, décision du 27 septembre 2013, n° 2013-344 QPC, *Société SCOR SE* : JurisData n° 2013-021244, *RJEP*, n° 718, Avril 2014, comm. 18, pp. 32-38.

EISENMANN (Charles) note sous TC, 22 janvier 1955, *Naliato*, *RDP* 1955, p. 716.

GILBERT (Guillaume) conclusions sous CE, Sect., 18 juin 1976, *Dame Culard*.

HAURIOU (Maurice) :

- note sous CE, 29 mars 1901, *Casanova, Canazzi et autres*, *in La jurisprudence administrative*, pp. 326-332.
- note sous CE, 6 février 1903, *Terrier c. Département de Saône-et-Loire*, *D*. 1904.3.25.
- note sous CE, 20 janvier 1899, *Administration des pompes funèbres c. Ville de Paris*, *S*. 1899.III.113.

JOSSE conclusions sous Conseil d'Etat, 18 juillet 1930, *Chemins de fer PLM*, *D.* 1931. III. 21.

LABETOULLE (Daniel) conclusions sous TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autre c. Secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, n° 2256, *AJDA*, 1983, p. 356.

LABOUYSSE (David) conclusions sous TA Limoges, 24 novembre 2011, *Syndicat CGT du personnel de l'abattoir de Bessines c/ Commune de Bessines-sur-Gartempe et Société*

Somafer, n° 1000190, *AJDA* 2012. 883, Cession d'une activité économique, ancien service public municipal.

LAGARDE (Franck), CAA Bordeaux, 22 décembre 2017, n° 16BX00533 et 16BX00546, *Jurisports 2018*, n° 185, p. 8.

LAMORLETTE (Bernard) note sur TA Besançon, 6 avril 1995, *Commune de Fougerolles*, n° 941219, *AJDA* 1995, p. 749.

LIET-VEAUX note sur TC, 16 mai 1983, *Société Crédit immobilier de la Lozère c/ Commune de Montrodat*, *Rec*. p. 650 ; *Gazette du Palais* 1985.I.218.

LONG (Marceau) conclusions sous CE, 20 avril 1956, *Epoux Bertin*, *AJDA*, 1956.II.274.

MADIOT (Yves) note sous CE, 25 octobre 1996, *Association Estuaire-Ecologie*, n° 169557, *Rec*. p. 415 ; *AJDA* 1996, p. 1048.

MASSOT (J.) conclusions sous TC, 12 janvier 1987, *Ville d'Eaubonne c. G.O.B.T.P.*, *Rec*. p. 640 ; *D*. 1987, p. 205.

MASSOT et DEWOST chronique sur CE, 26 janvier 1968, *Société Maison Genestal*, *Rec*. p. 62 ; *AJDA* 1968.102.

MOREAU (Jacques)

- observations sur CE, 13 juin 1986, *Département de la Réunion*, p. 162, *AJDA* 1986, p. 652.
- observations sous CE, 6 décembre 1989, *SA de crédit à l'industrie française (CALIF)*, n° 75991, *Rec*. T. p. 542 ; *AJDA* 1990. 484.

P.L.J. :

- note sur CE, 8 mars 1929, *Bonneton*, *D*. 1930.3.5.
- note sur CE, Ass., 12 juillet 1939, *Chambre syndicale des maîtres buandiers de Saint-Etienne*, *D*. 1940.3.1

PASTOR (Jean-Marc), Cession d'un bien public au rabais : comment évaluer les contreparties ? observations sous Conseil d'Etat 14 octobre 2015, *AJDA* 2015. 1951.

PICHAT (Georges) conclusions sous CE, 3 mars 1912, *Lafage*, *Rec*. p. 506.

PREBISSY-SCHNALL (Catherine) note sur CE, 20 octobre 2010, *Province des îles Loyauté*, *Contrats-Concurrence-Consommation*, janvier 2011, p. 32.

RAYNAUD-CONTAMINE (M.) note sur TC, 12 janvier 1987, *Ville d'Eaubonne c. G.O.B.T.P.*, *Rec*. p. 640 ; *Revue droit bancaire*, juillet-octobre 1987, p. 95.

RICHER (Laurent) note sur CE, 17 octobre 1997, *Commune de Fougerolles*, n° 169473, *Rec*. p. 391 ; *AJDA* 1997 p. 1010.

RIVERO note sous TC, 28 mars 1955, *Confédération générale des petites et moyennes entreprises*, *JCP* 1955.II.8971.

RIVET conclusions sous CE, 11 juin 1926, *Raynaud c. Ville de Châtellerault*, *Rec*. p. 591, *D*. 1927.3.44.

ROMIEU (Jean) conclusions sous CE, 6 février 1903, *Terrier c. Département de Saône-et-Loire*, *Rec*. p. 94, *D*. 1904.3.25.

ROUGEVIN-BAVILLE (M.) note sur CE, Sect., 17 décembre 1954, *Grosy c. Département de la Martinique*, p. 674 ; *D*. 1956.J.527.

TOUVET (Laurent) conclusions sous CE, 17 octobre 1997, *Commune de Fougerolles*, n° 169473, *Rec*. p. 391 ; *RFDA* 1998. 12 ; *CJEG*, janvier 1998, p. 16

WALINE note sur CE, 23 novembre 1938, *D.P*. 1939.1.101.

YOLKA (Philippe), Sur un Lazare contentieux : l'arrêt Commune de Fougerolles note sur CE, 3 novembre 1997, Commune de Fougerolles, n° 169473, *Rec*. p. 391 ; *RFDA* 1998. 12.

VII. DICTIONNAIRES

Dictionnaire de Droit, 2ème éd., Dalloz, 1966, Paris, 1055 pages.
Dictionnaire du vocabulaire juridique, 2017, 8ème éd., LexisNexis, 2016, Paris, 568 pages
Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, Volume 14, p. 237.
Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, Volume 14, p. 237.
Grand Larousse Universel, Editions Larousse, coll. « Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse », Tome 4, 1995, Paris.
Grand Larousse Universel, Editions Larousse, Coll. Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse, Tome 5, 1995, 3680 pages.
Grand Larousse Universel, Editions Larousse, Coll. Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse, Tome 6, 1983, 4416 pages.
Grand Larousse Universel, Editions Larousse, Coll. Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse, Tome 8, 1989, 5888 pages.
Le LEXIS, Le dictionnaire érudit de la langue française, Larousse, 2014, Paris, 2109 pages.
ALLAND (Denis) et RIALS (Stéphanie), dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, Quadrige/Lamy-PUF, 2012, Paris, 1649 pages.
ANTONETTI (Guy) :

- *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire, Dictionnaire biographique, 1790-1814, Tome I*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2007, Paris, 371 pages.
- *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire, Dictionnaire biographique, 1814-1848, Tome II*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2007, Paris, 619 pages.
- *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire, Dictionnaire biographique, 1848-1870, Tome III*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2008, Paris, 567 pages.

BARILARI (André) et DRAPE (Robert), *Lexique fiscal*, 2ème éd., Dalloz, Paris, 1992, 182 pages.
BERNARD (Yves) et COLLI (Jean-Claude), *Dictionnaire économique et financier*, 6ème éd., Editions Seuil, 1996, Tours, p. 698.
BERTONCINI (Yves) et *alii*, *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Armand Colin, 2008, Paris, 494 pages.
BOSSUAT (Gérard) et GROSBOIS (Thierry), *Dictionnaire historique de l'Europe unie*, André Versailles éditeur, 2009, 1213 pages.
CABRILLAC (Rémy), dir., *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 2016, 7ème éd., LexisNexis, 2015, Paris, 543 pages.
CHAGNOLLAND (Dominique) et DRAGO (Guillaume), *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Dalloz, 2010, Paris, 751 pages.
CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, PUF, 12ème éd., 2018, 1152 pages.
GUINCHARD (Serge) et DEBARD (Thierry), *Lexique des termes juridiques 2018-2019*, 26ème éd., Dalloz, Coll. « Lexiques », 2018, Paris, 1180 pages.

DUHAMEL (Olivier) et MENY (Yves), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, Paris, 1112 pages.

FAVREAU-RENAULT (Joseph) et VETTRAINO (Marc), *Vocabulaire administratif et juridique*, Hatier, Paris, 1981, 159 pages.

LALANDE (André), *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Quadrige/PUF, 2010, Paris, 1323 pages.

ORSONI (Gilbert), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2ème éd., Economica, PUAM, 2017, Paris, 983 pages.

PHILIP (Loïc), dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Tome I, Economica, 1993, Paris, 880 pages.

PICOCHE (Jacqueline), *Dictionnaire étymologique du français*, Les usuels du Robert, 1994, Paris, 739 pages.

REY (Alain) et ROBERT (Paul), *Le nouveau petit robert de la langue française*, Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2010, 2837 pages.

REY (Alain), dir. :

- *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome I, A-L, Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, 1306 pages.
- *Dictionnaire historique de la langue française*, Tome II, M-Z, Dictionnaires Le Robert, 2016, Paris, 1307 à 2767 pages.
- *Le Grand Robert de la langue française*, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française de Paul ROBERT, Collection Dictionnaires Le Robert, Tome 4, 2ème éd., novembre 2001, 2230 pages.
- *Le Petit Robert 1, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française de Paul ROBERT*, Coll. « Dictionnaires Le Robert », Paris, 1989.

ROBERT (Paul) :

- *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Le Robert, coll. « Société du nouveau Littré », 1968, Paris, 1956 pages.
- *Le nouveau petit robert de la langue française, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Edition du Petit Robert, coll. « Dictionnaires Le Robert », 2017, Paris, 2837 pages.

SALMON (Jean), dir., *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001, Bruxelles, 1198 pages.

SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph) :

- *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome I, A-H, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, 1148 pages.
- *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Tome II, I-Z, Guillaumin et Cie éditeurs, 1900, Paris, p. 1345 pages.

TEULON (Frédéric), *Dictionnaire des grands économistes*, PUF, Coll. « Major », 2009, 421 pages.

Trésor de la langue française, *Dictionnaire de la langue du XIXème et du XXème siècle*, Coll. Centre national de la recherche scientifique, Volume 10, Paris, 1983, 1381 pages.

Trésor de la langue française, *Dictionnaire de la langue du XIXème et du XXème siècle*, coll. « Centre national de la recherche scientifique », Volume 7, Paris, 1983, 1381 pages.

VIII. DISCOURS, COMMUNIQUE DE PRESSE

Discours de THOURET *in Archives parlementaires*, 1ère série, Tome VIII, p. 326.
Discours de BERGASSE *in Archives parlementaires*, 1ère série, Tome VIII, p. 440.
Discours de DUPORT *in Archives parlementaires*, 1ère série, Tome XII, p. 408-410.
Discours de CAZALES *in Archives parlementaires*, 1ère série, Tome XV, p. 392.
Discours de LEBRUN, au Conseil des Anciens, 8 vendémiaire an V cité par STOURM (René), *Cours de Finances. Le Budget, son histoire et son mécanisme*, Guillaumin et Cie Editeurs, 1889, Paris, p. 100.
DE GAULLE (Charles), *Déclaration du Général de Gaulle, Président de la République exposant les motifs du projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat*, Référendum du 27 avril 1969, p. 1.
DE GAULLE (Charles), Le discours de Bayeux, *in* DECAUMONT (Françoise), dir., *Le Discours de Bayeux, Hier et Aujourd'hui, Bayeux, 15 juin 1990*, Economica, PUAM, 1991, pp. 217-221.
Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, prononcé le 19 mai 1995 devant le Parlement.
Entretien au journal télévisé du 20 heures, TFI, le 16 mars 2000.
Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur le code civil, la modernisation du droit civil, notamment le droit des obligations, l'effort de codification et de simplification des droits français et communautaires et le rayonnement du droit français à l'étranger, Paris, 11 mars 2004.
Vœux du Président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, 3 janvier 2005.
Interview du Vice-président du Conseil d'Etat, Jean-Marc Sauvé, « Le Conseil d'Etat s'alarme de la logorrhée législative », *Le Monde*, 28 septembre 2016.
Discours de Monsieur François Hollande, Président de la République, sur la simplification, 28 mars 2013.
Discours de Monsieur François Hollande, Président de la République, lors du bilan d'étape de 18 mois de simplification, 30 octobre 2014.
Intervention de Monsieur Gérard Larcher, Président du Sénat, 97ème Congrès des Maires et des Présidents d'intercommunalité de France, 26 novembre 2014.
Intervention de Monsieur Gérard Larcher, Président du Sénat, *99ème Congrès des Maires et des Présidents d'intercommunalité de France*, 31 mai, 1er et 2 juin 2016, Paris.
Intervention du Président du Sénat, 86ème Congrès de l'Assemblée des Départements de France, jeudi 6 octobre 2016, Futuroscope *Intervention du Président du Sénat, 12ème Congrès de l'Association des Régions de France*, Mercredi 28 et jeudi 29 septembre 2016.
Discours du Président de la République Emmanuel Macron au 100e congrès des maires de France, Paris, 24 novembre 2017.
Communiqué de presse, *Lancement d'une mission préparatoire au « Pacte financier Etat – Collectivités territoriales »*, octobre 2017.
Discours de Monsieur Emmanuel Macron, Président de la République, au Sénat lors de la conférence des territoires, 18 Juillet 2017.
Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, Versailles, 9 juillet 2018.

IX. SITES OFFICIELS, INSTITUTIONNELS

http://www.assemblee-nationale.fr/
http://www.bpifrance.fr
http://www.conseil-etat.fr/
http://www.lamayenne.fr
http://www.lesepl.fr
http://www.senat.fr/
http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/
https://boutique.efl.fr/navis-fiscal.html
https://les-aides.fr/
https://www.bretagne.bzh/
https://www.ccomptes.fr/fr
https://www.collectivites-locales.gouv.fr/
https://www.dalloz.fr/
https://www.data.gouv.fr/fr/
https://www.economie.gouv.fr/
https://www.grandlyon.com/
https://www.legifrance.gouv.fr/
https://www.lexisnexis.fr/home
https://www.lextenso.fr/
https://www.lyon.fr/
https://www.uclg.org/fr
www.conseil-constitutionnel.fr/

TABLE DE LA LEGISLATION ET DE LA REGLEMENTATION

Droit interne

- *Décret de l'Assemblée nationale concernant la constitution des municipalités du 14 décembre 1789*, Imprimerie nationale, 1789, 34 pages.
- Loi du 22 décembre 1789 relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives, *in* DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements et Avis du Conseil d'Etat*, Paris, 1824.
- Loi du 13 janvier 1791.
- Loi des 17-20 septembre 1791.
- Loi 9 octobre 1791.
- Décret des 21-22 mars 1793 relatif aux contributions foncière et mobilière pour 1793 ; à l'organisation du cadastre général, à la suppression des patentes et à la conservation des droits d'enregistrement, d'hypothèques, de douanes et autres impôts indirects, *Recueil général des lois, décrets, ordonnances, etc., depuis le mois de juin 1789 jusqu'au mois d'août 1830*, n° 354, p. 145.
- Décret du 10 juin 1793 de la Convention nationale sur le mode de partage des biens communaux.
- Décret du 4 thermidor an III (loi du 22 juillet 1795) portant établissement d'une contribution personnelle et de taxes somptuaires, I, *Bull*. CLXVII, n° 979 ; *B*., t. LVII, p. 45 ; *Moniteur* du 28 thermidor an 3.
- Constitution du 25 fructidor an III (11 septembre 1795).
- Loi du 28 messidor an IV (16 juillet 1796) qui divise les dépenses publiques, et détermine la manière dont elles seront acquittées, II, *Bull*. LIX, n° 545 ; Moniteur du 3 thermidor, *in* DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Réglemens et Avis du Conseil d'Etat*, Paris, 1825.
- Loi du 15 frimaire an VI (5 décembre 1797).
- Loi du 11 frimaire an VII (1er décembre 1798).
- Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799).
- Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire français, et l'administration, CURAPP, PUF, 2000.
- Arrêté du 4 thermidor an X (23 juillet 1802) relatif à une convocation extraordinaire des conseils municipaux, *Bull*., n° 203, p. 506.
- Arrêté relatif aux dépenses des communes du 17 germinal an XI (7 avril 1803), *Bull*., n° 268, p. 94.
- Arrêté du 18 germinal an XI (8 avril 1803) contenant la fixation des dépenses de plusieurs communes pour l'an XI, *Bull*., n° 268, p. 99
- Loi du 25 mars 1817.
- Ordonnance royale du 26 mars 1817 sur le budget de l'Etat, *Bull*., n° 145, p. 217.
- Loi du 27 juin 1819.
- Ordonnance du 24 avril 1823.
- Loi du 18 juillet 1837 sur l'Administration municipale, *Bulletin des Lois*, n° 521.
- Loi du 10 mai 1838 sur les attributions des Conseils généraux et des Conseils d'arrondissement, *Bulletin des Lois*, n° 570, Imprimerie et Librairie administratives de Paul Dupont et Cie, 1838, Paris, p. 36.

- Loi du 11 juin 1842 relative à l'établissement de grandes lignes de chemins de fer *in* DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Tome 42, 2ème éd., 1844, Paris, pp. 166-181.
- Décret du 25 mars 1852 sur la Décentralisation administrative, AD Marne - *Bulletin des lois*.
- Loi du 12 juillet 1865 relative aux chemins de fer d'intérêt local, *Recueil Duvergier*.
- Loi du 18 juillet 1866.
- Loi du 10 août 1871 sur les départements *in Manuel des Conseils généraux contenant la loi du 10 août 1871*, Bureau du Journal des communes, Paris, 1871.
- Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs, *JORF* du 28 février 1875 page 1521.
- Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, *JORF* du 6 avril 1884 page 1557.
- Loi du 4 mars 1889 portant modification de la législation des faillites, *JORF* du 20 février 1889, page 48.
- Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats des communes, *JO*, 27 mars 1890.
- Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, *JORF* du 2 juillet 1901, p. 4025.
- Loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, *JORF* 17 juin 1906 p. 4105.
- Loi du 31 juillet 1917.
- Décret-loi du 5 novembre 1926, *JORF* du 7 novembre 1926 p. 11890.
- Décret-loi du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales réglementant le fonctionnement des entreprises exploitées par les communes ou dans lesquelles elles ont une participation financière, *JORF* du 31 décembre 1926 page 13742.
- Décret du 17 février 1930 relatif aux régies municipales.
- Décret n°53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, *JORF* du 1 octobre 1953 page 8593.
- Décret-loi n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique, *JORF* du 21 mai 1955 p. 5078.
- Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, *JORF* du 3 janvier 1959 page 180.
- Ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes, *JORF* du 9 janvier 1959 page 622
- Loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du Plan de développement économique et social (IVe Plan), *JORF* 07 août 1962 p. 7810.
- Décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance 45-1708 du 31 juillet 1945 et relatif à l'organisation et au fonctionnement du conseil d'État, *JORF* du 1 août 1963 page 7107.
- Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, *JORF* du 4 janvier 1967 page 99.
- Loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, *JORF* du 23 juin 1967 page 6211.
- Loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales.
- Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *JORF* du 9 juillet 1972 p. 7176.
- Loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale, *JORF* du 3 janvier 1974 page 68.
- Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle, *JORF* du 31 juillet 1975, pp. 7763-7766.
- Loi n° 76-1232 du 29 décembre 1976 de finances pour 1977, *JORF* du 30 décembre 1976 page 7587.
- Décret n°77-850 du 27 juillet 1977 habilitant les établissements publics régionaux à accorder une prime régionale à la création d'entreprises industrielles, JORF 28 juillet 1977 p. 3942.

- Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, *JORF* du 18 juillet 1978 page 2851.
- Arrêtés du 3 mai 1976 (J.O. du 24), du 4 février 1977 (J.O. du 12), du 3 juillet 1978 (J.O. du 22), du 3 janvier 1979 (J.O. du 20), du 15 juin 1979 (J.O. du 22) et du 27 juin 1979 (J.O. du 1er juillet). Arrêtés codifiés à l'article 1465 du CGI.
- Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979, *JORF* du 4 janvier 1979 page 25.
- Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, *JORF* du 11 janvier 1980 page 72.
- Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, *JORF* du 17 juillet 1980 page 1799.
- Loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 de finances pour 1980, *JORF* du 19 janvier 1980 page 147.
- Loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983, *JORF* du 8 janvier 1982 p. 222.
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et obligations des collectivités territoriales, *JORF* du 3 mars 1982 page 730.
- Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales, *JORF* du 23 juillet 1982 page 2347.
- Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, *JORF* 30 juillet 1982 p. 2441.
- Loi n°82-1126 du 29 décembre 1982 de finances pour 1983, JORF du 30 décembre 1982 page 3923.
- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *JORF* du 9 janvier 1983 page 215.
- Décret n° 83-370 du 4 mai 1983 fixant le siège des chambres régionales des comptes, *JORF* du 7 mai 1983 page 1427.
- Loi n°83-607 du 8 juillet 1983 portant diverses dispositions relatives à la fiscalité des entreprises et à l'épargne industrielle.
- Loi n°83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, JORF du 14 juillet 1983 page 2179.
- Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *JORF* du 23 juillet 1983 page 2286.
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, *JORF* du 27 janvier 1984 page 441.
- Loi n°83-1179 du 29 décembre 1983 de finances pour 1984, JORF du 30 décembre 1983 page 3799.
- Décret n°85-90 du 24 janvier 1985 portant création de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *JORF* du 25 janvier 1985 page 1043.
- Loi n° 85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux, *JORF* du 11 juillet 1985 page 7805.
- Décret n° 85-1235 du 22 novembre 1985 modifiant le code électoral et relatif à l'élection des conseillers régionaux, *JORF* du 26 novembre 1985 page 13688.
- Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux, *JORF* du 8 janvier 1986 page 367.

- Loi n° 87-1060 du 30 décembre 1987 de finances pour 1988, JORF du 31 décembre 1987 page 15485.
- Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, *JORF* du 1 janvier 1988 page 7.
- Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, *JORF* du 6 janvier 1988 page 208.
- Décret n°88-139 du 10 février 1988 relatif au régime financier et comptable des régions et portant abrogation de dispositions relatives aux établissements régionaux (EPR), *JORF* du 12 février 1988 page 2049.
- Loi n° 88-1193 du 29 décembre 1988, *JORF* du 30 décembre 1988 incorporé au code le 14 juillet 1989.
- Loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social, *JORF* n° 1 du 2 janvier 1990 page 9.
- Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, *JORF* n° 20 du 24 janvier 1990 p. 952.
- Loi n°90-1169 du 29 décembre 1990 de finances rectificatives pour 1990, *JORF* n° 303 du 30 décembre 1990 page 16423.
- Loi de finances pour 1992 n° 91-1322 du 30 décembre 1991), *JORF* n°304 du 31 décembre 1991 page 17225.
- Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JORF* n° 33 du 8 février 1992 page 2064.
- Loi n° 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales (*JORF* n°144 du 23 juin 1994 page 9032.
- Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire et le développement du territoire, *JORF* n°31 du 5 février 1995 page 1973.
- Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, *JORF* n°34 du 9 février 1995 page 2175.
- Loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public, *JORF* n° 34 du 9 février 1995 page 2186.
- Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales, *JORF* n° 47 du 24 février 1996 page 2992.
- Loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier *DDOEF*, *JORF* n°88 du 13 avril 1996 page 5707.
- Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999, *JORF* n°303 du 31 décembre 1998 page 20050.
- Loi n° 99-198 du 18 mars 1999 portant modification de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles, *JORF* n°66 du 19 mars 1999 page 4047.
- Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* n° 148 du 29 juin 1999 page 9515, texte n° 2.
- Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *JORF* n° 160 du 13 juillet 1999 page 10361.
- Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JORF* n°0289 du 14 décembre 2000 page 19760.
- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JORF* n° 0088 du 13 avril 2000 page 5646.
- Loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000, *JORF* n° 162 du 14 juillet 2000 page 10808.
- Loi n° 2001-7 du 4 janvier 2001 relative au contrôle des fonds publics accordés aux entreprises *JORF* n°4 du 5 janvier 2001 page 218, texte n° 3.

- Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques *JORF* n°133 du 10 juin 2001 page 9248, texte n° 131.
- Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, *JORF* n° 177 du 2 août 2001 page 12480, texte n° 1.
- Loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, *JORF* n° 299 du 26 décembre 2001 page 20575, texte n° 3.
- Loi n° 24/2001 du 27 décembre 2001 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, *BOES*, n° 313, 31 décembre 2001, p. 50493.
- Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, JORF n°302 du 29 décembre 2001 page 21074.
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JORF* du 28 février 2002 page 3808 texte n° 1.
- Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 (*JORF* 31 décembre 2002.
- Loi n° 2003-132 du 19 février 2003 portant réforme des règles budgétaires et comptables applicables aux départements, *JORF* du 20 février 2003 page 3048, texte n° 1.
- Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF* n° 75 du 29 mars 2003 page 5568.
- Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, *JORF* n°177 du 2 août 2003 page 13217, texte n° 1.
- Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local, *JORF* n° 177 du 2 août 2003 page 13218, texte n° 2.
- Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, *JORF* n°302 du 31 décembre 2003 page 22530, texte n° 1.
- Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF* n° 52 du 2 mars 2004 page 4183, texte n° 1.
- Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, *JORF* n° 175 du 30 juillet 2004 page 13561, texte n° 1.
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JORF* n° 190 du 17 août 2004 page 14545.
- Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, *JORF* n° 304 du 31 décembre 2004 page 22459, texte n° 1.
- Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, *JORF* n°0179 du 3 août 2005 page 12639.
- Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés, *JORF* n° 199 du 27 août 2005 page 13908 texte n° 3.
- Décret n° 2005-1270 du 12 octobre 2005 relatif à la création du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires, *JORF* n° 239 du 13 octobre 2005 page 16242, texte n° 5.
- LOI n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, JORF n°304 du 31 décembre 2005 page 20654.
- LOI n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, JORF n°163 du 16 juillet 2006 page 10662.
- LOI n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, JORF n°0303 du 31 décembre 2006 page 20228.
- Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JORF* n°45 du 22 février 2007 page 3121, texte n° 1.

- Décret n° 2007-732 du 7 mai 2007 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises, *JORF* n° 107 du 8 mai 2007 page 8167, texte n° 32.
- Loi de finances rectificative n° 2007-1824 du 25 décembre 2007, *JORF* n° 0301 du 28 décembre 2007 page 21482, texte n° 1.
- LOI n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, JORF n°0300 du 27 décembre 2007 page 21211.
- Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, JORF n°0301 du 28 décembre 2007 page 21482.
- Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, *JORF* n°0171 du 24 juillet 2008 page 11890, texte n° 2.
- Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, *JORF* n° 0181 du 5 août 2008 page 12471, texte n° 1.
- Décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique, *JORF* n° 0296 du 20 décembre 2008 page 19544 texte n° 11.
- Décret n° 2009-395 du 8 avril 2009 relatif au label de librairie indépendante de référence, *JORF* n°0085 du 10 avril 2009 page 6299, texte n° 24.
- Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, *JORF* n° 0303 du 31 décembre 2009 page 22856.
- Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, *JORF* n° 0303 du 31 décembre 2009 page 22940.
- Ordonnance n° 2010-177 du 23 février 2010 de coordination avec la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, *JORF* n° 0047 du 25 février 2010 page 3585, texte n° 45.
- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, *JORF* n° 0292 du 17 décembre 2010 page 22146.
- Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, *JORF* n° 0302 du 30 décembre 2010 page 23033.
- Décret n° 2011-645 du 9 juin 2011 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code, *JORF* n° 0135 du 11 juin 2011 page 9940.
- Décret n° 2011-687 du 17 juin 2011 relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales, *JORF* n° 0141 du 19 juin 2011 page 10486, texte n° 1.
- Loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, *JORF* n° 0173 du 28 juillet 2011 page 12818, texte n° 1.
- Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, *JORF* n°0173 du 28 juillet 2011 page 12821, texte n° 2.
- Décret n° 2011-1086 du 8 septembre 2011 instituant une aide exceptionnelle au bénéfice des diffuseurs de presse spécialistes et indépendants, *JORF* n° 0210 du 10 septembre 2011 page 15270, texte n° 40.
- LOI n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, JORF n°0301 du 29 décembre 2011 page 22441.
- Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, *JORF* n° 0262 du 10 novembre 2012 page 17713, texte n° 6.
- Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, *JORF* n° 0294 du 18 décembre 2012 page 19816, texte n° 1.
- LOI n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 (1) JORF n°0304 du 30 décembre 2012 page 20920 texte n° 2.

- Loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement, *JORF* n° 0001 du 1 janvier 2013 page 44, texte n° 3.
- LOI n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, *JORF* n°0114 du 18 mai 2013 page 8242, texte n° 2.
- Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, *JORF* n°0243 du 18 octobre 2013 page 17147, texte n° 1.
- Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, *JORF* n°0303 du 30 décembre 2013 page 21829, texte n° 1.
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM du 27 janvier 2014, *JORF* n° 0023 du 28 janvier 2014 page 1562.
- LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, JORF n°0045 du 22 février 2014 page 3138.
- Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, *JORF* n° 0140 du 19 juin 2014 page 10105, texte n° 1.
- Décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020, *JORF* n° 0152 du 3 juillet 2014 page 10999, texte n° 67.
- Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, *JORF* n°0176 du 1 août 2014 page 12666, texte n° 2.
- Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, *JORF* n°0189 du 17 août 2014 page 13647 texte n° 1.
- Décret n° 2014-1056 du 16 septembre 2014 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services, *JORF* n°0216 du 18 septembre 2014 page 15278, texte n° 20.
- Ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 relative à l'adaptation et à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales, du code général des impôts et d'autres dispositions législatives applicables à la métropole de Lyon, *JORF* n°0258 du 7 novembre 2014 page 18820, texte n° 55.
- Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives, *JORF* n°0295 du 21 décembre 2014 page 21647.
- Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, *JORF* n° 0301 du 30 décembre 2014 page 22898.
- Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, *JORF* n° 0014 du 17 janvier 2015 page 777, texte n° 1.
- Loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, *JORF* n° 0040 du 17 février 2015 page 2961.
- Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, *JORF* n° 0107 du 8 mai 2015, texte n° 23.
- Décret n° 2015-761 du 24 juin 2015 relatif au rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant les collectivités territoriales, *JORF* n° 0148 du 28 juin 2015 page 10947, texte n° 31.
- loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, *JORF* n°0149 du 30 juin 2015 page 10979.
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, loi NOTRe du 7 août 2015, *JORF* n° 0182 du 8 août 2015 page 13705.

- Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *JORF* n°0189 du 18 août 2015 page 14263 texte n° 1.
- Arrêté du 21 décembre 2015 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratif, *JORF* n° 0301 du 29 décembre 2015 page 24512, texte n° 58.
- Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, *JORF* n° 0302 du 30 décembre 2015 page 24614.
- Décret n° 2016-19 du 14 janvier 2016 modifiant les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives à la composition et au fonctionnement du Conseil national d'évaluation des normes, *JORF* n° 0012 du 15 janvier 2016, texte n° 33.
- Décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé, *JORF* n° 0018 du 22 janvier 2016, texte n° 19.
- Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, *JORF* n° 0074 du 27 mars 2016, texte n° 28.
- Décret n° 2016-807 du 16 juin 2016 relatif aux conditions de prises de participation au capital de sociétés commerciales par les régions, *JORF* n° 0141 du 18 juin 2016, texte n° 15.
- Arrêté du 21 décembre 2016 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs, *JORF* n° 0300 du 27 décembre 2016 texte n° 80.
- Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, JORF n° 0303 du 30 décembre 2016.
- Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention, *JORF* n° 0108 du 7 mai 2017, texte n° 1.
- Arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention, *JORF* n° 0270 du 19 novembre 2017 texte n° 1.
- Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, *JORF* n° 0305 du 31 décembre 2017
- Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, *JORF* n° 0018 du 23 janvier 2018.

Droit de l'Union européenne

- Deuxième Rapport sur la politique de concurrence, OPOCE, 1972.
- Onzième directive n° 80/368/CEE du Conseil, du 26 mars 1980, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires -Exclusion des départements français d'outre-mer du champ d'application de la directive 77/388/CEE (80/368/CEE), *JOCE* du 3 avril 1980, n° L 90/41.
- Décision n° 89/441 de la Commission du 21 décembre 1988, *JOCE* L 208 du 20 juillet 1988, p. 38.
- Décision n° 91/500/CEE du 28 mai 1991, *JOCE* du 19 septembre 1991, n° L 262.
- Règlement (CEE) n° 1911/91 du Conseil, du 26 juin 1991, relatif à l'application des dispositions du droit communautaire aux îles Canaries, *JOCE* du 29 du juin 1991, n° L 171/1.
- Règlement CEE n° 1911/91 du Conseil, 26 juin 1991, relatif à l'application des dispositions du droit communautaire aux îles Canaries, *JOCE* 29 juin 1991, n° L. 171, p. 1.
- Décision n° 94/118/CE du 21 décembre 1993, *JORF* du 25 février 1994, n° L 54.

- Décision n° 94/258/CE du 12 avril 1994, *JOCE* du 3 mai 1994, n° L 112.
- Décision SG (2000) D/102051 de la Commission du 3 mars 2000, aide d'Etat N 24/2000, France.
- Décision du 13 février 2002, aide d'Etat N 548/2001.
- Décision CE 2002/546 du Conseil, 20 juin 2002, relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries, *JOCE* du 9 juillet 2002, n° L. 179.
- Règlement (CE, EURATOM) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, *JO* L 248 du 16 septembre 2002, p. 1
- Décision C(2004) 4739 fin du 14 décembre 2004, aide d'Etat N 496/2004.
- Décision C(2005) 1165 fin de la Commission du 20 avril 2005 (aide d'Etat NN 25/2005
- Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), 2013/C 209/01, *JOUE* du 23 juillet 2013, n° C 209/1.
- Directive n° 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises, (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JOUE* du 17 novembre 2006, n° L 318/17.
- Décision UE n° 895/2011 du Conseil, 19 décembre 2011, modifiant la durée d'application de la décision CE 2002/546 du Conseil, 20 juin 2002, relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries, *JOUE* du 29 décembre 2011, n° L 345.
- Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n ° 1605/2002 du Conseil, *JOUE* 26 octobre 2012, L 298/1.
- Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, *JOUE* 26 octobre 2012.
- Lignes directrices concernant les aides à finalité régionale pour la période 2014-2020, *JOUE* C 209, 23 juill. 2013.
- Décision UE n° 1413/ 2013 du Conseil, 17 décembre 2013, modifiant la durée d'application de la décision (CE) 2002/546 du Conseil, 20 juin 2002, relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries, *JOUE* du 28 décembre 2013, n° L. 353.
- Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis, *JOUE* n° L 352/1 du 24 décembre 2013.
- Décision n° 377/2014/UE du Conseil du 12 juin 2014 relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries, *JOUE* du 21 juin 2014, n° L 182/4.
- Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *JOUE* n° L 187/1 du 26 juin 2014.
- Règlement (UE) 2015/1588 du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales, *JOUE* n° L 248/1 du 24 septembre 2015.
- Décision (UE) 2016/1385 de la Commission du 1er octobre 2014 relative à l'aide d'État SA.27408 (C 24/10) (ex NN 37/10, ex CP 19/09) accordée par les autorités de Castille-

La Manche en faveur du déploiement de la télévision numérique terrestre dans des zones éloignées et moins urbanisées, [notifiée sous le numéro C(2014) 6846], *JOUE* du 17 août 2016, n° L 222/52.

- Rapport sur la politique de concurrence, Office des publications de l'Union européenne, 2017.

TABLE DE JURISPRUDENCE

Cour européenne des droits de l'homme **684**

Cour de justice des Communautés européennes / Cour de justice de l'Union européenne **684**

Tribunal de première instance des Communautés européennes / Tribunal de première instance de l'Union européenne **688**

Conseil constitutionnel **689**

Tribunal des conflits **693**

Conseil d'Etat **695**

Cour de cassation **704**

Cour des comptes **705**

Chambre régionale et territoriale des comptes **705**

Cour administrative d'appel **705**

Tribunal administratif **706**

Cour européenne des droits de l'homme

- CEDH, 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique*, aff. 6833/74, Série A, n° 31, *AFDI*., 317, note Pelloux.
- CEDH, 9 décembre 1994, *Raffineries grecques Stran*, *JCP G.* 1995.I.3823, F. Sudre ; *AJDA* 1995, p. 124, J.- F. Flauss.

Cour de justice des Communautés européennes / Cour de justice de l'Union européenne

- CJCE, 23 février 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c. Haute Autorité de la CECA*, aff. 30/59, *Rec*. p. 1.
- CJCE, 6 avril 1962, *Bosch*, aff. 13/61.
- CJCE, 26 février 1963, *Van Gend en Loos c. Administratie der Belastingen*, aff. 26-62, *Rec*. p. 3.
- CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann c/ Commission*, aff. 25/62, *Rec.* p. 197.
- CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, aff. 6/ 64, *Rec*. p. 1141.
- CJCE, 13 février 1969, *Walt Wilhelm et autres*, aff. 14/68, *Rec*. p. 1.
- CJCE, 1er juillet 1969, *Commission c/ Itali*e, aff. 24/68, *Rec*. p. 193.
- CJCE, 18 novembre 1970, *Chevalley/Commission*, C-15/70, *Rec*. p. 975.
- CJCE, 11 décembre 1973, *Markmann KG/République fédérale d'Allemagne e. a.*, aff. C-121/73, *Rec.* p. 1495, *Nordsee, Deutsche Hochseefischerei GmbH/République fédérale d'Allemagne e. a.*, aff. 122/73, *Rec.* p. 1511, *Fritz Lohrey/République fédérale d'Allemagne e. a.*, aff. 141/73, *Rec.* p. 1527.
- CJCE, 11 décembre 1973, *Lorenz c. Allemagne*, aff. 120-73, *Rec*. p. 1472.
- CJCE, 30 janvier 1974, *BRT et SABAM, dit « BRT I »*, aff. 127/73, *Rec*. p. 51.
- CJCE, 14 mai 1974, *Nold c. Commission*, aff. 4/73, *Rec*. p. 491.
- CJCE, 21 juin 1974, *Jean Reyners contre État belge*, aff. 2/74, *Rec*., p. 631.
- CJCE, 2 juillet 1974, *République italienne c. Commission des Communautés européennes*, aff. 173-73, *Rec*. p. 709.
- CJCE, 8 avril 1976, *Royer*, aff. 48/75, *Rec*. p. 497.
- CJCE, 21 mai 1976, *Roquette Frères c/ Commission*, aff. C-26/74, *Rec.* p. I-677
- CJCE, 22 mars 1977, *Steinike et Weinlig c. RFA*, aff. 78/76, *Rec*. p. 595.
- CJCE, 16 novembre 1977, *Inno/ATAB*, aff. 13/77, *Rec*. p. 2115.
- CJCE, 20 février 1979, *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (dit aussi Cassis de Dijon)*, aff. 120/78, *Rec*. 1979, p. 00649.
- CJCE,13 décembre 1979, *Hauer*, aff. 44/79, *Rec*. p. 3727.
- CJCE, 21 mars 1980, *Commission c/ Italie*, aff. 73/79, *Rec*. p. 1533.
- CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris Holland*, aff. 730/79, *Rec*. p. 2671.
- CJCE, 11 novembre 1981, *Casati*, aff. 203/80, *Rec*. p. 2595.
- CJCE, 11 novembre 1981, *IBM c/ Commission*, aff. 60/80, *Rec*. p. 2639.
- CJCE, 27 janvier 1982, *Birra Wührer e. a. c/ Conseil et Commissioni,* aff. jtes C-256/80, C-257/80, C-267/80 et C-5/81, *Rec.* p. I-85
- CJCE, 13 octobre 1982, *Norddeutsches Vieh-Und Fleischkontor c. Balm*, aff jtes 213 A 215/8, *Rec.* p. 3585.
- CJCE, 10 janvier 1985, *Association des centres de distributeurs E. Leclerc et autres c/ SARL au Blé Vert et autres*, aff. C-229/83, *Rec*. 1985.

- CJCE, 30 janvier 1985, *Commission c. France*, aff. 290/83, *Rec.* 1985, p. 445.
- CJCE, 28 janvier 1986, *Cofaz e.a. c/ Commission*, aff. C-169/84, *Rec.* p. I-391.
- CJCE, 10 juillet 1986, aff. 40/85, *Rec*. p. 2321.
- CJCE, 21 mai 1987, *Albako Margarinefabrik*, 249/85, *Rec.* p. 2345
- CJCE, 14 octobre 1987, *Allemagne/Commission*, aff. 248/84, *Rec*. p. 4013.
- CJCE, 11 novembre 1987, *France c. Commission*, aff. 259/85, *Rec*. p. 4393.
- CJCE, 3 mars 1988, *Exécutif régional wallon et Glaverbel c/ Commission*, aff. jtes C-62/87 et C-72/87, *Rec.* p. 1573.
- CJCE, 8 mars 1988, *Exécutif régional wallon c. Commission*, aff. 62/87 et 72/87, *Rec*. p. 1573.
- CJCE, 27 septembre 1988, *Asteris e.a. c/ Grèce*, aff. jtes C-106/87 à 120/87, *Rec*. p. I-5515.
- CJCE, 13 juillet 1989, *Wachauf c/ Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, aff. 5/88, *Rec*. p. 2609.
- CJCE, 25 juillet 1991, *Aragonesa et Publivia*, aff. jtes C-1/90 et C-176/90, *Rec*. CJCE 1991, I, p. 4151.
- CJCE, 14 février 1990, *France c. Commission*, aff. C-301/87, *Rec*. p. 1-307.
- CJCE, 21 mars 1990, *Belgique c. Commission, dit « Tubemeuse »*, aff. C-142/87, *Rec*. p. I-959.
- CJCE, 20 septembre 1990, *Commission c/ Allemagne*, aff. C-5/89, *Rec.*, p. I-3437.
- CJCE, 21 mars 1991, *Italie c. Commission*, affaire C-307/88, *Rec.* I-1433.
- CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/ Commission*, aff. C-303/88, *Rec.* p. 1433.
- CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/ Commission*, aff. C-305/89, *Rec.* p. 1603.
- CJCE, 21 mars 1991, *Italie c. Commission*, aff. C-303/88, *Rec*. p. I-1433.
- CJCE, 3 octobre 1991, aff. C-261/89.
- CJCE, 19 novembre 1991, *A. Francovich et D. Bonifaci c/ Italie*, aff. jtes C-6/90 et C-9/90, *Rec*., p. I-5337.
- CJCE, 21 novembre 1991, *Saumon*, aff. C-354/90
- CJCE, 16 juillet 1992, *Legros*, aff. 163/90, *Rec*. p. 4658 ; PERROT (Danielle), A propos de l'arrêt Legros (CJCE 16 juillet 1992 – Aff. C-163/90), Réflexions sur le statut communautaire des départements français d'outre-mer, *RMCUE*, 1993, p. 427.
- CJCE, 19 mai 1993, *W. Cook c/ Commission*, aff. C-198/91, *Rec*. p. I-2487.
- CJCE, 15 juin 1993, *Matra SA c/ Commission*, aff. C-225/91, *Rec*. p. I-3203.
- CJCE, 15 décembre 1993, *Ligur Carni*, aff. jtes C-277/91, C-318/91 et C-319/91.
- CJCE, 9 mars 1994, aff. C-188/92, *Rec*. p. I-833.
- CJCE, 15 mars 1994, *Banco Exterior de España*, aff. C-387/92, *Rec*. p. I-877.
- CJCE, 14 septembre 1994, *Royaume d'Espagne c/ Commission*, aff. 42/93, *Rec.* p. 4175.
- CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c. Commission*, aff. C-278/92 à C-280/92, *Rec*. p. I-4103.
- CJCE, 13 décembre 1994, *SMW Winzersekt*, C-306/93, *Rec*. p. 1-5555.
- CJCE, 14 février 1995, C-279/93, *Schumacker*, *DF*, 1995, n° 20, comm. 1089.
- CJCE, 23 février 1995, *Bordessa et a*., aff. jtes C-358/93 et C-416/93, *Rec*. CJCE 1995, I, p. 361.
- CJCE, 29 février 1996, *Belgique c/ Commission*, aff. C-56/93, *Rec.* p. I-723.
- CJCE, 29 février 1996, *Commission c. Conseil*, aff. C-122/94, *Rec.* 123.

- CJCE, 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur SA c/ Bundesrepublik Deutschland et The Queen c/ Secretary of State for Transport,* ex parte *Factortame Ltd e.a.*, aff. jtes C-46/93 et C-48/93, *Rec.* p. I-1029.
- CJCE, 3 mai 1996, *RFA c/ Commission*, aff. T-455/05, *Rec.* p. 2441.
- CJCE, 23 mai 1996, *Hedley Lomas*, aff. C-5/94, *Rec.* p. I-2553.
- CJCE, 11 juillet 1996, aff. C-39/94, *SFEI*.
- CJCE, 30 juillet 1996, *Bosphorus*, aff. C-84/95, *Rec*. I. 3953.
- CJCE, 15 octobre 1996, *IJssel-Vliet Combinatie BV c. Minister van Economische Zaken*, aff. C-311/94.
- CJCE, 26 novembre 1996, *T. Port GmbH & Co. KG contre Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, aff. C-68/95, *Rec.* p. I-6065.
- CJCE, 18 mars 1997, *Guérin automobiles/Commission*, aff. C-282/95 P, *Rec*. p. I-1503.
- CJCE, 1er décembre 1998, *Ecotrade*, C-200/97, *Rec*. p. 1-7907.
- CJCE, 19 mai 1999, *Italie/Commission*, aff. C-6/97, *Rec*. p. I-2981.
- CJCE, 1er juin 1999, *Eco Swiss China Time Ltd c/Benetton International NV*, aff. C-126/97, *Rec*. p. I-3055.
- CJCE, 1er juin 1999, *Klaus Konle*, aff. C-302/97, *Rec*. CJCE 1999, I-3099.
- CJCE, 17 juin 1999, *Piaggio*, aff C-295/97, *Rec*. I-3735.
- CJCE, 18 novembre 1999, *Unitron Scandinavia et 3-S*, aff. C-275/98, *Rec.* p. I-8291.
- CJCE, 4 juillet 2000, *Laboratoires pharmaceutiques Bergadem*, aff. C-352/98 P, *Rec*. p. I-5310.
- CJCE, 19 septembre 2000, *RFA c. Commission*, aff. C-156/98, *Rec*. p. I-6857.
- CJCE, 20 septembre 2001, *Courage et Crehan*, aff. C-453/99, *Rec*. p. I-6297.
- CJCE, 8 novembre 2001, *Adria-Wien Pipeline GmbH*, aff. C-143/99, *Rec*. I-8365.
- CJCE, 7 mars 2002, *Italie c. Commission*, aff. C-310/99, *Rec*. p. I-2289.
- CJCE, 16 mai 2002, *France c/ Commission*, aff. C-482/1999, *Rec*. p. I-43978.
- CJCE, 8 mai 2003, aff. C-328/99 et C-399/00.
- CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierrungspräsidium Magdeburg*, aff. C-280/00, *Rec*. I-7747, concl. Philippe Léger, *Rec*. I-7751.
- CJCE, 30 septembre 2003, *Gerard Köbler c/ Republik Österreich*, aff. C-224/01, *Rec.* p. I-1029.
- CJCE, 29 avril 2004, *GIL Insurance e.a.*, aff. C-308/01, *Rec*. p. I-4777, conclusions de l'avocat général Geelhoed.
- CJCE, 29 juin 2004, *Commission c. Conseil*, aff. C-110/02, *Rec.* p. I-6333.
- CJCE, 15 juillet 2004, *Di Lenardo et Dilexport*, C-37/02 et C-38/02, *Rec*. p. I-6911.
- CJCE, 2 décembre 2004, *José Martí Peix/Commission*, aff. C-226/03 P, *Rec*. p. I-11421.
- CJCE, 13 janvier 2005, affaire C-174/02, *Rec*. p. I-85, p. I-88, conclusions du 4 mars 2004.
- CJCE, 12 mai 2005, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giula et ERSA*, aff. C-347/03, *Rec*. I. 3785.
- CJCE, 12 juillet 2005, *Alliance for Natural Health E.A.*, aff. jtes C-154/04 et C-155/04, *Rec*. I. 6451.
- CJCE, 27 octobre 2005, *Nazairdis (Casino)*, aff. C-266 à 270/04 (taxe française au commerce et à l'artisanat), *Rec*. I-9481 ; *RDUE*, 4/2005, p. 853.
- CJCE, 15 décembre 2005, *Italie c. Commission*, aff C-66/02.

- CJCE, 23 février 2006, *G. Atzeni e.a. c/ Regione autonoma della Sardegna*, aff. jtes C-346/03 et C-529/03, *Rec.* p. I-1875.
- CJCE, 13 juillet 2006, *Vincenzo Manfredi*, aff. C-295/04 à C-298/04.
- CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, aff. C-88/03, *Rec*. I-7115, FOUQUET (T.), Chronique des aides publiques, *RMCUE* juin 2007, n° 509, p. 396 ; BERLIN (D.), dir., Jurisprudence fiscale européenne, *RTDE*, 1/2010, p. 167
- CJCE, 12 novembre 2006, *Reynolds Tobacco e.a. c/ Commission*, aff. C-131/03 P, *Rec*. p. I-7795
- CJCE, 12 novembre 2006, *Reynolds Tobacco e.a. c/ Commission*, aff. C-131/03 P, *Rec*. p. I-7795.
- CJCE, 22 novembre 2007, *Espagne c/ Lenzing*, aff. C-524/04 P, *Rec.* p. I-9947.
- CJCE, 13 mars 2008, *Comm. c/ Belgique*, aff. C-227/06, *Rec.* CJCE 2008, I, p. 46.
- CJCE, 17 juillet 2008, *Athinaïki Techniki AE c/ Commission*, aff. C-521/06 P, *Rec.* p. I-5829.
- CJCE, 11 septembre 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGTRioja) c/ Juntas Generalesdel Territorio Historico de Vizcaya*, aff. C428/06 à C434/06, *Rec*. p. I6747.
- CJCE, 17 novembre 2009, *Regione Sardegna*, aff. C-169/08, *Rec*. I-10821.
- CJUE, 2 septembre 2010, *Scott*, aff. C-290/07, *Rec*. I-7763 ; *RDUE* 4/2010, p. 865, note L. Cappelletti.
- CJUE, 24 mai 2011, *Commission c. Belgique, Commission c. France, Commission c. Luxembourg, Commission c. Autriche, Commission c. Allemagne, Commission c. Grèce, et Commission c. Portugal*, aff. C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08, C-61/08 et C-52/08, *JCP éd. N*., 3 juin 2011, n° 22, pp. 5-7, note C. Nourissat.
- CJUE, 9 juin 2011, *Diputacion Foral de Vizcaya e. a. c/ Commission*, aff. jtes, C-465/09 à 470/09 P.
- CJUE, 28 juillet 2011, *Territorio Histórico de Vizcaya, Territorio Histórico de Alava et Territorio Histórico de Guipúzcoa c/ Commission*, aff. jtes, C-471/09 P à 473/09 P et C-47409 P à 476/09 P.
- CJUE, 8 septembre 2011, *Paint Graphos e.a.*, aff. C-78/08, *Rec*. 2011, p. I-7611.
- CJUE, 13 octobre 2011, *Deutsche Post c/ Commission*, aff. jtes C-463/10 P et C-475/10 P, *Rec.* p. I-9639
- CJUE, 20 octobre 2011, *Commission c. France*, aff. C-549/09, *Rec*., p. I-155.
- CJUE, 24 janvier 2013, *Frucona Kosice c/ Commission*, aff. C-73/11 P.
- CJUE, 21 mars 2013, *Commission c/ Buczel Automative*, aff. C-405/11 P.
- CJUE, 24 octobre 2013, *Land Burgenland e.a. c/ Commission*, aff. jtes C-214/12 P, C-215/12 P et C-223/12 P, NEPR.
- CJUE, 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, aff. C-284/12, *Europe,* janvier 2014, n° 31, note Laurence Idot ; *JDE*, mai 2014, n° 34, chr. Marianne Dony, Aides d'Etat.
- CJUE, 13 février 2014, *Mediaset c/ Ministero dello Sviluppo economico*, aff. C-69/13, pt 23.
- CJUE, 10 sept. 2014, *Vilniaus Energija*, aff. C-423/13.
- CJUE, 15 décembre 2015, *Parlement et Commission c/ Conseil*, aff. C-132/14 à C-136/14, *Rev. UE* 2017. 40, étude D. Perrot.
- CJUE, 15 mars 2017, *Stichting Woonpunt e.a. c/ Commission*, aff. C-415/15 P.

Tribunal de première instance des Communautés européennes / Tribunal de première instance de l'Union européenne

- TPICE, 27 juin 1991, *Stahlwerke Peine-Salzgitter AG c/ Commission*, aff. T-120/89, *Rec.* p. II-279.
- TPICE, 22 mai 1996, *AITEC c/ Commission*, aff. T-277/94.
- TPICE, 30 avril 1998, *Région flamande c/ Commission*, aff. T-214/95, *Rec.* p. II-717.
- TPICE, 30 septembre 1998, *Coldiretti e.a. c/ Commission*, aff. T-149/96, *Rec.* p. II-3841.
- TPICE, 29 septembre 2000, *CETM c/ Commission*, aff. T-55/99, *Rec.* p. II-3207.
- TPICE, 12 décembre 2000, *Alitalia c/ Commission*, aff. T-296/97, *Rec.* p. II-3871.
- TPICE, 6 mars 2002, *Territorio Historico de Alava*, aff. T-127 et 129/99, *Rec*. II-1283.
- TPICE, 11 juillet 2002, *HAMSA c/ Commission*, aff. T-152/99.
- TPICE, 17 octobre 2002, *Linde c/ Commission*, aff. T-98/00, *Rec.* p. II-3961.
- TPICE, 5 août 2003, *P & O European Ferries (Vizcaya), SA et Diputación Foral de Vizcaya c. Commission*, aff. T-116/01 et T-118/01, *Rec*. p. II-02957.
- TPICE, 21 octobre 2004, *Lenzing c/ Commission*, aff. T-36/99, *Rec.* p. II-3597
- TPICE, 19 juillet 2007, *F. G. Marine SA c/ Commission*, aff. T-360/04
- TPICE, 24 septembre 2008, *Kahla*, aff. T-20/03, *Rec*. II-2305.
- TPICE, 18 décembre 2008, *Gouvernement de Gibraltar*, aff T-215 et 211/04, *Rec*. II-3745.
- TPICE, 11 juin 2009, *Italie c. Commission*, aff. T-222/04, *Rec*. II-1877.
- TPICE, ord., 15 juin 2009, *Regione autonoma della Sardegna c/ Commission*, aff. T-394/08, *Rec.* p. II-6255.
- Trib. UE, 9 septembre 2009, *Territorio Historico de Alava e.a. c/ Commission*, aff. jtes T-30/01 à T32/01 et T-86/02 à T-88/02, *Rec*. II-2919
- Trib. UE, 15 décembre 2009, *EDF c/ Commission*, aff. T-156/04, pt 213.
- Trib. UE, 21 mai 2010, *France, France Telecom e.a. c/ Commission*, aff. jtes T-425/04, T-444/04, T-450/04, T-456/04.
- Trib. UE, 9 septembre 2010, *British Aggregates Association e.a. c/ Commission*, aff. T-359/04, *Rec*., p. II-4227.
- Trib. UE, 10 septembre 2010, *Banco Comercial des Açores*, aff T-75/03, *Rec*. II-143, sur le régime fiscal des Açores.
- Trib. UE, 17 février 2011, *Comunidad Autonoma de Galicia c/ Commission*, aff. T-520/10 R.
- Trib. UE, ord. 17 février 2011, *Gas Natural Fenosa SDG c/ Commission*, aff. T-484/10.
- Trib. UE, 12 mai 2011, *Région Nord-Pas-de-Calais et communauté d'agglomération du Douaisis c/ Commission*, aff. T-267/08 et T-279/08, *Rec*. p. II-1999.
- Trib. UE, ord. 9 juin 2011, *Eurallumina c/ Commission*, aff. T-62/06 R.
- Trib. UE, 13 décembre 2011, *Konsum Nord ekonomisk förening*, aff. T-244/08, *Rec*. II-00444.
- Trib. UE, ord., 9 janvier 2012, *Neubrandenburger Wohnungsgescellschaft c/ Commission*, aff. T-407/09, NPR.
- Trib. UE, 18 janvier 2012, *Djebel-SGPS*, aff. T-422/07.
- Trib. UE, 12 novembre 2013, *Deutsche Post AG c/ Commission*, aff. T-570/08 RENV, NPR.

- Trib. UE, 16 octobre 2014, *Alros SA c/ Commission*, aff. T-517/12, *Rec. num*.

Conseil constitutionnel

- Cons. const., Décision n° 62-20 DC, 6 novembre 1962, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962, *JO* du 7 novembre 1962, p. 10778.
- Cons. const., Décision n° 64-29 L du 12 mai 1964, relative à la Nature juridique de certaines dispositions relatives à l'administration départementale et à l'administration communale et figurant dans les ordonnances n° 58-937 du 11 octobre 1958, n° 59-29 du 5 janvier 1959, n° 59-30 du 5 janvier 1959, n° 59-33 du 5 janvier 1959 et n° 59-150 du 7 janvier 1959 et dans la loi n° 62-873 du 31 juillet 1962, *JORF* du 31 mai 1964, *Rec*., p. 37 ; *S*. 1966. j. 334, note L. Hamon.
- Cons. const., Décision n° 75-84 L du 19 novembre 1975 relative à la Nature juridique de diverses dispositions relatives à l'administration communale, aux syndicats de communes, aux fusions et regroupements de communes, aux districts et aux agglomérations nouvelles, *JORF* du 23 novembre 1975, *Rec*., p. 35 ; *RDP* 1976. 225, chron. L. Favoreu.
- Cons. const., Décision n° 81-132 DC 16 janvier 1982 relative à la loi de nationalisation, *JO* du 17 janvier 1982, p. 299.
- Cons. const., Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JORF* du 3 mars 1982, page 759, *Rec*. p. 38, *AJDA* 1982, p. 303, note J. Boulouis, *JCP* 1983, n° 20099, note C. Franck, *Rev. adm.* 1982, p. 271, note R. Etien, *RDP* 1982, p. 1259, chr. L. Favoreu.
- Cons. const., Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, Loi portant statut particulier de la région de Corse, *JO* du 27 février 1982, p. 697, *Rec*. p. 41.
- Cons. const., Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, Loi sur la communication audiovisuelle, *JORF* du 27 juillet 1982, page 2422, *Rec*. p. 48.
- Cons. const., Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, *JO* du 4 décembre 1982, p. 3666, *Rec.* p. 70.
- Cons. const., Décision n° 82-154 DC, 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983, *JORF* du 30 décembre 1982, page 3987, *Rec*. p. 80.
- Cons. const., Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, Loi de finances pour 1985, *JORF* du 30 décembre 1984, p. 4167.
- Cons. const., n° 84- 185 DC 18 janvier 1985, *RFDA* 1985, p. 624, note P. Delvolvé.
- Cons. const., Décision n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, Loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, *JO* du 19 juillet 1985, p. 8200.
- Cons. const., Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, *JORF* du 27 juin 1986, page 7978, *Rec*. p. 61.
- Cons. const., Décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, Loi de finances rectificative pour 1986, *JORF* du 4 juillet 1986, page 8342, *Rec*. p. 86.
- Cons. const., Décision n° 86-223 DC du 29 décembre 1986, Loi de finances rectificative pour 1986, *JORF* du 30 décembre 1986, p. 15802.

- Cons. const., Décision n° 87-239 DC du 30 décembre 1987 relative à la Loi de finances rectificative pour 1987, *JORF* du 31 décembre 1987, page 15763, *Rec*. p. 69.
- Conseil const., Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988 relative à la loi portant amnistie du 20 juillet 1988, *JORF* du 21 juillet 1988, page 9448, *Rec*. p. 119.
- Cons. const., Décision n° 88-250 DC du 29 décembre 1988, Loi de finances rectificative pour 1988, *JORF* du 30 décembre 1988, p. 16700.
- Cons. const., Décision n° 89-254 DC du 4 juillet 1989, Loi modifiant la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations, *JO* du 5 juillet 1989, page 8382, *Rec*. p. 41.
- Cons. const., Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, Loi de finances pour 1990, *JORF* du 30 décembre 1989, p. 16498.
- Cons. const., Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, *JO* du 1er juin 1990, p. 6518.
- Cons. const., décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 relative à la Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, *JORF* du 27 juillet 1990, page 9021, *Rec*. p. 70.
- Cons. const., Décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, *JORF* du 10 janvier 1991, page 524, *Rec.* p. 11.
- Cons. const., Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, *JORF* du 11 mai 1991, page 6236, *Rec*., p. 40.
- Cons. const., Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, *JORF* du 14 mai 1991, page 6350, *Rec*. p. 50.
- Cons. const., Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, *JORF* du 26 juillet 1991, p. 9920.
- Cons. const., Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, Traité sur l'Union européenne, *JO* du 3 septembre 1992 p. 12095.
- Cons. const., Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993, *JORF* du 23 juin 1993, page 8869, *Rec*. p. 146.
- Cons. const., Décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, *JO* du 26 janvier 1994, p. 13822, cons. n° 21, *RFDA* 1995, p. 7, note P. Hocréitère
- Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994 relative à la Loi de finances pour 1995, *JORF* du 30 décembre 1994, page 18935, *Rec*. p. 140.
- Cons. const., Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 relative à la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* du 1er février 1995, page 1706, *Rec*. p. 183.
- Cons. const., Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997 relative à la Loi créant les plans d'épargne retraite, *JORF* du 26 mars 1997, page 4661, *Rec*. p. 31.
- Cons. const., Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, *JORF* du 14 juin 1998, page 9033, *Rec*. p. 258.
- Cons. const., Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, *JORF* du 22 décembre 1999, p. 19041, *Rec*. p. 136.

- Cons. const., Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, Loi relative à la réduction négociée du temps de travail, *JORF* du 20 janvier 2000 page 992, *Rec*. p. 33.
- Cons. const., Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, *JO* du 2 août 2000, page 11922, *Rec*. p. 121.
- Cons. const., décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, Loi de finances pour 2001, *JORF* du 31 décembre 2000, page 21194, *Rec*. p. 211.
- Cons. const., Décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, Loi relative à l'archéologie préventive, *JORF* du 18 janvier 2001, page 931, *Rec*. p. 42.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, *JO* du 1er décembre 2001, page 19112, *Rec*. p. 145.
- Cons. const., Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, Loi de finances pour 2002, *JORF* du 29 décembre 2001, page 21159, *Rec*. p. 180.
- Cons. const., Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 relative à la Loi de modernisation sociale, *JORF* du 18 janvier 2002, page 1053, *Rec*. p. 49.
- Cons. const., Décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002, Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, *JO* du 30 août 2002, p. 14411.
- Cons. const., Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF* du 29 mars 2003, p. 5570, *Rec.* p. 293.
- Cons. const., Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, *JO* du 3 juillet 2003, p. 11205.
- Cons. const., Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 relative à la Loi de programme pour l'outre-mer, *JORF* du 22 juillet 2003, page 12336, *Rec.* p. 389.
- Cons. const., décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 relative à la loi de finances pour 2004, *JORF* du 31 décembre 2003, page 22636, *Rec*. p. 487.
- Cons. const., Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF* du 2 mars 2004, p. 4220, texte n° 3, *Rec*., p. 41.
- Cons. const., Décision n° 2004-500 DC 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, *JO* du 30 juillet 2004, p. 13562, texte n° 2.
- Cons. const., Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe, *JO* du 24 novembre 2004, p. 19885, texte n° 89, *Rec*., p. 173.
- Cons. const., décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 relative à la loi de finances pour 2005, *JORF* du 31 décembre 2004, p. 22571, *Rec*. p. 236.
- Cons. const., n° 2004-509-DC, 13 janvier 2005, Loi de programmation pour la cohésion sociale, *JORF* du 19 janvier 2005, page 896, texte n° 2, *Rec.* p. 33, cons. n° 8 ; *AJDA*, 2005, p. 905, note V. Champeil-Desplats.
- Cons. const., Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, *JO* du 14 juillet 2005, p. 11589, texte n° 3.
- Cons. const., décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à la loi de finances pour 2006, *JO* du 31 décembre 2005, p. 20705, *Rec*. p. 168.

- Cons. const., Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 relative à la Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *JORF* du 24 janvier 2006, page 1138, texte n° 2, *Rec*. p. 31.
- Cons. const., Décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006, Loi portant règlement définitif du budget de 2005, *JORF* du 20 juillet 2006, p. 10894, texte n° 2, *Rec*. p. 73.
- Conseil constitutionnel, décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, *JO* du 22 août 2007, page 13971, texte n° 6, *Rec*. p. 319.
- Cons. const., Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat, *JORF* du 29 juillet 2008, p. 12151, texte n° 2.
- Cons. const., Décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008 sur la Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, *JORF* du 21 août 2008, page 13089, texte n° 7, *Rec*. p. 359, cons. n° 13, *AJDA*, 2008, pp. 1565 et 2410, note M. Verpeaux ; *D*. 2008, p. 2064, obs. ; *RFDA*, 2008, p. 1233, chron. A. Roblot-Troizier et T. Rambaud.
- Cons. const., Décision n° 2009-575 DC du 12 février 2009, loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, *JO* du 18 février 2009, p. 2847 ; *RFDC*, 2010, no 81, p. 147, note Jean-Christophe Car.
- Cons. const., décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, *JORF* du 31 décembre 2009, page 22995, texte n° 3, *Rec*. p. 218.
- Cons. const., Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, Commune de Besançon et autre [Instruction CNI et passeports], *JORF* du 23 septembre 2010, page 17293, texte n° 42, *Rec*. p. 248, *AJDA*, 2011, p. 218, note M. Verpeaux ; *RFDA*, 2010, p. 1257, chronique A. Roblot-Troizier et T. Rambaud.
- Cons. const., Décision n° 2010-56 QPC du 18 octobre 2010, Département du Val-de-Marne [Mesure d'accompagnement social personnalisé - MASP], *JORF* du 19 octobre 2010, page 18696, texte n° 83, *Rec*. p. 295.
- Cons. const., Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, *JORF* du 17 Décembre 2010, *AJDA*, 2010, p. 2396 ; *AJDA*, 2011, p. 99.
- Cons. const., Décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011, *JORF* du 30 juillet 2011, page 13001, texte n° 3, *Rec*, p. 390.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013, Loi relative à la sécurisation de l'emploi, *JORF* du 16 juin 2013 page 9976, texte n° 2, *Rec*. p. 817.
- Cons. const., décision n° 2013-355 QPC du 22 novembre 2013, Communauté de communes du Val de Sèvre [Compensation du transfert de la taxe sur les surfaces commerciales aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre], *JORF* du 24 novembre 2013 page 19108, texte n° 44, *Rec*. p. 1043.
- Cons. const., Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, *JORF* du 24 décembre 2013 page 21069, *Rec*., p. 1094.
- Cons. const., Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *JORF* du 28 janvier 2014 p. 1622, texte n° 7 ; *AJDA*, 2014, p. 188 ; *Dalloz*, 2014, p. 281, obs J.-C. Zarka.

- Cons. const., Décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016, Assemblée des départements de France [Clause de compétence générale des départements], *JORF* n° 0218 du 18 septembre 2016, texte n° 37.
- Cons. const., Décision n° 2016-589 QPC du 21 octobre 2016, Association des maires de Guyane et autres [Répartition, entre la collectivité territoriale et les communes de Guyane, de la fraction du produit de l'octroi de mer affectée à la dotation globale garantie], *JORF* n° 0248 du 23 octobre 2016, texte n° 36.
- Cons. const., Décision n° 2017-748 DC du 16 janvier 2017, Loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle, *JORF* n° 0068 du 21 mars 2017, texte n° 5.
- Cons. const., Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, *JORF* n° 0024 du 28 janvier 2017 texte n° 2.
- Cons. const., Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, Loi de finances pour 2018, *JORF* n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 11.
- Cons. const., Décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018 relative à la Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, *JORF* n°0018 du 23 janvier 2018 texte n°2, *AJDA* 2018.132
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-344 QPC du 27 septembre 2013, Société SCOR SE [Garantie de l'État à la caisse centrale de réassurance, pour les risques résultant de catastrophes naturelles], *JORF* du 1er octobre 2013 page 16306, texte n° 65, *Rec*. p. 945.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, M. Christian S. [Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle], *JORF* du 1er décembre 2012, page 18908, texte n° 93, *Rec.* p. 636
- Conseil constitutionnel, décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, *JO* du 18 juillet 2001, page 11506, *Rec*. p. 82.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer, du 7 décembre 2000, *JORF* du 14 décembre 2000, page 19830, *Rec*. p. 164.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 7 décembre 2000, *JORF* du 14 décembre 2000, page 19840, *Rec*. p. 176.

Tribunal des conflits

- TC, 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, n° 00515 ; *S*. 1900.3.4, concl. Jagerschmidt ; note Hauriou.
- TC, 16 novembre 1901, *Rec*. p. 809.
- TC, 7 mars 1923, *Sieur Lossifoglu*.
- TC, 22 janvier 1955, *Naliato*, *RDP* 1955, p. 716, note Charles Eisenmann.
- TC, 2 juillet 1962, *cons. Cazautets*, p. 823, *RDP* 1962, p. 1203. P. Lagarde.
- TC, 8 juillet 1963, *Société entreprise Peyrot c/ Société de l'autoroute Estérel Côte-d'azur*, n° 1804, *Rec*. p. 780.
- TC, 6 novembre 1967, *Compagnie Fabre et Société Générale de transports maritimes*, *Rec*., p. 657 ; *JCP* 1968.II.15495 bis, concl. Gégout.

- TC, 3 mars 1969, *Société interprofessionnelle du lait et de ses dérivés « Interlait »*, *Rec*., p. 682, *AJDA* 1969.307, concl. Kahn, obs. André de Laubadère ; *CJEG* 1969.J.31, note A.C. ; *RDP* 1969.695, note Waline.
- TC, 2 mars 1970, *Société Duvoir c. SNCF*, p. 885, concl. G. Braibant
- TC, 15 juin 1970, *Commune de Comblanchien c. Société de gestion d'intérêts français*, *Rec*. p. 889.
- CE, 19 janvier 1973, *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant*, *CJEG* 1973.239, concl. Rougevin-Baville, note Carron ; *AJDA* 1973.358, chronique.
- TC, 5 juillet 1975, *Commune d'Adge*.
- TC, 8 novembre 1982, *Commissaire de la République de la région Midi-Pyrénées*, *T*. p. 665.
- TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autre c. Secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, n° 2256, *Rec*. p. 537 ; *AJDA* 1983.356, concl. Labetoulle, *Rev. adm*. 1983.368, note Pacteau ; *D*. 1984.33, note Hubrecht et J.-B. Auby.
- TC, 16 mai 1983, *Société Crédit immobilier de la Lozère c/ Commune de Montrodat*, *Rec*. p. 650 ; *Gazette du Palais* 1985.I.218, note G. Liet-Veaux ; *Marchés publics*, 1984, n° 201, p. 39, note Bazex et M. Raynaud-Contamine.
- TC, 12 novembre 1984, *SEM du Tunnel Sainte-Marie-aux-Mines*, n° 02356, *T*. p. 532.
- TC, 12 janvier 1987, *Ville d'Eaubonne c. G.O.B.T.P.*, *Rec*. p. 640 ; *D*. 1987, p. 205, concl. J. Massot ; *Revue droit bancaire*, juillet-octobre 1987, p. 95, note M. Raynaud-Contamine.
- TC, 2 mars 1987, *Société d'aménagement de Briançon-Montgenèvre*, *RFDA* 1987, p. 191, note F. M.
- TC, 26 juin 1989, *Société Compagnie générale d'entreprise de chauffage c/ CAF de la région parisienne*, *D*. 1990. 191, obs. X. Prétot ; *Marchés publ*. 1989, n° 246, p. 19.
- TC, 30 mars 1992, *Sté Joli Bois*, n° 2604 ; *Quotidien juridique*, 1er décembre 1992, p. 8, note M. Deguergue.
- TC, 11 mai 1992, *Société Office maraîcher fruitier*, n° 2696.
- TC, 10 mai 1993, *Société Wanner Isofi Isolation et Société Nersa*, n° 2840, *Rec*. p. 399.
- TC, 9 décembre 1996, *Préfet du Gard*, n° 3051, *AJDA* 1997, p. 477, obs. François Chouvel.
- TC, 15 novembre 1999, *Commune de Bourisp*.
- TC, 18 décembre 2000, *Préfet de l'Essonne*, *Rec*. p. 779.
- TC, 22 janvier 2001, *Préfet de Seine-Maritime c/ Sté Multicom et Conseil régional de Haute-Normandie*, n° 3238.
- TC, 5 mars 2012, *R. X.*, n° C 3833.
- TC, 13 octobre 2014, *Sté AXA France IARD*, n° 3963, *Rec*. p. 869.
- TC, 9 mars 2015, *Mme Rispal c/ Société des Autoroutes du Sud de la France*, n° 3984, *AJDA* 2015, p. 481.
- TC, 9 mars 2015, *Société des Autoroutes du Sud de la France c. Société Garage des Pins et autres*, n° 3992 ; *AJDA* 2015. 481 ; *RFDA* 2015. 270, concl. N. Escaut, et 2015. 273, note M. Canedo-Paris.
- TC, 11 décembre 2017, *Commune de Capbreton*, n° 4103, *AJDA*, 2017, 2445, note Jean-Marc Pastor.

Conseil d'Etat

- CE, 17 mars 1864, *Paul Dupont*, *D*. 1894.3.87.
- CE, 15 janvier 1875, *Larralde*, *Rec*. p. 49.
- CE, 26 novembre 1875, *Pariset*, *Rec*. p. 934
- CE, 4 août 1876, *Ville de Besançon*, *Rec*. p. 743.
- CE, 7 août 1896, *Bonnardot*, *Rec*. p. 642, *D.* 1898.3.3.
- CE, 20 janvier 1899, *Administration des pompes funèbres c. Ville de Paris*, *S*. 1899.III.113, note Maurice Hauriou.
- CE, 1er juin 1900, *Dame Moreau*, *S*. 1902.3.94.
- CE, 1er février 1901, *Déservick.*
- CE, 1er février 1901, *Sieur Descroix dite Affaire des Boulangers de Poitiers*, *Rec*. p. 405, *S.* 1901.3.41
- CE, 29 mars 1901, *Casanova, Canazzi et autres*, *S*. 1901.3.73, note Hauriou *in La jurisprudence administrative*, pp. 326-332.
- CE, 6 juin 1902, *Goret*, *S*. 1903.3.65, note Hauriou, *D*. 1904.9.17, concl. Romieu.
- CE, 6 février 1903, *Terrier c. Département de Saône-et-Loire*, *Rec*. p. 94, *S*. 1903.3.25, *D.* 1904.3.25, concl. Jean Romieu ; note Maurice Hauriou ; *GAJA*, 21ème éd., 2017, p. 66.
- CE, 8 juillet 1904, *Botta*, *Rec.* p. 557.
- CE, 4 mai 1906, *Babin*, *Rec*. p. 365, concl. Romieu.
- CE, 31 mai 1907, *Déplanque*, *Rec*. p. 513, concl. Romieu ; *D*. 1907.3.81, concl. Romieu ; *RDP*, 1907.678, note Jèze ; *S*. 1907.3.113, note Hauriou.
- CE, 31 mai 1907, *Déplanque*, *Rec*. p. 513, concl. Romieu ; *D*. 1907.3.81, concl. Romieu ; *RDP*, 1907.678, note Jèze ; *S*. 1907.3.113, note Hauriou.
- CE, 6 décembre 1907, *Compagnie des chemins de fer de l'Est et autres*, *Rec*., p. 913, concl. Tardieu, *S*. 1908.3.1, note Maurice Hauriou.
- CE, 31 janvier 1908, *Dame de la Romagère*, *S*. 1908.3.153, note Hauriou.
- CE, 5 février 1909, *Barla*, *Rec*. p. 434
- CE, 24 décembre 1909, *Affaire Commune de La Bassée*, *S*. 1910.3.49, note Hauriou in *La jurisprudence administrative*, pp. 326-332.
- CE, 4 mars 1910, *Thérond*, *D.P*. 1912.3.57 ; *S.* 1912.3.17.
- CE, 27 janvier 1911, *Richemond*, n° 36372, *Rec.* p. 105.
- CE, 3 février 1911, *Commune de Mesle-sur-Sarthe*, *Rec*. p. 137, *S*. 1913.3.108 ; *D*. 1913.3.25, concl. Blum.
- CE, 15 mars 1912, *Commune de Corrent*, *Rec*. p. 374.
- CE, 31 juillet 1912, *Société des Granits porphyroïdes des Vosges*, *D.P*. 1916.3.35, *S.* 1917.3.15.
- CE, 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, n° 49241, *Rec*. p. 583
- CE, 6 mars 1914, *Syndicat de la boucherie de la ville de Châteauroux*, Leb., p. 308.
- CE, 7 avril 1916, *Astruc et Société du Théâtre des Champs-Elysées c. Ville de Paris*, *S.* 1916.3.41, Note Hauriou *in La jurisprudence administrative*, pp. 326-332 .
- CE, 3 mai 1918, *Schneider*, n° 59510, *Rec*. p. 410.
- CE, 20 février 1920, *Dubouch*, *Rec*. p. 175.
- CE, 16 décembre 1921, *Sassey*, *Rec*. p. 1063.
- CE, 10 mars 1922, *Conseil Général du Sénégal*, *Rec*. p. 219.

- CE, 5 mai 1922, *Sieur Fontan*, *Rec*. p. 386.
- CE, 9 janvier 1925, *Ravier et Robinot*, *Rec*. p. 33.
- CE, 29 mai 1925, *Décatoire*, *Rec*. p. 534.
- CE, 7 août 1925, *Crouzillac*, *Rec*. p. 824.
- CE, 6 novembre 1925, *Lefèvre Utile*, *Rec*. p. 868.
- CE, 27 décembre 1925, *Sieur Dolfini*, *Rec.* p. 220.
- CE, 11 juin 1926, *Raynaud c. Ville de Châtellerault*, *Rec*. p. 591, *D.* 1927.3.44, concl. Rivet.
- CE, 7 janvier 1927, *Triller*, *Rec*. p. 25 ; *D.P*. 1927.3.51 ; *S.* 1927.3.22.
- CE, 11 mars 1927, *Dame Lehoux*, *Rec*. p. 322.
- CE, 25 novembre 1927, *Sté établissements Arbel*, *Rec.* p. 1114
- CE, 8 mars 1929, *Bonneton*, *S*. 1929.3.41, note Bonnard ; *D*. 1930.3.5, note P.L.J.
- CE, 1er mai 1929, n° 99151, *Sieur Robert-Grandjean*, *Rec*. p. 439.
- CE, 23 mai 1930, *Société Métropole-Voitures*, *Rec*. p. 548 ; *DP* 1931.3.49, note Monsarrat.
- CE, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, *D. H.* 1930. 416, concl. Josse, note Alibert, *S.* 1931.3.73 ; *RDP* 1930, p. 530 concl. Josse
- CE, 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, *Rec*. p. 35.
- CE, 13 janvier 1933, *Mironneau*, *S*. 1933.3.41, note Laroque.
- CE, 19 mai 1933, *Blanc*, *Rec*. p. 540, *S*. 1933.3.153, note Alibert, *D.H.* 1933.400.
- CE, 24 novembre 1933, *Société « La Solidarité Ternoise »*, *D*. 1936.III.35 conclusions Detton, note P.-L. J.
- CE, 24 novembre 1933, *Zénard*, *D.* 1936.III.35, concl. Detton ; *S*. 1934.3.105, note Mestre, note P.-L. J.
- CE, 30 novembre 1934, *Le Cam*, *Dalloz* 1936 III-35 concl. Detton, note P.-L. J.
- CE, 15 février 1935, *Société française de constructions mécaniques*.
- CE, Ass., 20 décembre 1935, *Établissements Vézia*, *Rec*. p. 212 ; *RDP* 1936.119 concl. Latournerie.
- CE, Sect., 18 décembre 1936, *Sieur Prade, Rec*. p. 1124 ; *D*. 1938.370, note P.L.J. ; *S*. 1938.3.57, note Alibert.
- CE, Ass., 14 janvier 1938, Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette », n° 51704, *Rec*. p. 25.
- CE, 11 mars 1938, *Sieur Fighiera*, *Rec*. p. 263.
- CE, Ass., 1er avril 1938, *Société l'Alcool dénaturé de Coubert*, *Rec*. p. 337, *RDP* 1939, pp. 487-500, concl. Latournerie.
- CE, Sect., 13 mai 1938, *Société des carboniques liquides*, *Rec*. p. 418, concl. Latournerie, *RDP*, pp. 500-507.
- CE, 23 novembre 1938, *D.P.* 1939.1.101, note Waline.
- CE, Ass., 12 juillet 1939, *Chambre syndicale des maîtres buandiers de Saint-Etienne*, *D*. 1940.3.1, note P.L.J.
- CE, 16 février 1940, *Sieur Capelle et Union syndicale des directeurs de spectacles de Lyon et de la région du Sud-Est*, *Rec*. p. 61.
- CE, 14 mai 1943, *Commune de Joinville-le-Pont*, *Rec*. p. 123, *DA* 1943.74.
- CE, 2 juin 1944, *Fays*, *Rec*. p. 159.
- CE, Ass., 26 octobre 1945, *Aramu*, *Rec*. p. 213.
- CE, 21 décembre 1945, *Louis*, *Rec*. p. 264.

- CE, 26 juin 1946, *Consorts de Gonet*, *Rec*. p. 453.
- CE, 5 décembre 1947, *Ministre Commerce c/ Petit Maire*, *T*. p. 645.
- CE, 30 juillet 1949, *Compagnie des Entrepôts et Magasins Généraux de Paris*, p. 40.
- CE, 20 octobre 1950, *Stein*, *Rec*. p. 505.
- CE, 23 février 1951, *Fédération des syndicats bretons, de producteurs de pommes de terre*
- CE, 22 juin 1951, *Daudignac*, *D*. 1951.3.589, concl. F. Gazier.
- CE, Sect., 29 juin 1951, *Société minière du Cap Corse*, p. 383 ; *S.* 1951.3.11 ; *D*. 1951 Somm., p. 73.
- CE, 19 juin 1953, *Fédération des exploitants agricoles du Vaucluse*, *BCD* 1953.752.
- CE, 12 décembre 1953, *Syndicat national des transporteurs aériens*, *Rec*. p. 547 ; *AJDA* 1954, p. 321.
- CE, Sect., 17 décembre 1954, *Grosy c. Département de la Martinique*, *Rec.* p. 674 ; *D*. 1956.J.527, note M. Rougevin-Baville ; *Revue juridique et politique d'Outre-Mer*, 1955, p. 623, concl. J. Chardeau.
- CE, 20 avril 1956, *Epoux Bertin, Rec*. p. 167, *AJDA*, 1956, p. 272 et 221, concl. Long et chronique Fournier et Braibant ; *RDP* 1956, p. 869 concl. Long et note Waline ; *D*. 1956.433, note André de Laubadère.
- CE, 11 mai 1956, *Société française de transports Gondrand Frères*, *Recueil Dalloz* et *Sirey*, 1956, p. 433, concl. Marceau Long, note De Laubadère.
- CE, 24 octobre 1956, *Rivolieur*, *Rec*. p. 302.
- CE, 1er mars 1957, *Rec.* p. 133, concl. Lasry, *AJDA*, 1957.II.211.
- CE, Ass., 25 octobre 1957, *Commune de Bondy*, *Rec*. p. 552 ; *D*.1957, concl. Gazier ; *S*. 1958, concl. Gazier, note Boulouis.
- CE, 10 février 1958, *Bô et autres*, *T*. p. 918.
- CE, Ass., 2 mai 1958, *Distillerie de Magnac Laval*, *Rec.* p. 246, *AJ* 1958.II.282, concl. J. Kahn ; *D*. 1958, p. 730, note André de Laubadère.
- CE, Sect. 15 juillet 1959, *Sté Alcools Vexin*, *Rec.* p. 451.
- CE, 19 juillet 1959, *Société Desmarais*, *AJDA*, 1959, p. 350.
- CE, 28 octobre 1960, *Martial de Laboulaye*, *AJDA*, 1961, p. 29, concl. Heumann.
- CE, Ass., 10 mars 1961, *UDAF de Haute-Savoie*, *Rec*. p. 172.
- CE, 14 avril 1961, *Cazes*, *Rec*. p. 233.
- CE, 3 mai 1961, *Pételaud*, *Rec*. p. 281.
- CE, 2 juin 1961, *Leduc*, *Rec*. p. 365 ; *ADJA* 1961, p. 345, concl. Braibant.
- CE, 24 janvier 1962, *Chiisa*.
- CE, 13 juillet 1962, *Kervers-Pascalis*, *Rec*. p. 475.
- CE, Sect., 10 mai 1963, *Société « La prospérité fermière »*, concl. contraires Braibant, *RDP*, 1963, p. 584.
- CE, Sect., 10 mai 1963, *Société « La prospérité fermière »*, concl. contraires Braibant, *RDP*, 1963, p. 584.
- CE, Ass., 23 juin 1963, *Syndicat du personnel soignant de Guadeloupe*, n° 51-787, *Rec*. p. 386.
- CE, Sect., 8 mai 1964, *Société La Verrerie-cristallerie d'Arques*, *Droit social*, 1965, p. 414, note P. Pactet.
- CE, 19 juin 1964, *Société des pétroles Shell-Berre*, *AJDA*, 1964, p. 438, note Laubadère ; *RDP*, 1964, p. 1019, concl. Questiaux.

- CE, 12 avril 1967, *Société nouvelle des entreprises d'hôtels et autres*, *Rec.* p. 154, *AJDA*, 1967, p. 291.
- CE, Ass., 16 juin 1967, *Rec.* p. 256.
- CE, Sect., 26 janvier 1968, *Société « Maison Genestal »*, n° 69765, *Rec.* p. 62, concl. Bertrand.
- CE, 15 octobre 1969, *Forasetto*, *Rec*. p. 437.
- CE, Ass., 23 janvier 1970, *Ministère Etat chargé das Affaires sociales c. Amoros et autres*, *Rec*., p. 51, *AJDA* 1970. 174, note X. Delcros, *RDP* 1970.1035, note M. Waline.
- CE, 23 janvier 1970, *Epoux Neel*, *Rec.* p. 44, *AJDA* 1970, p. 298 note André Homont, *AJPI* 1970 concl. Beaudin.
- CE, 29 avril 1970, *Société Unipain*, n° 77935, *RDP*, 1970, p. 431, concl. Guy Braibant.
- CE, Sect., 18 décembre 1970, n° 75639
- CE, 5 février 1971, *Balme*.
- CE, 19 mars 1971, Mergui, n° 79962, Rec., p. 235, concl. M. Rougevin-Baville.
- CE, 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville nouvelle Est »*, *Rec*. p. 409 ; *RDP* 1972, p 454, note Waline ; *D*. 1972, p. 194, note Lemasurier ; *AJDA* 1971.404, chron. Labetoulle et Cabanes et 463, concl. Braibant ; *RA* 1971.422, concl. Braibant ; *CJEG* 1972.J.38, note Virole ; *JCP* 1971.II.16873, note Homont ; *GAJA* 2017 pp. 601-613.CE, 16 février 1972, *Compagnie X…*, n° 81.676, *AJDA* 1973.257, concl. Jacques Delmas-Marsalet.
- CE, Sect., du 23 juin 1972, *Société La Plage de la Forêt*, n° 81486, (Rec. p. 477, *AJDA*, 1972, p. 435.
- CE, Sect., 13 octobre 1972, *Société anonyme de banque « Le Crédit du Nord » c. Office public d'H.L.M. du Calvados*, Réf. préc.
- CE, Sect., 13 octobre 1972, *Société anonyme de banque « Le Crédit du Nord » c. Office public d'H.L.M. du Calvados*, *Rec*. p. 630, *AJDA* 1973, II, n° 47, p. 213.
- CE, Sect., 26 janvier 1973*, Société Leroi et Lardereau*, n° 89179 et 89180, *AJDA* 1973, p. 252.
- CE, 26 octobre 1973, *Grassin*, *Rec.* p. 598 ; *AJDA* 1974.34, concl. Bernard.
- CE, 22 mars 1974, *Banque Alexandre de Saint-Phalle*, Réf. préc.
- CE, 22 mars 1974, *Banque Alexandre de Saint-Phalle*, *Rec*. p. 211.
- CE, 10 avril 1974, *Ministre de l'Agriculture c/ Bouysset*, n° 90249, *T*. p. 847.
- CE, 26 juin 1974, *Société « La Maison des Isolants-France »*, *Rec*. p. 365, *RDP* 1974.1486, note Jean-Marie Auby.
- CE, 30 mai 1975, *Société d'équipement de la Région Montpelliéraine*.
- CE, Sect., 4 juin 1975, *Sieur Bocholier*, n° 91100, *Rec*. p. 332
- CE, 9 juillet 1975, *Félix-Faure*, *Rec*. p. 810
- CE, 9 juillet 1975, *Félix-Faure*, *Rec*. p. 810.
- CE, Sect., 18 juin 1976, *Dame Culard*, concl. Guillaume Gilbert.
- CE, Sect., 15 octobre 1976, *Buissière*, *Rec*. p. 419, concl. contraires Labetouille ; *AJDA* 1976, p. 568, et p. 557, chr. M. Nauwelaers et L. Fabius.
- CE, 8/7 SSR, 22 juillet 1977, n° 00916.
- CE, Sect., 18 mai 1979, *Association Urbanisme judaïque Saint-Seurin*, n° 00413, *Rec.* p. 218, *RDP* 1979, 1481, concl. Latournerie.

- CE, Sect., 25 juillet 1980, *Ministre de l'Intérieur c/ Eglise évangélique baptiste de Colmar*, n° 17971, concl. *AJDA* 1981, p. 208.
- CE, Sect., 17 octobre 1980, *Gaillard*, *Rec*. p. 378, *AJDA* 312, concl. Labetoulle.
- CE, Sect., 20 mars 1981, *Société Entreprise Auclair*, *Rec*. p. 153, *AJDA* 1981, p. 547, note Weber.
- CE, 28 février 1996, *Cogema* ; *RJF* 1996.4.446.
- CE, Sect., 18 octobre 1981, *Ville de Levallois-Perret*, *Rec.* p. 372.
- CE, 12 mars 1982, *Société pour le développement touristique de Pralognan-La-Vanoise*, *Rec*. p. 553 ; *AJDA* 1982, p. 392.
- CE, Ass., 2 juillet 1982, *Huglo et autres*, *Rec*. p. 258, *AJDA* 1982.657, concl. J. Biancarelli, note Lukaszewicz, *D*. 1983.
- CE, 3/5 SSR, 23 mars 1984, n° 56053.
- CJCE, 14 novembre 1984, *Intermills*, aff. 323/82, *Rec.* p. 3809.
- CE, 10/8 SSR, 10 mai 1985, *Société Boussac Saint-Frères*, n° 31604, *Rec*. p. 145, *AJDA*, 1985.434, concl. A. Cazin d'Honinctun, note Hubrecht et Melleray, *RFDA*, 1986, p. 74.
- CE, Ass., 31 mai 1985, *Association d'éducation populaire de l'école Notre-Dame d'Arc-lès-Grès*, *Rec.* p. 167.
- CE, Sect., 25 octobre 1985, *Société des plastiques d'Alsace*, *Rec*. p. 300.
- CE, 23 mai 1986, *Dorison*, n° 48238
- CE, 10/4 SSR, 6 juin 1986, *Département de la Côte d'Or*, n° 58463, *Rec*. p. 156, *T*. p. 520 ; *AJDA*, 1986, 594.
- CE, 6 juin 1986, *Département du Finistère*, *Rec*. p. 160, *T*. p. 519.
- CE, 13 juin 1986, *Département de la Réunion*, p. 162, *AJDA* 1986, p. 652, obs. Moreau, *RA* 1986, p. 359, note P. Terneyre, *RDP* 1986, p. 1723.
- CE, 27 juin 1986, *Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, n° 50606, *Rec*. p. 180 ; *RFDA* 1986, p. 804, note Douence.
- CE, 3/5 SSR, 25 juillet 1986, *Commune de Mercoeur c. Morand,* n° 56334, *Dt adm*. 1986, n° 489.
- CE, 7/9 SSR, 24 novembre 1986, n° 64459, *RJF* 1987, 1, comm. 61.
- TC, 12 janvier 1987, *Ville d'Eaubonne*, *Rec*. p. 640 ; *D*. 1987, p. 205, concl. J. Massot.
- CE, 30 janvier 1987, *Département de la Moselle*, *Rec*. p. 23, *T*. p. 723.
- CE, 11 mai 1987, *Divier c. Association pour l'information municipale*, n° 62459, *Rec*. p. 167 ; *AJDA* 1987. 446, chron. Azibert et de Boisdeffre ; *RDP* 1988. 265, note Auby ; *RFDA* 1988. 780, concl. Schrameck ; *RTD com*. 1988. 85, obs. Alfandari et Jeantin.
- CE, 9 décembre 1987, *Barral et a.* ; *Dr. adm*. 1988, comm. 71.
- CE, 11 décembre 1987, *Commune de Pointe-à-Pitre*, *Rec.* p. 657.
- CE, 6 janvier 1988, *Communauté urbaine de Lyon*, n° 151752.
- CE, Ass., 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c. Communauté urbaine de Strasbourg et autres*, *Rec*. p. 3 ; *AJDA* 1988, p. 159, chron. Azibert et de Boisdeffre ; *RFDA* 1988, p. 25, concl. S. Daël ; *JCP* 1988, II, 21 084, note R. Drago.
- CE, 10 février 1988, *Commune de Brives-Charensac*, *Rec*. p. 53, *T*. p. 663.
- CE, 26 février 1988, *Mlle Mahaut c. Girou*.
- CE, 4 novembre 1988, *Syndicat mixte du collège Val de Sarre*, *Rec*. p. 395, *T*. p. 663.

- CE, Sect., 23 décembre 1988, *Département du Tarn c/ Barbut*, *Rec.* p. 466, *GADD*, 2ème éd., 2001, n° 42, pp. 291-296, *AJDA* 1989.91, chron. Azibert et De Boisdeffre ; *RFDA* 1989.365, concl. Levis ; *D*. 1989. Somm. 381.
- CE 13 mars 1989, *Commune de Gardonne*, n° 75038, *Rec*. p. 90.
- CE, 3 novembre 1989, *Ecorcheville et autres*, *Rec*. p. 509, *GADD*, n° 45, pp. 310-313.
- CE, 24 novembre 1989, *Commune d'Iffendic*, n° 68439, *T*. p. 510.
- CE, 6 décembre 1989, *SA de crédit à l'industrie française (CALIF)*, n° 75991, *Rec*. T. p. 542 ; *AJDA* 1990. 484, obs. Jacques Moreau.
- CE, 7 février 1990, n° 98830, *Faïenceries de Niderviller et Pornic*, *RJF*, 1990, 4, comm. 468
- CE, Sect., 2 mars 1990, *Commune de Boulazac*, p. 57, *RFDA*, 1990, p. 621, concl. R. Abraham.
- CE, 2/6 SSR, 25 avril 1990, *Mme Figueréo et autres*, n° 93916, *Rec*. p. 546, *AJDA* 1990.641.
- CE, Sect., 6 juillet 1990, *Comité pour le développement industriel et agricole Choletais, « CODIAC »*, nº 88224, *Rec*. p. 1990, p. 210 ; *RJF* 8-9/1990, nº 989, concl. M. Racine.
- CE, 10/2 SSR, 11 juillet 1991, *Préfet, Commissaire de la République du département de la Haute-Saône*, n° 70256, *Rec*. p. 284.
- CE, 9 octobre 1991, *SARL Endless International*, n° 80610, *Rec*. p. 325 ; *T*. p. 755.
- CE, 18 novembre 1991, *Département des Alpes-Maritimes*, n° 73398 et n° 84953 ; *RDP*, n° 2, mars-avril, 1992, p. 354, concl. Pochard.
- CE, 9/8 SSR, 10 janvier 1992, *Société coopérative agricole de déshydratation d'Arcis-sur-Aube*, n° 83769.
- CJCE, 4 février 1992, *British Aerospace c. Commission*, aff. C-294/90, *Rec*. I-493.
- CE 21 septembre 1992, *Lassus*, n° 106549.
- CE, 2 octobre 1992, *Ministre du Budget c. SA Crédit immobilier de la Somme et Commune de la Chapelle-en-Serval*, *Rec.* p. 352.
- CE, 2/6 SSR, 13 novembre 1992, *Commune de Louviers*, n° 111439, *Rec*. p. 987.
- CE, Sect., 12 février 1993, *Mme Gaillard*, *Rec*. p. 28.
- CE, 19 mai 1993, *Champel*, n° 72993, *Droit administratif* 1993, comm. n° 339.
- CE, 3/5 SSR, 1er octobre 1993, *Commune de Vitrolles*, n° 99120.
- CE, 3 décembre 1993, *Cie générale Chauffe*, *AJDA* 1994, p. 485, V. Haïm.
- CE, 4 mars 1994, n° 104804 ; *RJF* 11/94 n° 1187.
- CE, 8 juin 1994, *Commune de Mitry-Mory*, n° 126486, *RDI* 1994 p. 650, Yves Gaudemet, Henri Savoie, Laurent Touvet.
- CE, 15 juin 1994, *Ministère de l'Intérieur c. Commune de Longueau*, n° 137690, *Rec*. p. 318.
- CE, 8 juillet 1994, *Région Rhône-Alpes*, n° 109791, *T*. p. 804.
- CE, 30 novembre 1994, *Commune de Lagord*, n° 132445, *Rec*. p. 804.
- CE, 9/8 SSR, 16 janvier 1995, n° 141148, *Ville de Saint Denis*.
- CE, 27 février 1995, *Commune de Châlons-sur-Marne*, n° 143050, *Rec*. p. 108.
- CE, Sect., 10 mars 1995, *Ville de Digne*, *Rec*. p. 123, *RFDA* 1996.429, concl. Savoie.
- CE, 9/8 SSR, 12 juillet 1995, *Commune de Fontenay-le-Fleury*, n° 157092, *Rec. T*. p. 680.
- CE, 9/8 SSR, 12 juillet 1995, *Commune de Simiane-Collongue*, *T*. p. 680.

- CE, 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, n° 129838, *Rec*. p. 324 ; *AJDA* 1995. 834, concl. R. Schwartz.
- CE, 20 octobre 1995, *Commune de Montbrison*, *Rec*. p. 687 ; *Gaz. cnes*, 5 février 1996, p. 84, note A. S. Mescheriakoff.
- CE, 7/10 SSR, 8 décembre 1995, *Département de la Réunion*, n°s 154042 et 154894.
- CE, 20 mars 1996, *Commune de Saint-Céré*, *Rec*. p. 87, *Dr. adm*., 1996, n° 307.
- CE, 12 avril 1996, *Société de vente d'automobile du Maine-et-Loire (SOVAM)*, n° 139756, *Droit fiscal* 1996, p. 708.
- CE, 15 avril 1996, *Ville de Nice*, n° 150307, *Rec*. p. 131.
- CE, 9/8 SSR, 10 mai 1996, *Commune de Saint-Louis*, n° 161302, *AJDA* 1996, p. 951, note François Chouvel concernant une association sportive.
- CE, 26 juin 1996, *Département de l'Yonne*, n° 161283, *T*. p. 743 ; *JCP* 1997.II.22777, note J.-M. Peyrical.
- CE, 31 juillet 1996, *Société des téléphériques du massif du Mont-Blanc*, *Rec.* p. 334.
- CE, 1/4 SSR, 14 octobre 1996, *Société d'études et de recherches de produits*, n° 133867.
- CE, 16 octobre 1996, *Département de la Loire c. Préfet de la Loire*, *Rec*. p. 405.
- CE, 25 octobre 1996, *Association Estuaire-Ecologie*, n° 169557, *Rec*. p. 415 ; *AJDA* 1996, p. 1048 ; *Dt adm*. 1997, n° 121 ; *LQJ* 1997, n° 10, p. 4 ; *RFDA* 1997, p. 339, concl. J.-H. Stahl, note Y. Madiot.
- CE, 30 avril 1997, *Commune de Sérignan,* n° 158730, *Dr. adm*. 1997, n° 231, note Laurent Touvet.
- CE, 3/5 SSR, 11 juin 1997, *Département de l'Oise*, n° 17006911, concl. Laurent Touvet, Les limites de l'intérêt local : à propos de la restauration de Colombey-les-Deux-Eglises, *RFDA* 1997.948.
- CE, 9 / 8 SSR, 4 juillet 1997, *Région Rhône-Alpes*, n° 161380, *Rec*. p. 276 ; *Dr. fiscal* 1998, n° 4-5, p. 169, concl. G. Goulard ; *RFDA* 1997. 1092 ; *Rev. Trésor* 1998, p. 63.
- CE, 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, n° 169473, *Rec*. p. 391 ; *AJDA* 1997 p. 1010, obs. L. Richer ; *RFDA* 1998. 12, concl. Laurent Touvet ; *CJEG* 1998. 16, concl. L. Touvet ; *D*. 1998. 131, note J.-F. Davignon ; *Dr. adm.* 1997, n° 387, comm. L. T. ; *Gaz. cnes* 8 déc. 1997, p. 36 ; *JCP E* 1998. 270, note F. Chouvel ; *JCP* 1998. I. 165, n° 34, chron. J. Petit et II, 10007, note R. Piastra ; *JCP N* 1998. 64, note C. Bardon ; *Mon. TP* 28 novembre 1997, p. 74, note J. Dequéant ; *LPA* 6 février 1998, p. 13, note J. Calvo et 7 octobre 1998, p. 24, chron. J. Morand-Deviller ; *RDI* 1998. 227, chron. C. Maugüé).
- CE, 7/10 SSR, 14 janvier 1998, *Conseil général de la région Centre*, n° 155409, *Rec.* p. 7, *DA* mars 1998, n° 83, p. 14.
- CE, Sect., 28 janvier 1998, *Préfet du Var c. Ferran*, *Rec.* p. 22, *AJDA*, 1998, p. 441, concl. H. Savoie.
- CE, Sect., 28 janvier 1998, *Société Borg Wagner*, n° 138650.
- CE, 27 avril 1998, *Cornette de Saint-Cyr*, *Rec*. p. 177, n° 184473, *AJDA* 1998, p. 831, concl. Maugüé ; *Revue de droit sanitaire et social*, 1999, p. 507.
- CE, 7/10 SSR, 10 juin 1998, *SA Leroy-Merlin*, n° 176920, *BJDU* 4/1998, concl. H. Savoie.
- CE, Ass., 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher et autres*, n°s 200286 et 200287, *Rec*. p. 368.
- CE, 18 novembre 1998, *Association d'éducation populaire Louis Flodrops*, n° 143007, *Rec*. p. 422.

- CE, 30 décembre 1998, *Association protection site zone industrielle Dommartin-lès-Remiremont*, n° 160313.
- CE, 8 février 1999, *Commune de la Ciotat*, n° 169047, *Rec.* p. 658 ; *Dr. adm.* 1999, n° 167
- CE, Sect., 26 mars 1999, *Société EDA*, *Rec*. p. 95 ; *ADJA*, 1999, p. 427, concl. Sthal.
- CE, 28 juillet 2000, *Association France Nature Environnement*.
- CE, Ass., du 27 octobre 2000, *Société BFG Bank Luxembourg SA*, n° 172350, *Rec*. p. 471.
- CE, 16 mars 2001, *Commune de Rennes-les-Bains c/ Lacan*, *RFDA*, 2002, p. 807, note Stéphanie Damarey.
- CE, Ordonnance de référé, 23 mars 2001, *Société Lidl*, n° 231559, *Rec*. p.154 ; *BJDU* 2001 p. 111, note Bonichot ; *RFDA* 2001, p. 765
- CE, *Ternon*, 26 octobre 2001, n° 197018, *Rec*. p. 497, *RFDA* 2002.77, concl. Séners, note Pierre Delvolvé ; *AJDA* 2001.1034, chr. Guyomar et Collin, et 2002.738, note Y. Gaudemet ; *DA* 2001, n° 253, note Michallet ; *LPA* 2002, n° 31, p. 7, note Chaltiel.
- CE, Ordonnance de référé, 12 novembre 2001, *Commune de Montreuil-Bellay*, n° 239840, *Rec*. p. 551, *Droit administratif*, 2002, n° 41, note Lombard.
- CE, 3 décembre 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*, *Rec*. p. 624.
- CE, ordonnance de référé du 26 avril 2002, *Société Saria Industries*, *Rec*. p. 155.
- CE, 9/10 SSR, 28 octobre 2002, *Commune de Moisselles*, n° 232060, *Rec.* p. 630 ; *AJDA* 2002.1494 ; *CMP* 2002, comm. n° 258, obs . G. Eckert
- CE, Sect., 6 novembre 2002, n° 223041, *Mme Soulier*, n° 223041, *Rec*. p.369, *AJDA* 2002, p. 1434, chron. F. Donnat et D. Casas ; *RFDA* 2003, p. 225, note Pierre Delvolvé ; *Dt adm*. 2002, n° 191 et *Repères*, n° 12.
- CE, Ass., 12 décembre 2003, *Département des Landes*, n° 236442, *Rec.* p. 502, *AJDA* 2004. 195, chron. F. Donnat et D. Casas. ; *RFDA* 2004. 518, concl. F. Séners, et 2004. 525, note J.-C. Douence.
- CE, Sect., avis, 15 juillet 2004, *Chabert*, n° 26741, *Rec.* p. 339 ; *AJDA* 2004. 1705, chron. Landais et Lenica ; *LPA* 25 février 2005, note Damarey ; *Rev. du Trésor* 2006. 142.
- CE, 5/4 SSR, 15 octobre 2004, n° 227506, *Le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF).*
- CE, 3/8 SSR, 4 avril 2005, n° 264596, *Commune d'Argentan*, *Rec*. p. 137 ; *AJDA* 2005.1258, concl. Glaser ; *BJCL* 2005. 448, concl. Glaser, obs. M. Violettes et A. Robineau-Israël ; *RFDA* 2006. 51, note Cadeau.
- CE, 20 avril 2005, *Karsenty,* n° 261706, *Rec.*, p. 151 ; *AJDA*, 2005, p. 1732, note Lascombe et Vandendriessche.
- CE, 9 mai 2005, *Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales c/ Commune de Saint-Cyr-en-Val*, n° 258441, *Rec*. p. 189.
- CE, 9 mai 2005, *Société Id Toast*, n° 258975.
- CE, 8 juillet 2005, *Jegjiga*, n° 259615.
- CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, n° 288460, *Rec.* p. 154, *RFDA* note Moderne, *GAJA*, 2017, p. 200.
- CE, 28 avril 2006, *Société BNP PARISBAS c/ commune de Grand Couronne*, n° 268456.
- CE, Ass., 31 mai 2006*, Ordre des avocats au Barreau de Paris*, n° 275531.
- CE, 2/7 SSR, 30 juin 2006, *Société Neuf Telecom SA*, n° 289564.

- CE, Sect., 27 octobre 2006, *Société Techna et autres*, n° 260767, *Rec*. p. 451 ; *RFDA* 2007, p. 265 concl. Séners.
- CE, Sect., 13 décembre 2006, *Mme Lacroix*, n° 287845 ; EVEILLARD (Gweltaz), Sécurité juridique et mesures transitoires, note de l'arrêt du Conseil d'État, Sect., 13 décembre 2006, Mme Lacroix, *RFDA*, 2007, pp. 275-283.
- CE, Ass., 8 février 2007, *Gardedieu*, n° 279522, *RFDA*, 2007, concl. L. Derepas.
- CE, Sect., 22 février 2007, *APREI*, n° 264541.
- CE, 3/8 SSR, 21 mars 2007, *Commune de Plestin-les-Grèves*, n° 275167, *AJDA*, 2007, p. 1262.
- CE, 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, n° 281796, *BJCP* 2007.230, concl. Boulouis ; *AJDA* 2007.915, note J.-D. Dreyfus ; *CP-ACCP* 2007, n° 68, p. 58, note Brenet ; *CMP* 2007, comm. Eckert n° 137 et étude Lichère n° 14 ; *D*. 2007.1937, note M. Dreiffus ; *JCP* 2007.I.166, chr. Plessix ; *RJEP* 2007.270, note N. E.).
- CE, Sect., 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, n° 284736.
- CE, 4 juin 2007, *M. Géniteau*, n° 277319 et 277320, *ACL* 2008.390, chronique Frédéric Lafargue ; *AJDA* 2007.1159, obs. Séverine Brondel et 2007. 1870, note Guy Dugueperoux ; *BJCL* 10/ 2007, p. 763, concl. Émile Glaser ; *Dr. adm*. 2007, p. 22, note E. Glaser ; *JCP A* 18 juin 2007, p. 6, chronique Marie-Christine Rouault ; *Rev. Trésor* 2007.1128, chronique Jean-Luc Pissaloux ; *RGCT* 2008, n° 43, p. 75, concl. E. Glaser ; *RLCT* juillet 2007, p. 10, note E. Glaser.
- CE 21 décembre 2007, *Région du Limousin*, *Rec*. p. 534, *BJCP* n° 57/2008, p. 138, concl. E. Prada- Bordenave.
- CE, Ass. 7 novembre 2008, *Communauté nationale interprofessions vins appellations d'origine e.a.*, n° 282920.
- CE, Sect., 6 mars 2009, *M. Coulibaly*, n° 306084, *RFDA* 2009.255, concl. De Salins, et 439, note Eveillard ; *AJDA* 2009.817, chr. Liéber et Botteghi ; *Dr. adm*. 2009, n° 64, obs. F. Melleray ; *JCP* 2009, n° 26, chr. Plessix, § 3.
- CE, 3 juin 2009, *Société Aéroports de Paris*, n° 323594, Rec. p. 216, concl. B. Dacosta ; *AJDA* 2009. 1127 ; *RJEP* décembre 2010.19, concl. B. Dacosta ; *CMP* août-septembre 2009. 268, note Zimmer.
- CE, 10 juillet 2009, *Département de l'Aisne*, n° 324156, *T*. pp. 829-841.
- CE, 25 septembre 2009, *Commune de Courtenay*, n° 298918, *AJDA* 2009, p. 2179, note Ziani ; *Dr. adm*. 2009, n° 148, *obs*. Melleray.
- CE, 8/3 SSR, 5 mai 2010, *M. Bernard*, n° 301420, *RDF*, n° 29-34, 22 Juillet 2010, comm. 427.note M. Collet.
- CE, 3/8 SSR, 25 juin 2010, *Région Lorraine c/ Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales*, n° 339842 ; *AJDA* 2010, p. 1296.
- CE, 1er juillet 2010, *Société Bioenerg*, n° 333275 ; *AJDA* 2010.1341.
- CE, 3/8 SSR, 5 juillet 2010, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, n° 308615, *AJDA* 2010, p. 1341.
- CE, 3/8 SSR, 10 novembre 2010, *Communauté de communes Nord du Bassin de Thau*, n° 313590 ; KARPENSCHIF (Michaël), Effacement d'une dette d'une SEML : quand l'accordéon grince, *JCP A*, 24 janvier 2011, étude n° 2038.
- CE, 11 mars 2011, *Société d'exploitation Manirys*, n° 345288, *Droit fiscal*, 2011, p. 340, concl. E. Geffray.

- CE, Ass., 19 juillet 2011, n° 308544, *Commune de Trélazé*, n° 309161, *Communauté urbaine du Mans-Le Mans Métropole* ; n° 313518, *Commune de Montpellier* ; n° 320796, Mme V., AJDA 2011, p. 1667, chr. X. Domino et A. Bretonneau.
- CE, 4 juillet 2012, *Département de la Saône-et-Loire*, n° 356168
- CE, 23 juillet 2012, *Région Île-de-France*, n° 343440, *AJDA* 2012.1477 ; *CMP* 2012, n° 289.
- CE, 20 mars 2013, n° 350209, *Bressot*, *AJDA* 2013.658.
- CE, 20 novembre 2013, *Société Perrin et Fils*, n° 360562, *T*. p. 551.
- CE, 10/9 SSR, 20 décembre 2013, n° 368065.
- CE, 16 juillet 2014, n° 372435.
- CE, 8 octobre 2014, *Société Grenke location*, n° 370644, *CMP* 2014, rep. 11, F. L. et P. S- C. et comm. 329, G. Eckert ; *AJDA* 2015, p. 396, F. Melleray ; *BJCP* no 98, p. 3, concl. G. Pellissier ; *Dr. adm.* 2015, comm. 12, F. Brenet ; *RFDA* 2015, p. 47, Ch. Pros-Phalippon.
- CE, 10 octobre 2014, *SA Otor Velin*, n° 355995.
- CE, Plén., 24 novembre 2014, *Ministre c/ Société Lufthansa AG*, n° 368935, *BDCF* 2015.21, concl. Benoît Bohnert, *RJF* 2/15 n° 120.
- CE, 22 décembre 2014, n°386541.
- CE, Ass., 30 décembre 2014, *Société Armor SNC*, n° 355563, *Rec*. p. 433.
- CE, 1/6 SSR, 21 janvier 2015, *EURL 2 B*, n° 382902, *AJDA* 2015 p. 880, note Eveillard.
- CE, 14 octobre 2015*, Commune de Châtillon-sur-Seine*, n° 375577, *AJDA* 2015.1951 ; *JCP Adm*. 2015. *Actu*. 871 ; *AJCT* 2016. 116 ; *AJDA* 2016. 1125.
- CE, 10ème/9ème SSR, 12 février 2016, n° 393700, n° 394344.
- CE, 6 avril 2016, *Société commerciale de Taiarapu Est*, n° 367564.
- CE, 25 octobre 2017, *Société JC Decaux France*, n° 399407, *AJDA* 2018, p. 284.
- CE, 25 octobre 2017, *Société Les compagnons paveurs*, n° 404481, *AJDA* 2018, p. 255.

Cour de cassation

- Cass. Civ. 1ère, 8 mars 1949, *Gaz. Pal*. 1949.1.184
- Cass. Civ. 1ère, 6 décembre 1954, *Gaz. Pal*. 1955.1.86
- Cass., Civ., 21 décembre 1987, *Bureau de recherches géologiques et minières*, n° 86-14.167.
- Cass. Com., 26 janvier 1999, *ANIVIT c/ Société Friedrich*, n° 97-11.225
- Cass. Com., 15 juin 1999, *Société Richard Ducros*, *Bull. civ.*, IV, n° 129.
- Cass. Crim., 16 mai 2001, *Cupillard.*
- Cass. Crim., 27 juin 2001, n° 00-83.739, *D*. 2002. 1798, *Recueil Dalloz* 2002 p. 1798
- Cass. Com., 16 novembre 2004, *Société Galeries de Lisieux*, n° V 03-12-565, *ADJA*, 2005, p. 727, note S. Laget.
- Cass., Civ. 1ère, 9 janvier 2007, *Commune de Miramas*, *BJCL* 2007. 163, obs Janicot.
- Cass. Crim. 10 oct. 2012, nº 11-85.914 P ; *Dalloz actualité*, 13 nov. 2012, obs. Poupeau; *D*. 2012. Actu. 2606 ; *AJDA* 2012. 2089, obs. Poupeau ; *Gaz. Pal*. 8-9 févr. 2013, p. 40, obs. Dreyer ; *RLCT* 2013/88, nº 2419, obs. Mayaud.
- Cass. com., 21 janvier 2014, *Département de la Saône-et-Loire*, n° 12-29.475

Cour des comptes

- C. comptes, 19 novembre 1935, Sieur Fighiera.
- C. comptes, 28 mai 1952, *Marillier*.
- C. comptes, 26 février 1959.
- C. comptes, 12 novembre 1959, *Aullen et Breney*.
- C. comptes, 20 avril 1961, *Roy, ancien secrétaire de mairie de la commune de Châtillon-Coligny*, Loiret, *Rec*. p. 5-6.
- C. comptes, 28 mars 1963, *Louis, secrétaire de mairie de la commune de Créange*, *Rec*. p. 18.
- C. comptes, 26 mai 1992, *Médecin et a. « affaire de l'association Nice-communication »*, *Rec*. p. 49.
- C. comptes, 31 mai 2001, *Commune de Thonon-les-Bains*, *Rev. Trésor* 2001. 775, chron. Lascombe et Vandendriessche ; *RFDA* 2002. 628, chron. Lascombe et Vandendriessche.
- C. comptes, 30 mai 2002, *Commune d'Huez*, *Rev. Trésor*, 2003, p. 395, obs. M. Lascombe et X. Vandendriessche.

Chambre régionale et territoriale des comptes

- CRC Haute-Normandie, 14 novembre 1995, *Commune de Léry*, *Rev. Trésor* 1996.666.
- CRC Bretagne, 21 janvier 1999, *Commune de Pontivy*.
- CRC Midi-Pyrénées, 19 novembre 2004, *Commune de Mauremont*, *RFDA* 2005.663.

Cour administrative d'appel

- CAA Paris, 7 novembre 1989, *SARL Pardon Création*, n° 89PA00635, *T*., p. 499.
- CAA Lyon, 22 octobre 1991, *Ville de Privas*, n° 89LY01556, *Rec*. p. 789.
- CAA Lyon, 10 juillet 1992, *SA Black Jack*, n° 91LY00156.
- CAA Paris, 13 décembre 1994, *M. Antoine*, *AJDA* 1995, p. 63, concl. A. Mendras.
- CAA Marseille, 18 mai 1999, *Commune de Manosque*, *T*. p. 658 ; *RFDA* 2001.188, obs. Orsoni.
- CAA Marseille, 2ème ch., 19 octobre 1999, n° 96MA12282.
- CAA Marseille, 29 avril 2003, *Syndicat d'agglomération nouvelle du nord-ouest de l'étang de Berre*, n° 99MA00881.
- CAA de Nantes, 13 mai 2003, *Commune de Saint-Cyr-en-Val*, n° 99-1319, *BJCL*, n° 1/04, p. 65.
- CAA Nancy, 3ème ch., 18 décembre 2003, *CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin c/ Société Brit Air*, n° 03NC00859
- CAA Nancy, 3ème ch., 18 décembre 2003, *CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin c/ Société Brit Air*, n° 03NC00859.
- CAA Marseille, 9 avril 2004, *Commune de Valernes*, n° 00MA01863.
- CAA Nantes, 17 février 2006, *Département de la Vendée*, n° 03NT00745, *AJDA* 2006, p. 1404.
- CAA Bordeaux 14 mars 2006, n° 03BX01403, *Clémente*, *AJDA* 2006.1479, chron. Didier Péano ; *BJCL* nº 5/2006, p. 358, concl. Didier Péano et note B.P.
- CAA Bordeaux, 7 mars 2006, n° 02BX01110, *CMP* 2006, comm. 171, W. Zimmer.

- CAA Nantes, 6 juin 2006, *Société Parmentier Sens et Commune de Courtenay*, n° 05NT00850, *AJDA* 2006, p. 2469.
- CAA Lyon, 26 juin 2007, *Fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône*, n° 03LY00054, *AJDA* 2007. 1652, concl. D. Besle.
- CAA Bordeaux, 29 juillet 2010, n° 10BX00071.
- CAA Marseille, 22 mars 2012, *Commune de Roquefort-les-Pins*, n° 10MA03053, *AJDA* 2012, p. 1126.
- CAA Marseille, 21 février 2014, *Préfet Corse du Sud*, n° 12MA02243.
- CAA Douai, 7 janvier 2015, *Région Nord-Pas-de-Calais,* n° 13DA01509.
- CAA Versailles, 2ème ch., 21 juillet 2015, *Département de la Seine-Saint-Denis c. Etat*, n° 12VE03379.
- CAA de Nancy, 2ème ch., 1er octobre 2015, *Habitat 08 Direction de contrôle fiscal est*, n° 14NC02215, concl. Goujon-Fischer.
- CAA Nantes, 25 janvier 2017, n° 15NT01280, *JCP Adm*. 2017. 2138, note Berger.
- CAA Bordeaux, 22 décembre 2017, n° 16BX00533 et 16BX00546, *Jurisports 2018*, n° 185, p. 8, note Franck Lagarde.

Tribunal administratif

- TA Grenoble, 9 avril 1980, *Société d'aménagement touristique d'Alpes d'Huez*, *Dalloz*, 1981, p. 581, note Servouin.
- TA Strasbourg, 19 juillet 1983, *Commissaire de la République de la Moselle c/ Commune de Talange*, *Rec*. p. 564.
- TA Besançon du 15 mai 1985, *Commissaire de la République Haute-Saône c. Département de la Haute-Saône*, *RFDA*, 1986, pp. 795-803, note Jacques Caillosse.
- TA Strasbourg, 31 juillet 1985, *COREP de Lorraine*, *Rec*. p. 757.
- TA Versailles, 20 mars 1986, *Commissaire de la République du département des Yvelines c/ Commune de Trappes*, *Dr. adm*., 1986, n° 490
- TA Montpellier, 2 mai 1986, *Commissaire de la République des Pyrénées-Orientales c. Département des Pyrénées-Orientales*, n° 16717, *Rec*. p. 313 ; *T*. p. 518.
- TA Clermont-Ferrand, 18 juin 1987, *Commune d'Olliergues c/ Sonival et autres*, *JCP* 1988, II, 21032, note Claude Devès.
- TA Amiens, 1er décembre 1987, *Braine et Vantomme*, *Rec*. p. 721 ; *AJDA* 1988. 394, note Nemery.
- TA Grenoble du 27 janvier 1988, *Ruphy et a. c/ Commune de La Clusaz*, JCP G 1989, II, 2126, observations Cl. Devès.
- TA Lyon, 22 juin 1989, *Préfet de région Rhône-Alpes*, *Quot. jur.* 1990, n° 24, note Chouvel.
- TA Lyon, 6 décembre 1989, *Marmey*, *Rec. T.* p. 993.
- TA Amiens, 23 avril 1990, *Préfet du Département de la Somme c/ Commune de Gamaches*, n° 891099 et 891100.
- TA Dijon, 27 novembre 1990, *Préfet de Saône-et-Loire*, *Rec*. p. 51.
- TA Amiens, 4 octobre 1993, *Commune d'Amiens c/ Préfet de la Somme*, *AJDA* 1993. 888, note Triquenaux.
- TA Besançon, 6 avril 1995, *Commune de Fougerolles*, n° 941219, *AJDA* 1995, p. 749, note Bernard Lamorlette.

- TA Marseille, 16 mai 1995, *Groupement pour le financement des ouvrages de bâtiment, travaux publics et activités annexes (GOBTP)*, *RFDA* 1996. 364, note Deruy.
- TA Dijon, 25 juillet 1995, *Préfet de la Saône-et-Loire*, n° 952392.
- TA Bastia, 3 octobre 1996.
- TA Marseille, 29 avril 1997, *Commune de Fos-sur-Mer*, *LPA*, 1998, n° 39, p. 21, note Durand Guy.
- TA Nantes 16 décembre 1997, *Calba*, n° 96.2308, *Rec*. p. 696.
- TA Lyon, 9 décembre 2004, *Nardone*, n° 0200825.
- TA Nice, 19 janvier 2007, *M. Bruno Lang c. Commune de Mouans-Sartoux*, n° 0201628.
- TA Limoges, 24 novembre 2011, *Syndicat CGT du personnel de l'abattoir de Bessines c/ Commune de Bessines-sur-Gartempe et Société Somafer*, n° 1000190, *AJDA* 2012. 883, concl. David Labouysse, Cession d'une activité économique, ancien service public municipal.
- TA Marseille, 27 décembre 2011, *Commune de Sainte-Tulle c/ Commune de Manosque*, n° 0900904.
- TA Lyon, 17 mai 2018, n° 1604108.

INDEX

A

Abattement : 406
Acte administratif unilatéral : 230
Aides
- à l'immobilier d'entreprise : 281, 505
- d'Etat : 212 et s., 572 et s.
- *de minimis* : 118, 216 et s., 579.
- liées au capitalisme d'Etat : 217, 221
- sélectives : 217, 224

Autonomie
- financière : 151 et s.
- fiscale : 160 et s., 343, 349, 446, 512, 513
- locale : 54, 205, 379

Avances remboursables : 75, 111, 123, 135, 142, 279, 281, 401, 402, 431, 446, 508, 511

B

Bonification d'intérêt : 136, 204, 216, 264, 461
Budget
- par nature : 179, 317, 347, 503, 599
- notion : 293

C

Capitalisme : 15, 16, 22, 23, 26, 27
Clause générale de compétence : 106, 111, 132, 301, 360, 369, 372 et s., 384, 410, 499
Colbertisme : 61, 563
Collectivité chef de file : 104, 111, 112, 131, 135, 139 et s., 225, 361 et s., 382 et s., 511, 512, 516
Communisme : 15, 16
Compétence financière : 32
Complexité : 413 et s.
Contrats
- à objet financier : 279, 290
- d'immobilier d'entreprise : 281, 290
- de droit privé : 258, 261, 266, 267, 270, 274, 276, 281, 290
- de droit public : 259, 270
- de plan : 283, 284, 285, 286
- économiques : 276, 280, 290
- financiers : 275, 280
- fiscaux: 275, 277, 281
- nommés : 268, 290

Contrôle
- budgétaire : 564 et s., 581 et s., 588
- de légalité : 152, 153, 156, 184, 251, 433, 492, 564 et s., 581
- régularité : 562, 564, 566, 567

Crédit d'impôt : 407 et s.
Crédit-bail immobilier : 274, 290, 403, 505, 506, 508

D

Décentralisation
- administrative : 154
- financière : 150, 151, 226, 358, 410, 415, 432
- fonctionnelle (ou par services, ou technique) : 30
- territoriale : 30, 149, 302

Décision financière : 239, 244 et s., 250 et s., 288, 549, 553, 554, 587
Déconcentration : 150, 154, 433, 444, 550
Dégrèvement : 163, 334, 407, 409, 421
Délibération financière : 238, 239, 240, 241, 243, 255, 291, 520, 521, 587
Délibération fiscale : 242, 243, 244, 278, 291
Deniers publics : 28 et s., 41, 144, 147, 156, 183, 296 et s.
Dépenses
- Dépenses d'investissement : 182, 183, 313, 315, 543
- Dépenses de fonctionnement : 183, 282, 308, 309, 319, 323, 324, 543

- Dépenses fiscales locales : 178, 181, 189, 242, 327, 330, 332, 334, 340, 344, 346, 348, 403, 460, 461, 470, 511, 514 et s.
- Dépenses publiques locales : 69, 72, 194, 226, 242, 295, 303 et s., 424, 470, 524, 528

Dirigisme : 22, 23, 25, 26, 62, 90, 275, 280

Droit de propriété : 24, 40, 62, 65, 79, 81, 82, 89, 91, 92, 101, 208, 271, 525

E

Effectivité : 353 et s., 368, 412, 418, 447, 472, 504, 527, 537, 544, 562

Efficacité : 536 et s., 555 et s., 556, 557, 562, 563, 564

Efficience : 543 et s., 557, 562, 563

Entreprise privée : 34

Etatisme : 20, 23, 25, 26, 62, 634

Evaluation : 433 et s., 445 et s., 543 et s.

Examen de la gestion : 459, 554, 555, 556, 557, 558, 560, 582, 583

F

Finances locales : 31

G

Garantie d'emprunt et de cautionnement : 109, 134, 240, 241, 267, 274, 276, 279, 313, 356, 392, 431, 460, 461, 509, 526, 527, 531, 571

I

Incitation fiscale : 338, 339, 346, 518

Instrument
- financier : 98, 326, 333, 504, 506, 509, 519, 522, 525, 526, 527, 531, 537, 539
- juridique : 244

Intérêt financier : 208, 209, 210, 211, 212, 224, 262, 300, 471, 530, 547

Intérêt public local : 197, 199, 204 et s., 224, 262, 271, 300, 304, 306, 325, 373, 500, 520, 522, 523, 547
- Intérêt économique 94, 208, 211, 212, 224, 262, 300, 471, 530, 537, 538
- Intérêt financier208, 209, 210, 211, 212, 224, 262, 300, 471, 530, 547

Interventionnisme : 18 et s.

L

Libéralisme : 15, 17, 26, 27, 57, 58, 63, 65, 67, 71, 72, 73, 85, 91, 199, 207, 290

Liberté d'entreprendre : 24, 75, 79, 81, 83, 84, 88, 92, 93, 94, 101, 200, 201, 208, 224, 272

Liberté du commerce et de l'industrie : 60, 62 et s., 71, 79 , 80, 81, 84, 89, 90, 200 et s., 224, 241, 262, 406, 428

Libertés économiques : 57, 62, 67, 68, 78, 83, 84, 85, 89, 94, 101, 211, 224, 226

Libre circulation : 65, 85 et s., 94, 95, 97

Libre concurrence : 60, 79, 84 et s., 93, 94, 98 et s., 200, 201, 203

Liquidation : 248, 249, 458, 459, 469, 567

Local : 30 et s.

Location : 109, 110, 111, 123, 124, 135, 142, 264, 269, 273, 280, 281, 290, 295, 297, 310, 314, 390, 403, 452, 458, 462, 505, 506, 507

Location-vente : 111, 135, 142, 280, 282, 390

M

Mandatement : 248, 249

N

Néo-classique : 16, 17, 24, 71, 90

O

Ordonnateur : 245, 246, 247, 248, 249, 315, 318, 325, 558, 559, 567

P

Paiement : 25, 28, 87, 179, 182, 249, 297, 304, 311, 313, 335, 431, 506, 507, 509, 541, 567, 568
Perte de recettes fiscales locales : 145, 214, 216, 255, 326, 338, 341, 344, 346
Planification: 23, 24, 108, 207, 280, 283, 438
Politiques publiques locales : 423, 432, 503, 532, 540, 549, 550, 551, 552
Prestations de services : 123, 402, 463, 487, 524, 528
Prêt : 136, 216, 264, 273, 274, 276, 279, 290, 313, 461, 462, 463, 487, 505, 508, 509, 510, 526, 548, 567, 571, 573
Principe de bonne gestion financière : 546, 596
Principe de subsidiarité : 361, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 387, 444, 449, 512, 516, 648, 653, 739
Principes budgétaires locaux : 40, 66, 173, 177, 178, 180, 185, 188, 194, 545, 546
- annualité budgétaire : 180, 181
- équilibre budgétaire183, 184, 185, 304, 581
- sincérité budgétaire : 180, 186, 187
- spécialité budgétaire : 173, 178, 180
- unité budgétaire : 173, 174, 175, 176, 194, 255, 492
- universalité budgétaire : 176, 177
Principes fiscaux locaux : 188, 191
- incompatibilité : 191, 192
- non-discrimination : 191
- légalité fiscale : 188, 330
- égalité devant les charges publiques : 189
Protectionnisme : 16, 25, 97, 98, 646, 647

R

Rabais : 109, 110, 111, 135, 142, 271, 281, 315, 335, 390, 452, 453, 462, 524, 528, 529, 530, 531
Rabais sur le prix de vente : 109, 110, 111, 135, 142, 271, 281, 315, 335, 390, 452, 453, 462, 524, 528, 529, 530, 531
Rationalisation : 155, 354, 426, 434, 445, 473, 474, 475, 533, 537, 556, 558, 563, 568, 569
Rationalisation des choix budgétaires : 474, 475, 533,
Recettes
- d'investissement : 307, 311, 312, 316, 324, 543
- de fonctionnement : 184, 303, 307, 308, 310, 311, 323, 505, 517, 531, 543
- fiscales locales : 145, 214, 216, 238, 255, 326, 338, 341, 344, 346, 395
Régulation : 20, 26, 71, 444
Revente : 109, 142, 390, 458

S

Sanction : 177, 184, 187, 282, 475, 538, 564, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 592, 594
Section de fonctionnement : 177, 179, 184, 185, 187, 307, 308, 309, 310, 318, 319, 320, 322, 325, 477, 507
Section d'investissement : 179, 184, 187, 307, 311, 312, 313, 315, 316, 318, 319, 320, 322, 325, 477
Services votés : 182, 541
Simplification : 121, 122, 129, 130, 150, 183, 235, 411, 413, 414, 422, 423, 424, 425, 435, 438, 440, 441, 519, 554
Socialisme : 15, 16, 20, 26, 27, 34, 42, 90, 107, 201, 206, 211, 212, 224
Socialisme municipal : 134, 42, 90, 107, 201, 206, 211, 212, 224,
Subvention : 99, 104, 106, 136, 144, 176, 181, 183, 198, 216, 220, 239, 240, 242, 246, 248, 252, 253, 263, 279, 282, 288, 289, 304, 305, 309, 314, 315, 401, 409, 448, 454, 462, 470, 500, 502, 516, 519 et s., 531, 541, 571, 584

T

Tutelle financière : 150, 152, 153, 154, 155, 156, 185, 533

V

Vente : 83, 98, 109, 110, 111, 115, 116, 128, 135, 142, 199, 264, 265, 268, 269, 270, 271, 272, 275, 280, 281, 282, 290, 295, 311, 315, 316, 332, 390, 431, 452, 455, 458, 528, 529, 530, 531, 571, 585

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE.....XIII

TABLE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS..... XV

INTRODUCTION 1

§1. La recherche d'une définition des termes du sujet 4
A. La définition de la notion « *interventionnisme* »..... 4
1. Les acceptions restrictives du terme « *interventionnisme* »..... 4
2. La nécessité d'une acception large de l' « *interventionnisme* »..... 6
3. La nécessité de ne pas réduire l' « *interventionnisme* » à d'autres notions 9
B. L'interventionnisme financier local ou l'existence d'un lien entre l'interventionnisme et les finances locales 14
C. L'interventionnisme financier local ou le rapport entre l' « *interventionnisme financier* » et « *local* » 16
D. Le destinataire retenu : l'entreprise privée 20
§2. L'identité propre de l'interventionnisme financier local 25
A. L'intérêt de la recherche 25
B. La méthode retenue 26
§3. La problématique et l'annonce de plan..... 29

PARTIE 1.
L'INTERVENTIONNISME FINANCIER LOCAL, UNE NOTION JURIDIQUE PROPRE..... 33

Titre 1.
L'interventionnisme financier local, une compétence financière des collectivités territoriales..... 39

Sous-titre 1. L'interventionnisme financier local, une notion émanant de la convergence entre l'économie locale et les finances locales 42

Chapitre 1. L'influence prégnante de l'économie locale sur les finances locales..... 43

Section 1. Le paradoxe libéral face à l'interventionnisme financier local 44

§1. L'interdiction absolue de toute intervention de l'Etat dans l'économie..... 44
A. L'affirmation des idées libérales face à l'absolutisme 45
1. La politique interventionniste de Jean-Baptiste Colbert 45
2. L'avènement de la conception libérale..... 48

B. L'affirmation des idées libérales face aux régimes politiques post-révolutionnaires 51
1. L'influence de la conception libérale dans les régimes politiques du XIXème siècle 52
2. L'influence de la conception libérale sur le budget local 54
§2. L'interdiction relative de l'intervention de l'Etat dans l'économie 56
A. Le rôle protecteur de l'Etat 56
1. Le rôle protecteur de la puissance publique 56
2. Le rôle social de la puissance publique 57
B. Le double rôle des finances locales 58
1. Les effets des révolutions industrielles sur les finances locales 59
2. Les effets des crises sur les finances locales 62

Section 2. L'encadrement de l'interventionnisme financier local par les libertés économiques 64

§1. La soumission des collectivités territoriales au respect des libertés économiques 64
A. Les libertés économiques, des libertés fondamentales 64
1. La liberté du commerce et de l'industrie, une liberté sans valeur constitutionnelle 65
2. Le droit de propriété 67
3. La liberté d'entreprendre 69
B. Les libertés économiques issues du droit de l'Union européenne 71
1. La libre circulation, une liberté fondamentale plurielle 71
2. La libre concurrence, un corollaire 73
§2. Les libertés économiques, des libertés limitées 75
A. L'affaiblissement des libertés économiques 75
1. La liberté du commerce et de l'industrie limitée 75
2. Le droit de propriété empiété 77
3. La protection limitée de la liberté d'entreprendre 78
B. Les dérogations aux libertés économiques issues du droit de l'Union européenne 80
1. La libre circulation dérogée par un régime fiscal adapté par certaines collectivités locales 80
2. Un régime fiscal local adapté dérogeant à la libre concurrence 84

Chapitre 2. L'influence des finances locales sur l'économie locale conditionnée par l'existence d'une compétence financière 88

Section 1. L'influence dégressive des finances communales en faveur des entreprises privées au profit des finances intercommunales 91

§1. L'influence décroissante des finances communales 91
A. Une décroissance de l'influence des aides financières 92

1. L'évolution en demi-teinte de la compétence financière des communes 92
2. La réduction significative du champ d'application de la compétence financière de la commune pour intervenir en faveur des entreprises privées 96
B. Le resserrement de la compétence de la commune en matière fiscale .. 100
1. La compétence financière des communes pour accorder des exonérations fiscales 101
2. La compétence financière exclusive des communes pour voter les taux de certains impôts locaux 104
§2. L'influence croissante des finances des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre 106
A. Le transfert progressif de la compétence financière des communes aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour intervenir par la dépense et la recette publiques 107
1. L'identité de compétence financière entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre 107
2. La singularité de la compétence financière des métropoles : une compétence transversale 110
B. La substitution de la compétence financière de la commune aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre 112
1. L'élargissement progressif de la compétence d'exonérer 112
2. Une compétence privilégiée pour moduler le taux des impôts locaux 114

Section 2. L'influence dégressive des finances départementales en faveur des entreprises privées au profit des finances régionales 116

§1. L'influence décroissante des finances départementales 117
A. Une compétence minimale pour intervenir en faveur des entreprises privées par la dépense et la recette publiques 118
1. La restriction progressive de la compétence financière départementale 118
2. Une compétence financière effacée 120
B. Une compétence minimale pour intervenir par la fiscalité 123
1. La marge de manœuvre limitée en matière de dépenses fiscales 123
2. La limitation du vote des taux 123
§2. L'influence croissante des finances régionales 124
A. Le statut paradoxal de la compétence financière de la région en faveur des entreprises privées 124
1. Une compétence financière exclusive réduite 125
2. Une compétence financière soit principale, soit partagée, soit complémentaire maintenu 127
B. L'inexistence de compétence financière pour intervenir en matière fiscale 128
1. Une perte progressive de la possibilité d'exonération 128
2. L'impossibilité d'intervenir par le vote des taux 129

Sous-titre 2. L'interventionnisme financier local, une notion ancrée dans l'ordonnancement juridique 133

Chapitre 1. La soumission de l'interventionnisme financier local au droit public financier 135

Section 1. La soumission de l'interventionnisme financier local aux principes issus de la décentralisation financière 137

§1. La valeur nuancée de l'autonomie financière et de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales 137

A. L'autonomie financière des collectivités territoriales, un principe constitutionnel marqué par sa fragilité 138

1. La lente suppression de la tutelle financière des collectivités territoriales 138

2. Une autonomie financière consacrée mais encore fragile 142

B. L'autonomie fiscale des collectivités territoriales, un principe dépourvu de valeur constitutionnelle 146

1. L'émergence d'une autonomie fiscale limitée 146

2. Une autonomie fiscale des collectivités territoriales réduite voire inexistante 148

§2. Le pouvoir réglementaire local, un pouvoir encadré 151

A. La protection constitutionnelle du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales 152

1. La protection constitutionnelle encadrée du pouvoir réglementaire financier local 152

2. La protection constitutionnelle limitée du pouvoir réglementaire fiscal local 153

B. Un pouvoir réglementaire local strictement défini par le législateur 155

1. Le renforcement avorté du pouvoir réglementaire de la région 156

2. Le pouvoir réglementaire étendu, détenu uniquement par la commune . 157

Section 2. La soumission de l'interventionnisme financier local aux principes de droit public financier local 158

§1. La soumission relative aux principes du droit budgétaire local 159

A. Les principes du droit budgétaire local n'ayant pas un caractère contraignant 159

1. Le principe d'unité budgétaire, un principe limité 159

2. Le principe d'universalité budgétaire, un principe assoupli 162

3. Le principe de spécialité budgétaire, un principe limité 164

B. Les principes budgétaires locaux ayant un caractère contraignant 166

1. Le principe d'annualité budgétaire, un principe inadapté 166

2. Le principe d'équilibre budgétaire, un principe particulièrement contraignant 169

3. Le principe de sincérité budgétaire, un principe contraignant 172

§2. La soumission obligatoire aux principes du droit fiscal local 174
A. Les principes fiscaux constitutionnels 174
1. Le principe de légalité fiscale 174
2. Le principe d'égalité devant les charges publiques 175
B. Les principes fiscaux européens 177
1. Le principe de non-discrimination 177
2. Le principe d'incompatibilité 178

Chapitre 2. L'appréhension de l'interventionnisme financier local par la jurisprudence . 181

Section 1. La reconnaissance excessive et dénaturante de l'interventionnisme financier local par la jurisprudence administrative 182

§1. L'étendue de la fonction juridictionnelle en matière d'interventionnisme financier local 183
A. Une étendue observée à travers l'interprétation et la création du droit par le juge administratif 183
1. Le juge administratif, un juge-interprète 183
2. Le juge administratif, un juge-créateur de normes générales 186
B. Une étendue observée par les moyens de légalité interne retenus par le juge administratif 188
1. Le détournement de pouvoir, un moyen peu à peu négligé 188
2. La violation directe de la règle de droit, un moyen privilégié 189
§2. L'élargissement de la notion d' « *intérêt public local* » 190
A. Des intérêts particuliers à l'intérêt public local 190
1. Le choix de l'approche volontariste à l'origine de l'intérêt public local 191
2. Une approche volontariste mise à mal 193
B. De l'intérêt public local aux intérêts publics locaux 194
1. L'intérêt financier, une composante de l'intérêt général 195
2. L'intérêt économique, une composante de l'intérêt public local 197

Section 2. L'influence de la jurisprudence européenne 198

§1. La comparaison entre « *interventionnisme financier local* » et « *aides d'Etat* ».. 198
A. L'analyse des critères d'identification de la notion d' « *aide d'Etat* ».. 199
1. Le critère organique de la notion d'aide locale, un critère essentiel ... 199
2. Le critère financier, un critère déterminant 200
B. L'absence d'identité complète entre les deux notions 201
1. L' « *interventionnisme financier local* », une notion intégrant celle d' « *aide d'Etat* » 201
2. L'interventionnisme financier local, une notion plus large que l'aide locale 202
§2. Le rôle prégnant des institutions européennes, spécifiquement la Commission européenne 204
A. Le rôle prédominant de la Commission européenne 204

1. L'appréciation de la compatibilité des aides d'Etat par la Commission européenne 204
2. Le contrôle de compatibilité des autres aides locales par la Commission européenne 206
B. Le rôle complémentaire des autres institutions européennes 207
1. Le rôle exceptionnel du Conseil..... 208
2. La Cour de justice de l'Union européenne, un dernier recours 208

Titre 2.
L'interventionnisme financier local, une compétence financière exercée par l'intermédiaire de techniques juridiques et de techniques financières 213

Sous-titre 1. Le recours aux techniques juridiques classiques 216

Chapitre 1. L'acte unilatéral, une manifestation de la volonté unilatérale..... 217

Section 1. La délibération, un instrument prévoyant et autorisant l'interventionnisme financier local 217

§1. La préparation et le vote des dépenses et des recettes relatives à l'interventionnisme financier local..... 218
A. La préparation, une compétence propre à l'exécutif local 218
1. Une préparation désormais intercommunale..... 219
2. La préparation, une compétence conservée par l'exécutif départemental et régional 221
B. L'autorisation de la dépense, une compétence exclusive des assemblées délibérantes..... 222
1. Le débat sur le projet de budget primitif..... 222
2. Le vote du budget primitif 223
§2. La préparation et le vote des dépenses et recettes en dehors du budget primitif..... 224
A. Les délibérations financières hors budget relatives à l'interventionnisme financier local 224
1. Les délibérations financières donnant droit à une subvention 225
2. Les délibérations financières accordant une garantie d'emprunt..... 226
B. Les délibérations fiscales hors budget..... 228
1. La procédure singulière d'adoption de la délibération fiscale 228
2. La portée des délibérations fiscales 229

Section 2. La décision financière, un instrument juridique conditionnant l'interventionnisme financier local..... 230

§1. La décision financière, un acte administratif unilatéral d'exécution du budget. 231
A. La nature juridique de la décision financière 231
1. La décision financière, un acte de l'autorité administrative 231

2. La décision financière, une manifestation de la volonté de l'ordonnateur 232
B. La décision financière, une résultante de l'exécution de la dépense et de la recette 233
1. La phase administrative, une phase relevant uniquement de l'ordonnateur 234
2. La phase comptable, une phase relevant uniquement du comptable ... 235
§2. La portée de la décision financière 236
A. La mise en œuvre de la décision financière 236
1. La décision financière, un acte exécutoire de plein droit 236
2. La décision financière, un acte faisant grief 238
B. La fin de la décision financière 238
1. Le non-respect des conditions d'attribution prévues par la décision financière 238
2. La disparition de la décision financière 239

Chapitre 2. Le contrat en matière d'interventionnisme financier local, un accord de volontés recherchant l'intérêt général 242

Section 1. La comparaison entre les contrats conclus dans le cadre de l'interventionnisme financier local et les contrats classiques 243

§1. La détermination de l'administrativité des contrats relatifs à l'interventionnisme financier local 244
A. La nature administrative tirée de l'objet de service public 246
1. Un contrat relatif à l'exécution même du service public 247
2. Le contrat faisant participer l'entreprise privée à l'exécution d'un service public 249
3. Le contrat limité à une modalité d'exécution du service public 250
B. Les éléments exorbitants des contrats administratifs 251
§2. La recherche de la nature de droit privé des contrats relatifs à l'interventionnisme financier local 253
A. La notion inappropriée de « *contrats spéciaux* » 254
1. Les contrats spéciaux, des contrats « *nommés* » 254
2. Les contrats spéciaux de l'administration, des contrats de droit privé *a priori* 255
B. Les contrats spéciaux appliqués dans le cadre de l'interventionnisme financier local 255
1. Les contrats ayant pour objet le transfert de propriété d'une chose 256
2. Les contrats ayant pour objet de transférer la jouissance d'une chose 259

Section 2. La contractualisation de la dépense locale dans le cadre de l'interventionnisme financier local 260

§1. Les contrats indispensables à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées 261

A. Les contrats relatifs à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées en fonction de leur nature 261
1. Les contrats financiers, de véritables contrats 262
2. Les contrats fiscaux, des actes unilatéraux 263
B. Les contrats relatifs à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées selon leur objet 264
1. Les contrats à objet financier 265
2. Les contrats économiques 266
3. Les contrats d'immobilier d'entreprise 267
§2. Un encadrement contractuel à l'interventionnisme financier local 268
A. Les contrats conclus entre les personnes publiques 269
1. Les contrats de plan, des contrats prédominants 269
2. Une contractualisation multiple 271
B. Les contrats conclus entre les personnes publiques locales et les personnes morales de droit privé 272
1. Les conventions conclues avec des organismes financiers 273
2. Les conventions conclues avec les associations 273

Sous-titre 2. Le recours différencié aux techniques financières 279

Chapitre 1. La dépense et la recette publiques, une technique privilégiée 281

Section 1. Les points de convergence entre la dépense et la recette publiques locales .. 281

§1. Une somme d'argent en vue de la satisfaction de l'intérêt général 282
A. Un caractère matériel similaire 282
1. L'appréhension de la notion de deniers publics par la jurisprudence . 282
2. L'appréhension de la notion de deniers publics par la doctrine 283
B. Une finalité identique 285
1. Des interventions financières au profit des entreprises privées 285
2. La satisfaction de l'intérêt général 285
§2. Une somme d'argent douée de particularismes 286
A. Une perception et un emploi effectués directement ou indirectement par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre 287
1. L'intervention directe des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre 287
2. L'intervention indirecte des personnes publiques ou privées agissant au nom et pour le compte des personnes publiques locales 288
B. Un traitement pluriel de la somme d'argent 289
1. Un caractère facultatif 289
2. Un caractère obligatoire 290

Section 2. Le manque de visibilité de la classification économique des dépenses et des recettes publiques locales dans la nomenclature budgétaire des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre 292

§1. L'insuffisance de la classification économique des dépenses et recettes publiques locales en faveur des entreprises privées 293

A. Les dépenses et les recettes publiques locales de fonctionnement relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées 294

1. Les dépenses de fonctionnement relatives à l'interventionnisme financier local en faveur de entreprises privées 294

2. Les recettes de fonctionnement relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées 295

B. Les dépenses et les recettes publiques locales d'investissement relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées 298

1. Les dépenses d'investissement relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées 298

2. Les recettes d'investissement relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées 301

§2. La classification fonctionnelle, une classification peu satisfaisante pour identifier les dépenses et les recettes liées à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées 303

A. L'interventionnisme financier des régions et les départements en faveur des entreprises dans le budget par fonction 304

1. Le département, des dépenses et des recettes essentiellement sociales 304

2. La région, un budget par fonction manquant de transparence 306

B. L'interventionnisme financier local en faveur des entreprises dans le budget par fonction des collectivités territoriales à statut particulier et des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre 307

1. L'identification des dépenses et recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées au sein de la présentation fonctionnelle des collectivités territoriales à statut particulier 307

2. L'identification des dépenses et recettes relatives à l'interventionnisme financier local en faveur des entreprises privées au sein de la présentation fonctionnelle du budget de la commune et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre 309

Chapitre 2. La perte de recettes fiscales, une technique peu opérante 312

Section 1. L'appréhension particulière de la notion de dépenses fiscales émanant des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre 313

§1. La spécificité de la dépense fiscale locale 313

A. La dépense fiscale locale, une dépense fiscale à part entière 314
1. La dépense fiscale locale, une dérogation à une structure fiscale..... 315
2. Un allègement relatif de la charge fiscale 316
B. La dépense fiscale locale, une dépense singulière en matière d'interventionnisme financier local 317
1. Le caractère local de la dépense fiscale 318
2. La dépense fiscale locale en faveur des entreprises privées 319
§2. Le nombre restreint de dépenses fiscales locales concernées 320
A. Une exonération fiscale à part entière avec sa spécificité locale 321
B. Les deux catégories d'exonérations facultatives 322

Section 2. L'enjeu dual dépassant le cadre de la dépense fiscale locale 323

§1. Une baisse de charges fiscales incitatives pour les entreprises privées 324
A. L'incitation fiscale locale mitigée 324
1. Une incitation fiscale de principe..... 324
2. Une réalisation mitigée 325
B. Un outil accessoire de développement économique local..... 326
§2. Une perte de recettes relative pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre 327
A. La dépense fiscale, une alternative à la dépense publique locale ?..... 327
1. Limiter l'augmentation de la dépense publique locale 327
2. Limiter les déséquilibres budgétaires..... 328
B. La faible marge de manœuvre des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ... 329

PARTIE 2
L'EFFECTIVITE RELATIVE DE L'INTERVENTIONNISME FINANCIER LOCAL..... 337

Titre 1.
Les obstacles grevant l'effectivité de l'interventionnisme financier local..... 341

Sous-titre 1. L'incohérence dans la répartition de la compétence financière pour intervenir en faveur des entreprises privées 344

Chapitre 1. Une compétence financière régionale insuffisamment protégée par les principes constitutionnels du droit de la décentralisation 346

Section 1. Le principe de la collectivité chef de file, un principe restreint..... 347

§1. La collectivité chef de file, un principe garant de la répartition des compétences en matière d'interventionnisme financier local 347
A. Le contenu du principe de la collectivité chef de file 348

1. L'approche initialement ambitieuse de la notion de collectivité chef de file par le législateur 348
2. La réticence initiale du juge constitutionnel envers la notion de collectivité chef de file 350
B. La difficile identification de la collectivité chef de file en matière d'interventionnisme financier local 352
1. La région, une candidate naturelle au statut de collectivité chef de file 352
2. L'exclusion des autres collectivités territoriales en tant que collectivité chef de file 354
§2. La collectivité chef de file, un principe à faible portée 355
A. L'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre 355
1. Des principes profondément antinomiques 356
2. La conciliation de ces deux principes antinomiques 357
B. Le principe de la collectivité chef de file et la clause générale de compétence 358
1. La clause générale de compétence, une clause appartenant seulement à la commune 359
2. La réaffirmation du principe de spécialité 360

Section 2. Le principe de subsidiarité, un principe inopérant 361

§1. L'intégration progressive du principe de subsidiarité dans l'ordonnancement juridique 361
A. L'appréhension du principe de subsidiarité en tant que principe juridique 362
1. Le principe de subsidiarité, un principe originellement philosophique et religieux 362
2. Le principe de subsidiarité, un principe juridique 363
B. Le principe de subsidiarité, un principe juridique reconnu au niveau national et européen 364
1. L'inscription du principe au sein des traités européens 364
2. La reconnaissance constitutionnelle du principe de subsidiarité 366
§2. Le principe de subsidiarité, un principe non contraignant 367
A. La région, la collectivité territoriale la plus à même d'exercer l'interventionnisme financier local 367
B. L'inapplicabilité du principe de subsidiarité 368

Chapitre 2. Une compétence financière régionale concurrencée par d'autres personnes publiques 371

Section 1. Une concurrence à l'échelon local 372

§1. Une concurrence des métropoles à la compétence financière régionale 372
A. L'origine de la métropole ou la volonté d'exercer au mieux les compétences dévolues aux collectivités territoriales 373
1. La métropole, une solution au morcellement administratif 373

2. La métropole, une institution avec une ambition plus importante 374
B. La métropole, une concurrence générale à la compétence financière régionale 376
1. Une concurrence en matière de dépenses et de recettes publiques 376
2. Une concurrence en matière de perte de recettes fiscales 378

§2. Une concurrence à la compétence financière régionale par absorption ou substitution 379
A. Une concurrence par absorption : la métropole de Lyon 379
1. De la communauté urbaine de la COURLY à la métropole de Lyon . 379
2. L'exercice de la compétence de la métropole de Lyon touchant le champ d'application de la compétence financière régionale 380
B. Une concurrence par substitution : les collectivités territoriales à statut particulier de la Guyane et de la Martinique 381
1. La genèse des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique. 382
2. L'exercice de la compétence régionale par la collectivité à statut particulier de Guyane et de Martinique 383

Section 2. Une concurrence étatique 384

§1. Une compétence financière régionale concurrencée par la politique budgétaire étatique 385
A. Une concurrence par la dépense publique 385
1. L'intervention financière directe de l'Etat par la dépense publique ... 385
2. L'intervention financière indirecte de l'Etat par la dépense publique 387
B. Une concurrence par la recette publique 388
§2. Une compétence financière régionale pour intervenir en faveur des entreprises privées concurrencée par la politique fiscale étatique 389
A. Une soumission de la compétence financière locale à la politique fiscale de l'Etat 390
1. La soumission de la compétence financière locale au plafonnement des taux 390
2. La soumission de la compétence financière locale aux allègements fiscaux étatiques 391
B. Une concurrence considérable par la dépense fiscale étatique 392
1. L'emploi des abattements 392
2. L'emploi du dégrèvement et du crédit d'impôt 393

Sous-titre 2. L'incertitude créée par les normes législatives 397

Chapitre 1. L'interventionnisme financier local soumis à des normes législatives insatisfaisantes 399

Section 1. L'interventionnisme financier local entre complexité et simplification 399

§1. La complexité des normes législatives, une complication pour l'interventionnisme financier local 400
A. L'appréhension de la complexité des normes législatives 400
1. Les causes de la complexité des normes législatives régissant l'interventionnisme financier local 401
2. Les enjeux de la complexité des normes législatives 402
B. La complexité des normes législatives en matière d'interventionnisme financier local 405
1. Le manque de clarté et d'intelligibilité des normes législatives régissant l'interventionnisme financier local 405
2. La rétroactivité et l'imprévisibilité des normes législatives régissant l'interventionnisme financier local 407
§2. La simplification des normes législatives, une solution pour un interventionnisme financier local effectif 408
A. La notion de simplification 408
B. La simplification, un sujet récurrent 410

Section 2. Le Sénat, un acteur indispensable à la résolution de l'incertitude des normes législatives 411

§1. Le Sénat, un représentant indépendant 412
A. La réserve de principe à tout interventionnisme financier local 412
1. Un Sénat empreint d'un fort jacobinisme 413
2. Un Sénat opposé à l'interventionnisme financier local 414
B. L'évolution de la position du Sénat vis-à-vis de l'interventionnisme financier local 415
1. L'avènement d'une défense effective de l'interventionnisme financier local 416
2. La création d'instances de dialogue alternatives 418
§2. Le Sénat, un atout de la rationalisation de l'interventionnisme financier local 420
A. L'association des collectivités territoriales pour l'élaboration de la norme législative 420
1. La concertation : la situation actuelle 420
2. La codécision : la situation souhaitée 422
B. L'association de l'entreprise privée à l'élaboration de la norme législative 423
1. L'immersion du politique dans le monde de l'entreprise privée 423
2. La concertation entre sénateurs et entreprises privées 425

Chapitre 2. Une application insatisfaisante de l'interventionnisme financier local d'après les institutions financières 428

Section 1. La mise en garde régulière des juridictions financières 429

§1. La mise en garde régulière du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes 429

A. Les préoccupations de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat 429
1. Le point de vue de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat.. 430
2. La classification des outils d'action économique par le Conseil d'Etat 431
B. La sévérité de la Cour des comptes 433
1. Un interventionnisme financier local marqué par une absence de stratégie financière 433
2. Un interventionnisme financier local aux conséquences négatives 436
§2. La mise en garde régulière des chambres régionales et territoriales des comptes 437
A. Une mise en garde émanant des enquêtes des chambres régionales des comptes 437
1. Des enquêtes conjointes des chambres régionales des comptes 438
2. Des enquêtes révélant de nombreuses irrégularités 439
B. Le pessimisme des chambres régionales et territoriales des comptes envers l'interventionnisme financier local 440
1. Un interventionnisme financier local manquant de cohérence 441
2. Un interventionnisme financier local manquant de coordination 442

Section 2. Une mise en garde due aux montages juridiques et financiers risqués 443

§1. Les montages juridiques et financiers justifiés d'un point de vue légal..... 443
A. Des montages juridiques et financiers adaptés 443
1. Les montages juridiques et financiers créés en faveur d'une catégorie d'entreprises privées 443
2. Les montages juridiques et financiers créés à destination d'entreprises privées nommément désignées 445
B. Des montages juridiques et financiers issus de la combinaison d'instruments financiers divers 446
1. La combinaison des instruments relevant uniquement des dépenses et recettes publiques locales 446
2. La combinaison d'instruments relevant des dépenses et recettes publiques locales et des dépenses fiscales locales 447
§2. Des montages juridiques et financiers réalisés dans des conditions juridiques incertaines 448
A. Des montages juridiques et financiers irréguliers 448
1. Des montages juridiques et financiers opaques 448
2. Des montages juridiques et financiers dont le but est de s'affranchir des règles de gestion publique 450
B. Des montages juridiques et financiers dans lesquels les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre interviennent indirectement 451
1. L'usage abusif d'associations parfois transparentes 452
2. L'usage abusif des SEML 453

Titre 2.
La rationalisation de l'interventionnisme financier local 459

Sous-titre 1. L'optimisation de l'interventionnisme financier local..... 462

Chapitre 1. La transparence des interventions financières locales en faveur des entreprises privées 463

Section 1. Le nécessaire changement de paradigme du cadre budgétaire et comptable 464

§1. La transposition de la loi organique du 1er août 2001 au budget local 464
A. La mise en place de la LOLF au niveau du budget de l'Etat..... 464
1. La loi organique du 1er août 2001, le fruit d'un consensus inédit 465
2. Le contenu novateur de la LOLF 466
B. La mise en place de la LOLF au niveau du budget local 467
1. Un consensus obligatoire..... 468
2. Un contenu similaire 469
§2. Une adaptation locale individualisée de la LOLF 470
A. Une expérimentation uniquement singulière..... 470
1. L'exemple du département de la Mayenne 470
2. L'exemple de la région Bretagne 472
B. Les limites de l'instauration de la loi organique du 1er août 2001 au niveau local..... 473
1. L'absence d'une loi organique relative aux finances locales au niveau local 474
2. La difficile définition des politiques publiques à mettre en œuvre 475

Section 2. La consolidation des données financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre 476

§1. Les enjeux déterminants de la consolidation des comptes des communes . 477
A. L'amélioration de la transparence financière 477
1. La garantie d'une clarté des comptes 478
2. Une meilleure information financière 479
B. Le renforcement de la sincérité des comptes..... 480
1. La vérité des comptes de la commune..... 480
2. La mise en évidence de la gestion de la commune..... 481
§2. Un périmètre de consolidation aux contours flous 482
A. La nécessaire adaptation du périmètre comptable..... 482
1. Les méthodes de consolidation difficilement applicables..... 482
2. Les méthodes de consolidation applicables..... 484
B. Le caractère extensif du périmètre territorial 485
1. L'identification du périmètre territorial défini 485
2. Le lien nécessairement étroit entre l'entité consolidante et l'entité consolidée 487

Chapitre 2. La classification des instruments financiers concourant à l'interventionnisme financier local 490

Section 1. Les instruments financiers indispensables à l'interventionnisme financier local 490

§1. L'amélioration de l'usage de certaines dépenses et recettes publiques 491
A. L'avantage des aides à l'immobilier d'entreprise 491
1. Les avantages du crédit-bail immobilier 491
2. Les avantages de la location 493
B. L'avantage des prêts et des avances remboursables 494
1. Les avantages du recours au prêt à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations 494
2. Les avantages du recours à l'avance remboursable 496
§2. La valorisation de la fiscalité locale 497
A. La possibilité pour la région de moduler le taux d'impôts 497
1. La « *redécentralisation* » fiscale de la modulation des taux 498
2. Le maintien obligatoire d'un encadrement de la modulation des taux 499
B. L'augmentation des possibilités d'user des dépenses fiscales locales .. 500
1. L'enjeu de la dépense fiscale locale 500
2. La nécessité d'une réforme des dépenses fiscales locales 502

Section 2. Les instruments financiers méritant une suppression ou une modification 505

§1. La subvention aux entreprises privées, un instrument inadapté 505
A. La suppression nécessaire de la subvention 505
1. La définition des contours de la notion de « *subvention* » 505
2. Les inconvénients du recours à la subvention 507
B. Une suppression difficile à mettre en œuvre 508
1. Les avantages limités du recours à la subvention 508
2. Un encadrement supplémentaire nécessaire 509
§2. L'amélioration des autres dépenses publiques locales 510
A. L'amélioration de certaines participations financières 510
1. La nécessaire dimension temporaire de la participation au capital de sociétés commerciales 510
2. La garantie d'emprunt ou son cautionnement 512
B. L'amélioration des autres dépenses publiques locales 514
1. Le renforcement du suivi des entreprises privées dans le cadre des prestations de services 514
2. La redéfinition du rabais sur le prix de vente 515

Sous-titre 2. Le rôle nécessaire de l'évaluation et du contrôle de l'interventionnisme financier local 519

Chapitre 1. L'évaluation de l'interventionnisme financier local 521

Section 1. Le contenu de l'évaluation des instruments financiers 521

§1. La recherche de l'efficacité des instruments financiers 522
A. L'impact de la notion d'efficacité sur les instruments financiers 522
1. La définition de la notion d' « *efficacité* » 523
2. La comparaison des objectifs visés aux moyens choisis 524
B. Les obstacles à l'efficacité de l'interventionnisme financier local 526
1. Les obstacles formels 526
2. L'obstacle financier 528
§2. La recherche de l'efficience des instruments financiers 529
A. L'efficience, une notion mouvante 529
1. Une notion difficilement intégrable dans l'ordonnancement juridique interne 529
2. Une notion d'inspiration européenne 531
B. La mise en œuvre de l'efficience 532
1. L'adéquation entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus 532
2. L'impact relatif de cette recherche de l'efficience 533

Section 2. Les autorités intervenant dans l'évaluation des instruments financiers 534

§1. L'évaluation de l'interventionnisme financier local, un renforcement du pouvoir réglementaire local 535
A. L'interventionnisme financier local appréhendée par une politique publique locale 535
1. La notion de « politique publique locale » 535
2. L'absence d'uniformité dans la détermination des politiques publiques locales 536
B. L'évaluation de la politique publique locale définie par les services internes à la collectivité territoriale et à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre 538
1. Le rôle des services internes 538
2. L'évaluation, une aide à la décision financière de l'assemblée locale 539
§2. Les institutions participant à l'évaluation 540
A. Le rôle clé des chambre régionale et territoriales des comptes 540
1. La définition de l'examen de la gestion, une opération plus large que l'évaluation 541
2. L'étendue de l'examen de gestion par la chambre régionale des comptes 542
B. L'absence de caractère impératif de l'évaluation des instruments financiers concourant à l'interventionnisme financier local 544
1. La formulation d'observations par la chambre régionale des comptes544

2. La juridicisation progressive de l'examen de la gestion 546

Chapitre 2. Le contrôle de l'interventionnisme financier local 549

Section 1. La multiplicité des organes de contrôle 550

§1. Un contrôle étendu par les institutions nationales 550
A. Le contrôle par l'administration étatique 550
1. Le contrôle de légalité mené par le représentant de l'Etat 551
2. Le contrôle de régularité mené par le comptable public 552
B. La complémentarité des juridictions financières, administratives et judiciaires 554
1. Le contrôle par les juridictions financières et administratives 554
2. Le contrôle par les juridictions judiciaires 557
§2. Le contrôle sur le fondement des textes européens 558
A. Un contentieux lié au droit des aides d'Etat 558
1. Les recours possibles près les juridictions européennes 559
2. Les recours possibles près les juridictions nationales 562
B. Un contentieux européen limité 563
1. La région, une place de premier plan parmi les collectivités territoriales 564
2. Le problème de la transparence des aides locales 565

Section 2. Les conséquences du contrôle : la sanction 566

§1. Les sanctions infligées par la juridiction administrative en matière d'interventionnisme financier local 566
A. Une sanction indirecte 567
1. La sanction du représentant de l'Etat lors du contrôle budgétaire 567
2. La sanction du représentant de l'Etat lors de l'examen de la gestion . 568
B. Une sanction directe des instruments juridiques 570
1. Les sanctions contractuelles 570
2. Les sanctions émanant des actes administratifs unilatéraux 571
§2. Les sanctions pour inexécution des décisions du juge 572
A. L'évolution des recours devant le juge administratif 572
1. Le rapprochement du recours pour excès de pouvoir du recours plein contentieux 573
2. Le renforcement du recours plein contentieux 575
B. Les deux « *armes redoutables* » du juge administratif 576
1. L'injonction 576
2. L'astreinte 577

CONCLUSION GENERALE **585**

ANNEXES **589**

BIBLIOGRAPHIE **611**

TABLE DE LA LEGISLATION ET DE LA REGLEMENTATION **673**

TABLE DE JURISPRUDENCE **683**

INDEX **709**

RESUME FRANCAIS

Cette thèse a pour objet l'interventionnisme financier local, dans un contexte où il est décrié. Elle se propose d'étudier les différentes caractéristiques qui définissent l'interventionnisme financier local. La compétence financière détenue par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour intervenir en faveur des entreprises privées, attribuée par le législateur, permet l'exercice d'un pouvoir réglementaire local financier et fiscal tout en prenant en compte les droits et libertés des entreprises privées. L'interventionnisme financier local s'opère par le truchement de techniques juridiques classiques, que sont l'acte administratif unilatéral et le contrat, qui dépassent la dichotomie droit public et le droit privé, et de techniques financières, que sont les dépenses et les recettes publiques locales et la perte de recettes fiscales locales, offrant ainsi une multiplicité d'instruments juridiques et financiers. L'analyse de l'effectivité de l'interventionnisme financier local permet de définir les diverses modalités d'interventions financières publiques locales et d'apprécier les mécanismes mis en place pour l'évaluer, le contrôler et le sanctionner.

ENGLISH SUMMARY

This thesis is about local public financial interventionism, in a context where it is decried. It proposes to study the different characteristics that define local public financial interventionism. The financial competence held by the local authorities to intervene in favor of the private enterprises, granted by the legislator, allows the exercise of a local public financial and fiscal regulatory power while taking into account the rights and freedoms of private enterprises. Local public financial interventionism takes place through conventional legal techniques, such as unilateral administrative act and contract, which go beyond the dichotomy of public and private law, and financial techniques, such as local public expenditure and local tax revenue, and the loss of revenue derived from local taxes, thus offering a multiplicity of legal and financial instruments. The analysis of the effectiveness of local public financial interventionism makes it possible to define the various forms of local public financial intervention and to assess the mechanisms put in place to evaluate, control and sanction it.

Discipline : Droit public – Finances et Fiscalité locales

Mots Clés. Finances locales, collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, compétence financière, autonomie financière, autonomie fiscale, pouvoir réglementaire financier, pouvoir réglementaire fiscal, collectivité chef de file, entreprises privées, instruments financiers, impôts, dépenses fiscales locales, examen de gestion, effectivité, rationalisation.