



# L'autonomie financière locale en France : illusion ou refondation ?

**Michel Bouvier**

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2016/3 N° 135 , PAGES 91 À 101  
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.135.0091

Date de mise en ligne : 08/08/2025

**Article disponible en ligne à l'adresse**

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2016-3-page-91?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

***DOSSIER SPÉCIAL :***  
***L'autonomie financière locale comparée***  
***Québec-France\****

\* Les communications qui suivent sont issues du colloque de Montréal du 6 novembre 2014, organisé par FONDAFIP et l'Association de planification fiscale et financière du Canada.



# L'autonomie financière locale en France : illusion ou refondation ?

Michel BOUVIER\*

## RÉSUMÉ

Le développement de la globalisation accentué par la crise et l'aggravation considérable du déficit et de l'endettement publics rendent nécessaire une autre conception de l'autonomie financière locale.

*The development of globalisation accentuated by the economic crisis and the considerable worsening of the deficit and public debt necessitate another design for local financial autonomy.*

Il faut le rappeler, les difficultés économiques de la seconde moitié des années 1970, annonciatrices d'une crise profonde et de longue durée, avaient conduit, en France comme ailleurs, à considérer l'État comme un problème et les collectivités locales comme une solution<sup>1</sup>. Celui-ci qui avait été magnifié pendant les trente années qui ont suivi la seconde guerre mondiale, « les Trente Glorieuses », s'est trouvé subitement frappé de discrédit à l'instar de toutes les grandes structures publiques ou

\* Professeur des Universités, Président de FONDAFIP ([www.fondafip.org](http://www.fondafip.org))

1. Ce changement total de paradigme fut parfaitement illustré par les propos que tint Ronald Reagan lors de son investiture en tant que Président des États-Unis le 20 janvier 1981 : « In this present crisis, government is not the solution to our problem. Government is the problem ».

privées, le slogan « Small is beautiful »<sup>2</sup> s'étant répandu dans le monde comme une traînée de poudre. C'est à ce moment qu'a commencé à se dessiner, d'abord sur le plan intellectuel, puis dans les faits, une profonde transformation de l'État et, disons-le, sa métamorphose, ce processus tendant à conférer **une place essentielle à l'autonomie financière des collectivités locales**. À travers cette transformation, s'est produit en définitive un déplacement de la sphère économique vers la sphère administrative et politique avec pour objectif une organisation décentralisée de la société, celle-ci étant posée non seulement comme une voie vers le renouveau économique mais aussi comme le moyen de répondre à la crise des finances publiques. C'est ainsi, qu'au cours d'un processus ininterrompu de quarante années, on a assisté à un mouvement continu de déconstruction puis de reconstruction de l'État, sans que ce mouvement parvienne à une forme stable intégrant de manière harmonieuse pouvoir central et pouvoirs locaux. À l'inverse de ce mouvement, **le développement de la globalisation accentué par la crise et l'aggravation considérable du déficit et de l'endettement publics ont amené, ces dernières années, à reconsidérer l'action de l'État comme indispensable**. Le contexte actuel ne peut donc être sans conséquences sur le pouvoir financier local. C'est en effet l'autonomie fiscale locale qui est susceptible d'apparaître anachronique compte tenu d'un cadre conceptuel et matériel différent de ce qu'il était il y a une quarantaine d'années. Cette situation, par voie de conséquence, pourrait entraîner une autre conception de l'autonomie financière locale.

\*

\* \*

### *La revanche du « local » sur le « central » : “small is beautiful”*

La crise des finances publiques, ou ce qui en son temps avait été qualifié de « crise de l'État-providence », fut l'une des raisons essentielles de la poussée décentralisatrice de la fin des années 1970 et du début des années 1980. Marquée par un « retrait » de l'État qui, sans que l'on y prenne toujours garde, a conduit notre société à entrer dans la complexité, cette période est celle au cours de laquelle on a pu observer qu'un « **système communal** »<sup>3</sup> caractérisé par une réelle

2. SCHUMACHER E.F., *Small is beautiful*, ed. Blond & Briggs, 1973.

3. Cf. BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., *Le système communal*, éditions LGDJ, 1980.

autonomie financière locale, et notamment fiscale, se mettait en place en réponse aux difficultés financières de l'État.

Par ailleurs, les collectivités locales se trouvaient *de facto* intégrées dans une culture de gestion publique conçue comme le moteur de la modernisation de l'État.

C'est aussi dans ce contexte que les collectivités locales ont très tôt appliqué des méthodes empruntées au management privé. C'est même un véritable engouement pour la gestion financière qui s'est manifesté en France dès les premières années de la décentralisation, au cours des années 1983-1984, mais également dès la seconde moitié des années 1970. Une ère nouvelle s'ouvrait alors pour le champ local sous le signe d'une autonomie qu'il fallait assumer. Cet engouement n'a fait que s'amplifier par la suite, au fur et à mesure que les collectivités locales élargissaient leur champ d'action. De fait, et sans que l'on en prenne immédiatement conscience, une nouvelle ère de la gestion publique était en train de s'ouvrir, celle de la **nouvelle gouvernance financière publique**.

En d'autres termes, c'est donc à la périphérie de l'État qu'un processus de responsabilisation des acteurs financiers publics a commencé à voir le jour, et ce sur la base d'une mise à disposition de fonds globaux. Dès 1976 une expérience de **globalisation** des prêts (généralisée en 1979) fut engagée pour des communes de plus de 10 000 habitants par le groupe formé par la Caisse des dépôts et consignations, les Caisses d'épargne et la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales. L'expérimentation nous paraît d'importance car cette confiance accordée par les institutions financières aux acteurs locaux a représenté, à notre sens, un premier pas tangible vers **l'autonomie de décision en matière de gestion financière**. Ce processus de responsabilisation a été marqué ensuite par des mesures tout aussi importantes, par exemple la création, en 1979, de la dotation globale de fonctionnement, ou encore, en 1980, l'autorisation accordée aux assemblées délibérantes des collectivités locales de voter les taux des principaux impôts directs locaux. C'est ainsi qu'à l'autonomie de gestion est venue s'ajouter une certaine **autonomie de décision fiscale**, les lois de décentralisation de 1982-1983 étant venues ensuite couronner ce mouvement d'émancipation des collectivités territoriales.

### ***Le quiproquo autonomie de gestion / autonomie fiscale***

Il est indispensable de ne pas confondre autonomie de gestion financière et autonomie de décision fiscale. Il convient de souligner que depuis des décennies il semblait aller de soi que la notion

d'autonomie financière locale devait s'entendre pour les collectivités de l'association de la liberté de gérer librement les fonds dont elles disposaient et d'un certain pouvoir de décision au regard d'impôts qui leur sont propres. De fait, on ne s'était jamais clairement interrogé sur **la possible dissociation entre autonomie de gestion et autonomie fiscale**. Il existait un sens commun implicite qui s'est trouvé brouillé dans la période récente comme nombre de concepts financiers publics du fait des transformations nationales et internationales qui se sont produites dans ce champ depuis les années 1970<sup>4</sup>. Il faut y ajouter, d'un point de vue interne, les évolutions du système fiscal local français, notamment la démultiplication des allègements et des compensations qui ont progressivement abouti à faire disparaître par « effet termites » des pans entiers de la fiscalité locale et par conséquent du pouvoir fiscal local. En effet, le pouvoir fiscal local connu son apogée au cours de la seconde moitié des années 1980, c'est ensuite que les dégrèvements et exonérations ont commencé à se multiplier. Certes, l'État a procédé à des compensations du « manque à gagner »<sup>5</sup> en résultant. Mais ces compensations, qui se sont progressivement transformées en dotations, n'ont pu masquer **la décadence de l'autonomie fiscale locale**. Cette évolution s'est confirmée très nettement avec la loi de finances initiale pour 2004 qui a intégré plusieurs compensations fiscales au sein de la dotation globale de fonctionnement et qui en un sens a traduit l'accélération de l'évolution de l'impôt local vers la dotation.

En d'autres termes, la question qui se pose est celle de savoir si l'on peut parler d'autonomie financière des collectivités locales lorsque la liberté de gestion des fonds qui leur sont alloués n'est pas associée à un pouvoir fiscal conséquent. L'enjeu est d'ampleur. Il est d'organiser et d'assumer le pilotage et la maîtrise du développement de sociétés complexes à travers non seulement la maîtrise de la dépense publique mais également la réorganisation du processus de décision fiscale et du partage de l'impôt. Cet enjeu est d'essence fondamentalement politique dans la mesure où il porte sur l'organisation du pouvoir fiscal. Il est donc de taille, et pour bien en comprendre la portée, **il faut avoir présent à l'esprit qu'avant d'être une technique juridique ou économique, la fiscalité est un fait politique majeur**. L'impôt est source et symbole du pouvoir, son histoire est aussi celle de la construction du pouvoir

4. Cf. BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Manuel de Finances publiques*, 15<sup>e</sup> éd., LGDJ-Lextenso, 2016. Voir également, BOUVIER M., *Les finances locales*, 16<sup>e</sup> éd., LGDJ-Lextenso, 2016.

5. C'est alors que l'on a commencé à qualifier l'État de « premier contribuable local ». En fait pour être exact il s'agit d'une substitution du contribuable national au contribuable local.

politique, on veut dire de l'État et tout particulièrement de l'État parlementaire démocratique. C'est pourquoi **il n'est pas de pouvoir politique autonome sans pouvoir fiscal** ; c'est également la raison pour laquelle toute attribution d'un pouvoir fiscal à une institution ou toute limitation de ce dernier entraîne une transformation de l'équilibre institutionnel, une modification de l'ordre politique. Le système fiscal n'est en aucun cas isolé des autres institutions, il en est solidaire, et le modifier provoque inmanquablement des modifications de l'ordre auquel il participe.

### *L'illusion de l'autonomie fiscale locale*

Si l'on considère que l'origine et la puissance de tout pouvoir politique sont largement déterminées par la détention d'un pouvoir fiscal relativement autonome, non par la seule libre gestion de moyens financiers procurés et concédés par d'autres, il semble alors naturel que la question de la gouvernance financière locale en vienne à se cristalliser autour d'un débat portant principalement sur l'étendue et la qualité du pouvoir fiscal local.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République semblait avoir ancré le principe de libre administration des collectivités territoriales dans celui d'autonomie financière, celui-ci semblant lui-même largement amarré à un pouvoir fiscal local renforcé à un double titre : en premier lieu parce qu'il a été inséré dans la Constitution un article 72-2 qui dispose que les collectivités territoriales peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures et que la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ; en second lieu parce que les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

Lors de l'adoption de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités locales les débats parlementaires ont parfois été vifs lorsqu'il s'est agi de définir la notion de ressources propres et plus précisément celle de recettes fiscales. Pour certains, celles-ci ne pouvaient s'entendre que du seul produit des impositions dont les collectivités territoriales avaient le droit de fixer le taux ; pour d'autres, la notion devait inclure un partage du produit de l'impôt entre l'État et les collectivités locales. Finalement, à la capacité de fixer les taux d'imposition, posée comme une faculté et non plus comme une obligation, il fut ajouté une seconde

possibilité : que la loi détermine « *par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* »<sup>6</sup>.

La solution qui a été finalement retenue<sup>7</sup> prenait acte du fait que d'année en année le pouvoir de décision fiscale des élus locaux se trouvait réduit par la multiplication des allègements fiscaux concernant les quatre grands impôts directs locaux. C'est donc dans ce contexte de disparition progressive de la fiscalité locale qu'a été institué l'ancrage fiscal de l'autonomie financière locale ce qui a pu faire penser à un renouveau de l'autonomie fiscale locale. Mais ce ne fut qu'un **rendez-vous manqué, une illusion que souligna, d'une certaine manière, le Conseil constitutionnel lorsqu'il dissocia l'autonomie fiscale, qu'il récuse, de l'autonomie financière, dont il reconnaît le principe**, en considérant « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale »<sup>8</sup>.

Ainsi, la réforme de 2003/2004 n'a constitué ni un coup d'arrêt ni une alternative au processus tendant à substituer des dotations aux impôts locaux. Elle a au contraire confirmé une logique allant dans le sens d'une dissociation de l'autonomie de gestion des ressources locales et d'une autonomie fiscale perdant progressivement sa substance. En 2010, la suppression de la taxe professionnelle, principal impôt des collectivités locales, a poursuivi cette évolution dont elle a constitué une étape nouvelle. Au total, c'est un nouveau système financier local qui a pris forme sur la base d'un partage du pouvoir fiscal différent entre l'État et les collectivités locales, mais également entre collectivités locales. Dans ce nouveau cadre, l'autonomie financière peut se définir comme une autonomie de gestion assortie d'une autonomie fiscale limitée.

### *Une autonomie fiscale limitée*

La taxe professionnelle était un impôt, créé en 1975, auquel étaient assujetties les entreprises et dont le produit était collecté au profit des communes et de leurs groupements à fiscalité propre, des départements

6. Ce qui, comme le faisait remarquer le sénateur Daniel Hoeffel (*Sénat, séance du 22 juillet 2004*), permettait de considérer la part non modulable de la TIPP transférée au département comme une ressource propre.

7. En vertu de quoi, entrent dans la catégorie des ressources propres « *le 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* ».

8. Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

et des régions. Elle comportait une assiette composée de deux éléments, les salaires versés et les équipements de l'entreprise ce qui en faisait un frein à l'embauche et aux investissements. C'est la raison pour laquelle la partie salaire de la base fut supprimée dans un premier temps, par la loi de finances initiale (LFI) pour 1999. Sa suppression totale fut décidée par la LFI pour 2010 qui la remplaça par la Contribution économique généralisée (CET).

La CET est un impôt composé de deux contributions, la Cotisation foncière des entreprises (CFE) dont le produit revient au seul « bloc communal » (communes et leurs groupements à fiscalité propre) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dont le produit est partagé entre le « bloc communal », les départements et les régions. La CFE est assise sur les valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties de l'entreprise, son taux est décidé par le conseil de la collectivité comme l'était celui de la TP. La CVAE est un impôt partagé entre les communes et leurs groupements qui en perçoivent 26,5 %, les départements (48,5 %) et les régions (25 %). À chaque collectivité est alloué un produit de CVAE correspondant à la valeur ajoutée des entreprises situées sur son territoire. Le taux de la cotisation, fixé par le Parlement, est de 1,5 %.

La LFI pour 2010 a également procédé à une redistribution de la fiscalité locale entre collectivités territoriales. Outre les deux parties de la CET, le « bloc communal » bénéficie de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ainsi que de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation. Le département ne dispose plus que de la CVAE et de la taxe foncière sur les propriétés bâties. La région est la grande perdante en ne bénéficiant plus que de la CVAE.

D'autre part si les communes conservent la faculté de faire varier les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière sur les entreprises, il n'en est pas de même pour les départements qui ne peuvent plus agir que sur le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Quant aux régions, leur possibilité de jouer sur les taux pour accroître leurs ressources est nulle puisqu'elles disposent essentiellement d'un impôt, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, dont le taux est fixé au niveau national.

### ***Une autonomie de gestion relative ?***

Depuis 1983, l'État s'est efforcé de s'en tenir à la règle selon laquelle, d'une année sur l'autre, la croissance des masses budgétaires ne devait pas être supérieure à celle du PIB. Cette règle a cependant,

a souffert nombre d'exceptions jusqu'aux années 2000. Toutefois, une norme de dépenses de l'État a été respectée depuis 2003. Cette norme, qui consiste à faire évoluer les dépenses au même rythme que l'inflation (un peu en-deçà en 2007), n'a cependant concerné jusqu'en 2008 que le budget général de l'État. Depuis la LFI pour 2008 il a été décidé d'élargir le périmètre d'application de la norme en y incluant les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ainsi que les affectations de recettes de l'État à des opérateurs en cas de substitution à des dépenses budgétaires (cette nouvelle norme figure dans une « Charte de budgétisation de l'État »). Il reste qu'une réelle maîtrise de la dépense publique nécessite d'aller au-delà du périmètre tel qu'il a été défini par la charte en intégrant l'ensemble des dépenses publiques et en impliquant par conséquent tous les acteurs publics. Autrement dit, il s'agit de tenir compte non plus du seul taux de croissance des dépenses budgétaires de l'État, mais de celui de l'ensemble des charges publiques.

Chacun a bien conscience aujourd'hui que non seulement les difficultés financières de l'État se sont accentuées, en particulier avec un endettement public sans précédent, mais que plus encore les besoins des populations, notamment sociaux, devraient s'accroître dans le futur. C'est là une raison majeure pour s'interroger avec une extrême attention sur la réforme du système financier local et la nécessité de reconsidérer certes la question difficile de l'autonomie fiscale locale<sup>9</sup> mais également celle, plus rarement identifiée et cependant fragile, de l'autonomie de gestion. Il faut admettre qu'il est nécessaire d'adopter une conception intégrée des finances publiques (État, collectivités locales, sécurité sociale) et d'en tirer les conséquences pratiques sans pour autant remettre en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales. Il est maintenant nécessaire d'instituer des dispositifs de mise en cohérence du système financier public permettant de dégager une logique commune d'évolution des dépenses et des recettes.

Autrement dit, il apparaît désormais que **l'autonomie financière locale ne peut plus être envisagée qu'intégrée au sein d'une gouvernance financière publique entendue d'une façon globale**. C'est donc bien à nouveaux frais que se pose la question de l'autonomie fiscale locale ainsi que celle de l'autonomie de gestion. Cette dernière est en effet concernée par la maîtrise des dépenses publiques locales

9. Cf. BOUVIER M., « *Grandeur, décadence et renouveau de l'autonomie fiscale locale* », rapport au colloque international co-organisé par l'Université de Bologne et FONDAFIP-GERFIP (« *La réforme fiscale en France et en Italie* », Bologne, 29 février 2008).

avec en toile de fond la mise en place éventuelle d'une norme de dépense, une proposition qui revient périodiquement depuis le rapport Feuilleley-Raynaud qui préconisait déjà, en 1986, de fixer des normes de référence (taux de croissance des dépenses de fonctionnement civiles de l'État par exemple) pour les dépenses locales ; selon le rapport ces normes pouvaient être soit impératives, soit indicatives sachant que c'était plutôt la seconde solution qui était soutenue avec néanmoins une sanction pour dépassement (sous forme d'une réduction de la dotation globale de fonctionnement ou de son augmentation dans le cas où la collectivité se trouverait en dessous de la norme)<sup>10</sup>. Le rapport Balladur, qui a poursuivi dans la même lignée, ne s'est pas montré favorable à un dispositif contraignant ; il a estimé plus judicieux de « définir dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale » qui ne serait qu'un simple « point de repère »<sup>11</sup>.

Ainsi, dans un contexte où les besoins augmentent tandis que la capacité des collectivités locales d'agir sur les taux ou sur les bases d'imposition est très réduite, voire même quasiment nulle, c'est vers les dotations de l'État que les pressions les plus fortes se déplacent. Or, du fait de la politique menée pour parvenir à respecter un équilibre budgétaire ces dotations sont vouées à diminuer. Plusieurs dispositifs ont été successivement mis en place depuis 1996 pour mieux contrôler la dépense que représentent les concours financiers pour l'État ; le dernier en date a consisté dans un premier temps à geler une grande partie des subventions au niveau de 2010 et jusqu'à 2013. Depuis 2014 et jusqu'à 2017 elles font finalement l'objet d'une réduction de 3,6 milliards par an.

### *Une refondation de l'autonomie financière locale*

On l'a compris, il s'agit pour l'État de poursuivre une voie, déjà amorcée, allant dans le sens d'une régulation globale des finances

10. Le rapport avait été demandé par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Monsieur Charles Pasqua, et lui fut remis le 10 juillet 1986. Il partait du constat que les dépenses locales évoluaient plus vite que celles de l'État, elles passaient de 8,10 % du PIB en 1973 à 10,67 % en 1983. Le constat mettait également en évidence le coût de plus en plus élevé des compensations d'exonérations et dégrèvements dont la charge était passée de 4,7 milliards de francs en 1979 à 24,5 milliards en 1985. Sur ces questions, et plus généralement sur la situation des finances locales dans les années 1980, cf. BOUVIER M., *Les finances locales*, LGDJ, 1<sup>re</sup> édition, 1992.

11. Proposition N° 14 du rapport Balladur.

publiques. Une telle logique s'inscrit dans un projet d'ensemble qui concerne tout à la fois la maîtrise des finances du secteur social, celles des administrations d'État et des collectivités locales, et qui devrait s'étendre dans les années à venir à la totalité du secteur public et para-public. Il s'agit d'une logique de contrôle-régulation qui devrait amener une reformulation de l'un des principes essentiels du droit public financier, le principe d'unité. Plus encore, c'est à la question du pilotage des sociétés contemporaines, plus complexes et plus rapidement changeantes qu'autrefois, que se rattache cette logique et c'est finalement l'adaptation de l'État à son environnement interne et externe qui constitue le motif fondamental des réformes réalisées, en cours ou en discussion.

Une telle évolution suppose une transformation inéluctable de l'État et partant des modes de financement ainsi que du processus de décision et de gestion financière du secteur public local et national<sup>12</sup>. Ce débat, qui sur le fond concerne la normalisation des finances locales, est révélateur des incertitudes actuelles ainsi que des adaptations indispensables du système financier local à son nouvel environnement.

Toutefois, ce n'est pas uniquement sur le plan des techniques financières ou fiscales mais aussi sur le terrain institutionnel, celui d'une reformulation partenariale du processus de décision financière, que devrait se jouer l'essentiel. Cette voie qui s'est amorcée, celle d'une intégration des finances des collectivités territoriales au sein du système financier public, **n'a pas encore trouvé une formalisation institutionnelle** ; il n'existe pas de dispositif permettant d'assurer une cohérence aux décisions prises par les collectivités locales, par l'État et par les organismes de sécurité sociale tant en ce qui concerne les dépenses que les recettes.

Or, le risque d'incohérence entre les décisions financières publiques est bien réel si une coordination n'est pas instituée entre les différentes sphères. On doit regretter qu'aucune réflexion d'ampleur ne soit poursuivie dans ce sens. Tout se passe comme si l'on n'avait pas encore rompu avec des modes de pensée et un contexte qui n'existent plus, celui de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Or, les signes de profonds changements du système financier public sont bien présents qui, dans la mesure où les transformations de ce dernier sont toujours source de mutations des systèmes administratifs et politiques, laissent deviner la naissance d'**un modèle administratif et politique nouveau**.

12. Cf. BOUVIER M., « La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances », in *AJDA* n° 10-2001. Cf. également RFFP n° 73 et n° 76, 2001 ainsi que RFFP n° 81 et n° 82-2003.

La crise financière et économique récente a conduit à reconsidérer la fonction de l'État et à le placer, au moins pour un temps, en tête des acteurs susceptibles de résoudre les difficultés. Mais **ce serait se méprendre sur cette évolution que d'y voir une forme banale de retour de l'État**. En réalité, cette « aspiration vers le haut » du **pouvoir financier** procède d'un seul et même objectif qui est la mise en cohérence d'un système à multiples acteurs.

Autrement dit, la crise grave qui frappe le secteur public ne fait qu'accélérer une évolution, allant dans le sens d'une intégration des acteurs publics, déjà en germe depuis plusieurs années notamment en ce qui concerne l'État avec les collectivités territoriales et les administrations centrales ou déconcentrées.

D'une manière générale, **c'est la pertinence des systèmes financiers publics qui est maintenant en cause**. Conçus dans des contextes économiques, sociaux, politiques, largement différents de ceux d'aujourd'hui ils ne sont plus adaptés aux enjeux d'une société globalisée en perpétuelle recherche d'équilibre. Autant dire qu'au regard des enjeux majeurs pour l'avenir il est fondamental d'identifier correctement les voies dans lesquelles la réforme des circuits de la décision financière publique doit s'engager et cela à tous les niveaux. C'est en définitive une réflexion politique au sens fort qui s'avère nécessaire, et ce en vue de dégager une nouvelle conception des rapports financiers non seulement entre les collectivités locales et l'État mais entre l'ensemble des acteurs publics. Il s'agit autrement dit **de refonder l'autonomie financière locale** dans un contexte national et international globalisé.