



Éditorial

Pour une autonomie financière locale au-delà des corporatismes

Michel Bouvier

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2017/4 N° 140 , PAGES V À X
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.140.0000b

Date de mise en ligne : 16/07/2025

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2017-4-page-V?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.

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.

Éditorial

Pour une autonomie financière locale au-delà des corporatismes

Annonciatrices d'une crise profonde et de longue durée, les difficultés économiques de la seconde moitié des années 1970 avaient conduit, en France comme ailleurs, à appréhender l'État comme un problème et les collectivités locales comme une solution¹. Celui-ci qui avait été magnifié pendant les « Trente Glorieuses » s'est alors trouvé frappé de discrédit. C'est à ce moment qu'a commencé à se dessiner, d'abord sur le plan intellectuel, puis dans les faits, un processus de profonde transformation et, disons-le, une métamorphose de l'État, ce processus tendant à conférer une place essentielle à l'autonomie financière des collectivités locales, attribut logique du principe constitutionnel de libre administration. À travers cette transformation, il 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 d'alors.

À l'inverse de ce mouvement, l'aggravation considérable du déficit et de l'endettement publics a amené ces dernières années à reconsidérer le pilotage par l'État comme une nécessité ce qui, par voie de conséquence, pourrait entraîner une remise en cause de l'autonomie financière locale, une notion qui ne fait plus l'objet d'une définition partagée, et ce alors même qu'elle tient depuis toujours une place centrale dans les débats relatifs à la libre administration des collectivités territoriales.

À cet égard, il est d'abord indispensable, il faut à nouveau le souligner, de ne pas confondre autonomie de gestion financière et

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 problème.* » [« Dans cette crise actuelle, l'État n'est pas la solution à nos problèmes. L'État est le problème. »].

autonomie de décision financière, notamment de décision fiscale. Des confusions sont faites, en effet, sur le sujet qui tendent à assimiler les deux notions. Or des transferts financiers de l'État (dotations ou produit partagé ou transféré d'impôts d'État), lorsqu'ils sont suffisants et de surcroît globalisés, permettent certes d'effectuer des choix, et en particulier de gestion, mais ils ne donnent pas un réel pouvoir de décision, ce dernier ne pouvant résulter que d'une maîtrise au moins relative des sources de financement en particulier de la fiscalité, ce qui est la véritable mesure du degré d'indépendance.

En d'autres termes, la question qui se pose est 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 certain pouvoir de décision. On le sait, ce dernier s'est trouvé largement diminué en matière fiscale certes à des degrés différents selon que l'on a affaire aux régions, aux communes ou aux départements.

Mais le problème est plus crucial encore lorsque c'est leur autonomie de gestion qui se trouve limitée, par exemple lorsque les dotations allouées par l'État sont gelées ou réduites ou encore lorsque sont instituées des règles visant à limiter le volume de leurs dépenses ou leur endettement dans le cadre de lois de programmation des finances publiques. Il s'agit là d'un objectif qui est poursuivi depuis plus de trente ans. En effet, le rapport Feuilleley-Raynaud 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 ce rapport, ces normes pouvaient être soit impératives, soit indicatives sachant que c'était plutôt la seconde solution qui était préconisée avec néanmoins une sanction pour dépassement (sous la 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). Le rapport qui avait été demandé par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Charles Pasqua, et qui lui fut remis le 10 juillet 1986, partait du constat que les dépenses locales évoluaient plus vite que celles de l'État (elles étaient passées 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 qui était de 4,7 milliards de francs en 1979 s'élevait à 5 milliards en 1985. Dans la même lignée, le rapport Balladur a proposé 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 », les récents rapports de la Cour des comptes (depuis 2013) ou bien encore celui de la commission Lambert-Malvy

(2014) allant dans le même sens. Une orientation qui s'est concrétisée par l'introduction d'un article du projet de loi de programmation des finances publiques 2014-2019 qui a institué « un objectif d'évolution de la dépense publique exprimé en pourcentage d'évolution annuelle ». Cette évolution était fixée à 1,2 % pour 2014, 0,3 % pour 2015, 1,8 % pour 2016, 1,9 % pour 2017.

Le dispositif a été poursuivi dans le cadre de la loi de programmation pour 2018-2022 qui comporte un article 10 selon lequel l'évolution des dépenses de fonctionnement est arrêtée unilatéralement à 1,2 %. Par ailleurs, il est fixé une réduction annuelle du besoin de financement de 2,6 milliards d'euros. Enfin, le même article dispose que « des contrats conclus entre le représentant de l'État et les régions, la collectivité de Corse, les collectivités de Martinique et de Guyane, les départements, la métropole de Lyon ainsi que les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants auront pour objet de déterminer les objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement et du besoin de financement de la collectivité ou de l'établissement concerné et les modalités selon lesquelles sera assuré le respect de ces objectifs ». Cette mesure, qui devrait concerner 319 collectivités en 2018, participe de la volonté du gouvernement de réduire de 13 milliards d'euros les dépenses de fonctionnement d'ici à 2022 ainsi que de minorer le recours à l'emprunt.

On peut estimer que cette situation rappelle celle d'avant la décentralisation financière – on veut dire avant les lois de décentralisation de 1982-1983 – lorsque les collectivités locales étaient encore soumises à un contrôle *a priori*, qu'elles ne disposaient pas de subventions ou d'emprunts globaux, que la réforme fiscale de 1973-1975 n'avait pas eu lieu pas plus que n'avait été instituée par la loi de 1980 la possibilité pour les collectivités territoriales de voter les taux de leurs principaux impôts.

En contraste à cela, est à contaster l'ensemble des instruments de contrôle et de pilotage de la gestion, à l'identique de ceux de l'entreprise, qu'utilisent maintenant des personnels parfaitement formés. Il convient de souligner que s'est développée une professionnalisation de la gestion des collectivités locales qui permet une maîtrise et un contrôle des finances que l'on ne pouvait imaginer il y a une quarantaine d'années. Un processus de responsabilisation financière a en effet débuté au cours des années 1970, à un moment où il devenait perceptible que, face à la crise financière de l'État, il était non seulement indispensable de gérer d'une manière plus rationnelle les finances publiques, mais

également d'aller plus loin en responsabilisant les acteurs publics et en premier lieu les acteurs locaux. C'est alors qu'a commencé à se développer au niveau local la préoccupation de mieux gérer, de mieux contrôler la gestion, en particulier en faisant appel à des pratiques managériales empruntées aux entreprises (analyse financière, tableaux de trésorerie, comptabilité d'exercice, contrôle de la dette, programmation pluriannuelle des investissements). On peut même avancer que nombre de collectivités territoriales sont devenues de véritables laboratoires d'idées en matière de gestion publique. Il est à relever que cette logique de responsabilisation ancrée dans celle du management se retrouve désormais à l'identique dans le processus de réforme financière engagé pour l'État central avec la LOLF. Une telle logique est en effet l'ossature de la nouvelle gouvernance financière publique. ***Le processus de modernisation est par conséquent général et continu.*** Il s'étend sur la durée et concerne tout autant les collectivités locales que l'État et la sécurité sociale.

Chacun a bien conscience aujourd'hui que la soutenabilité des finances publiques est essentielle et qu'il est nécessaire d'adopter une conception intégrée des finances publiques et d'en tirer des conséquences pratiques. Il est par conséquent indispensable 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, l'autonomie financière locale, de décision et de gestion, ne peut plus être envisagée qu'intégrée au sein d'une gouvernance financière publique entendue d'une façon globale, mais sans pour autant remettre en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Dans ce cadre et si l'on accepte l'idée que le secteur local demeure essentiel à la réalisation du développement économique, il serait irresponsable de ne pas se soucier de la mise en place d'un dispositif permettant d'assurer une cohérence aux décisions financières prises par les diverses collectivités locales, par l'État et par les organismes de sécurité sociale. Il est crucial que le système financier public soit globalement cohérent : c'est là une condition essentielle pour que la diversité et la complexité du système n'évoluent pas vers le désordre, le chaos et l'implosion.

La question de fond est donc d'organiser et d'assumer le pilotage d'un système complexe ainsi que d'éviter un développement incontrôlé de celui-ci. Pour ce faire, il convient d'admettre que l'on ne peut concevoir isolément les institutions locales et nationales, ce qui n'implique pas de confondre leurs fonctions. Il s'agit d'identifier les

acteurs, de les situer dans le réseau nécessairement multirationnel auquel ils appartiennent et de parvenir à instituer **une gouvernance financière publique en réseau**. Il est indispensable d'instituer un organe paritaire ayant pour fonction de réguler par la concertation les évolutions des ressources et des dépenses publiques, les péréquations à instituer, et ce dans le temps et dans l'espace. Cette logique de pilotage, qui relève d'un mode partenarial et systémique de contrôle s'avère impérative.

La **Conférence nationale des finances publiques**², instituée en 2006, allait dans ce sens, mais elle est demeurée une manière par trop limitée de réguler le système financier public, d'autant qu'elle a concerné exclusivement la dépense. Il convient toutefois d'encourager les initiatives qui ouvrent la voie à une autre façon de conduire les politiques financières publiques. La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi n° 2014-58) qui a institué dans chaque région une Conférence territoriale de l'action publique va dans ce sens comme la **Conférence nationale des territoires** visant à instituer un dialogue entre l'État et les collectivités locales qui a été lancée par le président de la République le 17 juillet 2017. L'objectif de cette instance est de mettre en place un « **pacte de confiance** » entre les pouvoirs locaux et l'État.

En définitive, c'est nécessairement dans un contexte général de refonte du processus de décision ainsi que d'une rationalisation globale et d'une maîtrise partagée des dépenses et des recettes publiques entre les acteurs concernés qu'il convient de repenser la gestion publique en général et celle des finances locales en particulier. À cet impératif vient immédiatement s'en associer un second, celui de parvenir à bâtir un système global, non pas centralisé mais intégré, c'est-à-dire respectueux de la singularité et de l'autonomie relative de chacun des acteurs publics.

Cette voie n'a pas encore trouvé une formalisation institutionnelle. 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^e siècle ou bien avec des corporatismes de tous ordres, territoriaux, politiques ou fonctionnels.

Michel BOUVIER

2. Sur la CNFP, cf. M. BOUVIER *et alii*, *Finances publiques*, *op. cit.* Cf. notre éditorial, RFFP nov. 2005, 88 : « La Conférence annuelle des finances publiques : vers un nouveau processus de décision financière » ; également RFFP, sept. 2006, 95 : « Les collectivités locales : initiatrices et partenaires d'une nouvelle gouvernance financière publique » ; ainsi que l'éditorial, RFFP févr. 2006, 93 : « Le sursaut par le décloisonnement des finances publiques nationales, locales et sociales ». Cf. encore *infra*, chapitre 6.

BULLETIN DE COMMANDE

Déjà paru à la RFFP

N°124 | 2014

La justice fiscale, au Canada et en France

OUI, je commande

_____ ex du n° 124 de la RFFP - La justice fiscale, au Canada et en France
au prix unitaire de 43 € franco

- Je joins mon règlement par chèque à l'ordre de Lextenso éditions. Je réglerai à réception de facture.

DÉNOMINATION SOCIALE : _____

NOM : _____ PRÉNOM : _____

FONCTION : _____

ADRESSE : _____

CODE POSTAL : _____ VILLE : _____

TEL. : _____ FAX : _____

E-MAIL : _____

à retourner à Lextenso éditions :

70 rue du Gouverneur Général Eboué 92131 Issy-les-Moulineaux cedex
ou par Fax au 01 41 09 92 10

Pour toute information complémentaire, relations clients : 01 40 93 40 40

LGDJ

lextenso éditions

Retrouvez l'intégralité des sommaires de la Revue sur www.fondafip.org