

## **L'AUTONOMIE FINANCIERE LOCALE A-T-ELLE UN AVENIR ?**

**MICHEL BOUVIER**

**PRESIDENT DE FONDAFIP  
DIRECTEUR DE LA REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES  
PROFESSEUR A L'UNIVERSITE PARIS 1 SORBONNE**

Les élus locaux ont-ils ou auront-ils dans les années à venir les moyens financiers pour réaliser les investissements qui leur paraissent indispensables pour répondre aux besoins de leurs concitoyens? Leur autonomie financière est-elle réelle ? Les dotations, gelées puis réduites, n'étant plus au rendez-vous et le levier fiscal étant difficilement utilisable, que leur reste-t-il comme source de financement ? L'emprunt qui génère de nouvelles charges ? La réduction des dépenses, avec la conséquence de faire des mécontents, ce à quoi un élu ne se résout pas de bon cœur ? Se tourner vers les redevances ou encore faire appel au bénévolat, comme c'est déjà le cas au Royaume- Uni ? Abandonner l'espoir de réformer la fiscalité locale et relancer la piste du partage du produit de l'impôt entre l'État et les collectivités territoriales, voire même instituer une loi de financement spécifique pour elles ? Mais faudrait-il encore que l'État en ait les moyens ou mieux qu'il accepte le risque de se trouver engagé pour l'avenir.

On l'a compris ; le temps n'est plus celui de l'autonomie financière locale triomphante telle que l'ont connue les élus locaux des premières lois de décentralisation. À l'inverse de la situation qui prévaut aujourd'hui, c'est en effet dans le cadre d'une responsabilisation financière des collectivités territoriales – s'incarnant alors dans la mise en place d'une globalisation des prêts et des dotations – que se sont amorcées les transformations de l'État telles qu'elles ont commencé à se dessiner à la fin des années 1970. Les lois Defferre de 1982/1983 ayant poursuivi cette logique en l'amplifiant, le pouvoir financier local a été placé au cœur d'un dispositif appréhendé avec certitude comme la voie royale pour sortir de la crise économique et de la crise financière de l'État Providence.

En fait, l'évolution de l'autonomie financière des collectivités locales ne peut se comprendre qu'à travers le prisme des finances publiques générales, elles-mêmes déterminées par leur environnement économique et politique. C'est pourquoi il faut rappeler que 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'Etat comme un problème et les collectivités locales comme une solution<sup>1</sup>. Celui-ci qui avait été magnifié pendant « les 30 glorieuses » s'est trouvé subitement frappé de discrédit. Et l'on a pu constater que se dessinait une profonde transformation et disons-le une métamorphose de l'Etat qui va conférer une place essentielle à la décentralisation. C'est alors que celle-ci s'est imposée

---

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

comme une voie vers le renouveau économique et comme le moyen de répondre à la crise des finances publiques qui en découlait. Et, au cours d'un processus ininterrompu de près de quarante ans, on a pu voir se déconstruire puis se reconstruire l'Etat sans qu'il puisse cependant parvenir à atteindre une forme stable intégrant de manière harmonieuse pouvoir central et pouvoirs locaux. On a également pu constater que l'autonomie financière locale, corollaire et moteur de la décentralisation, n'était pas un concept stabilisé, qu'il fluctuait au gré des difficultés rencontrées par les finances publiques. C'est ainsi qu'il ne fait pas aujourd'hui l'objet d'une définition unanime, et ce alors même que cette notion tient depuis toujours une place centrale dans les débats relatifs à la libre administration des collectivités territoriales.

### **La « revanche du local sur le central »**

De cette situation et de l'approche qui en était faite, il s'est suivi un véritable engouement pour la décentralisation, le maire constituant la grande figure, en première ligne, de ce qui était vu comme une « revanche du local sur le central », une revanche marquée par un « retrait » de l'État qui succédait à une longue tradition d'interventionnisme. Ainsi, la fin des années 1970 et le début des années 1980 virent la société française à entrer dans la complexité avec cette responsabilisation des acteurs locaux.

Symbole traditionnel du renforcement de la démocratie par un rapprochement du pouvoir politique et des citoyens, le maire symbolisait aussi alors un développement économique local endogène qui laissait espérer un monde meilleur. Sorte de pionniers d'un monde nouveau, les élus locaux, au-delà de leurs divergences, qu'ils soient partisans d'une gestion prenant modèle sur l'entreprise<sup>2</sup> ou, au contraire, de la technique des budgets participatifs et de l'autogestion par les citoyens<sup>3</sup> partageaient tous la même conviction d'être en mesure de réussir à porter leurs projets alors pourtant que la désindustrialisation défigurait les territoires, que le chômage ne cessait de s'aggraver, que les ressources fiscales commençaient à s'essouffler et que les dépenses publiques, à l'inverse, croissaient de plus en plus vite.

Prenant appui sur la toute nouvelle autonomie financière, fiscale et de gestion, les responsables locaux, élus et fonctionnaires, se montraient néanmoins particulièrement créatifs notamment en développant les synergies entre collectivités locales mais aussi, au-delà, entre ces dernières et le secteur privé. Le pouvoir financier local ne pâtissait pas des contraintes budgétaires de l'État qui, alors, se désengageait en se décentralisant. Sur ce plan les maires pouvaient encore se montrer optimistes même s'ils estimaient leurs ressources insuffisantes au regard des nouvelles compétences qu'ils devaient assumer. En bref, le « système communal »<sup>4</sup>, caractérisé par une réelle autonomie financière locale et notamment fiscale, alors porté aux nues apparaissait comme une voie particulièrement pertinente pour sortir l'État et l'économie de leurs difficultés. Par ailleurs, les collectivités locales se trouvaient de facto intégrés dans une culture de gestion publique conçue comme le moteur de la modernisation de l'Etat.

---

<sup>2</sup> Cf. N° 13-1986 de la Revue française de finances publiques

<sup>3</sup> Cf. C. Wargny, *Louviers. Sur la route de l'autogestion*, Éd. Syros, 1977

<sup>4</sup> cf M Bouvier, MC Esclassan, *Le système communal*, Editions LGDJ, 1980, préface de Pierre Lalumière

C'est dans ce contexte qu'elles ont très tôt appliqué des méthodes empruntées au management privé. Cet intérêt pour la gestion financière s'est manifesté en France certes dès les premières années de la décentralisation, au cours des années 1983/1984, mais également dès la seconde moitié des années 1970. De fait, et sans que l'on en prenne immédiatement conscience, une ère nouvelle de la **gouvernance financière locale** s'ouvrait alors sous le signe d'une autonomie qu'il fallait assumer. Cet intérêt n'a fait que s'amplifier par la suite, au fur et à mesure que les collectivités locales accroissaient leur champ d'action.

C'est donc à la périphérie de l'Etat 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. En effet, dès 1976 une expérience (généralisée en 1979) de **globalisation** des prêts 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. Cette expérimentation est d'importance car cette confiance accordée par les institutions financières aux acteurs locaux a représenté un premier pas tangible vers **l'autonomie de décision en matière de gestion financière**. Ce processus de responsabilisation s'est ensuite poursuivi par la création, en 1979, de la dotation globale de fonctionnement, ou encore, en 1980, par l'autorisation accordée aux assemblées délibérantes des collectivités locales de voter les taux des 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 sont venues ensuite couronner ce mouvement d'émancipation des collectivités territoriales.

La magistrature locale a pu bénéficier ainsi d'une situation favorable sans précédent qui bien qu'ayant semblé se perdurer jusqu'à une période relativement récente, comportait toutefois un certain nombre de signes révélant une très grande fragilité.

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

Il est indispensable de ne pas confondre autonomie de gestion financière et autonomie de décision fiscale. Des confusions sont faites en effet sur le sujet qui tendent à assimiler autonomie de décision en matière de gestion financière et autonomie de décision fiscale. On veut dire par là que 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 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 telles que l'emprunt mais surtout la fiscalité, qui est la véritable mesure du degré d'indépendance.

Il convient de souligner que depuis des décennies il semblait aller de soi que la notion d'autonomie financière locale s'entendait d'une association de la liberté de gérer librement les fonds dont elle disposait et de disposer d'un certain pouvoir de

décision au regard d'impôts qui lui sont propres.

Autrement dit, on ne s'est 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 environ une trentaine d'années<sup>5</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 connut 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'Etat a procédé à des compensations du « manque à gagner »<sup>6</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 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. Ou bien encore, l'autonomie fiscale locale est-elle devenue anachronique dans un monde globalisé et concurrentiel au sein duquel la compétitivité et la capacité des acteurs à se développer est liée à l'appartenance à des États forts, performants, ayant résolu le problème de l'intégration de leurs diversités ? C'est bien sur ce dernier terrain, celui d'une autonomie financière conditionnée ou non par l'existence d'une certaine autonomie fiscale, et prenant acte que les collectivités locales ne sont plus de simples espaces de gestion depuis de nombreuses années, que se joue l'avenir de la décentralisation. Les élus locaux ne se bornent plus, en effet, à s'efforcer d'offrir des services et tâcher de satisfaire ainsi les besoins de leurs administrés. Ils ne sont plus seulement comme autrefois des bâtisseurs et des gestionnaires. Ils sont devenus aussi des décideurs, confrontés à savoir faire des choix en dépenses comme en recettes. C'est d'ailleurs bien la raison pour laquelle la plus ou moins grande autonomie fiscale est devenue au fil du temps l'élément crucial du débat relatif à la libre administration des collectivités territoriales.

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 politique, on veut dire de l'État et tout particulièrement de l'État parlementaire

---

<sup>5</sup> Cf. M. Bouvier, M.-C. Esclassan, J.-P. Lassale, *Manuel de Finances publiques*, 13<sup>e</sup> éd., LGDJ, 2014.

<sup>6</sup> C'est alors que l'on a commencé à qualifier l'Etat de « premier contribuable local ». En fait pour être exact il s'agit d'une substitution du contribuable national au contribuable local.

démocratique. C'est pourquoi il n'est pas, d'une manière générale, 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.

### **Le « rendez-vous manqué » de l'autonomie financière 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 est 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. Et 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 ajoutée une seconde possibilité : que la loi détermine « par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette »<sup>7</sup>.

Cette solution qui a été finalement retenue<sup>8</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 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 souligne, d'une certaine manière, le Conseil**

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 ».

**constitutionnel lorsqu'il dissocie 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>9</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. Et l'on peut considérer que **la suppression de la taxe professionnelle ne fait que poursuivre cette évolution, elle en constitue une étape nouvelle**. C'est un nouveau système financier local qui prend forme sur la base d'un partage du pouvoir fiscal différent entre l'Etat et les collectivités locales, mais également entre collectivités locales. Dans ce cadre, **l'autonomie financière se définit comme une autonomie de gestion assortie d'une autonomie fiscale**

### **La « revanche du central sur le local » ? ?**

La question de la maîtrise des dépenses locales, ou plutôt de leur évolution plus rapide que celle des dépenses de l'État, est une question récurrente qui fut posée dans la seconde moitié des années 1980, alors même que la décentralisation semblait être à son zénith, et venant ternir par conséquent le tableau idyllique jusqu'alors présenté. Un rapport de 1986, le rapport *Feuilloley-Raynaud* mettait déjà en évidence, chiffres à l'appui, une telle évolution qu'il jugeait dangereuse pour la soutenabilité des finances publiques et préconisait, afin de réguler le phénomène, de créer une norme de dépense. Selon le rapport, il s'agissait de fixer des normes de référence (taux de croissance des dépenses de fonctionnement civiles de l'État par exemple) pour les dépenses locales. Elles pouvaient être soit impératives soit indicatives, le rapport inclinait plutôt pour la seconde solution tout en envisageant néanmoins une sanction en cas de dépassement sous la forme d'une réduction de la dotation globale de fonctionnement dans le cas où la collectivité se trouverait en-deça de la norme. C'est cette même logique qui a été poursuivie dans les dernières années, que ce soit à travers le rapport *Balladur* (Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, mars 2009), dans le cadre du récent rapport de la Cour des comptes ou bien encore celui de la commission *Lambert-Malvy*.

Observant que la question des finances locales est « au cœur de toutes les réformes », le rapport *Balladur*, vingt-trois ans après le rapport *Feuilloley-Raynaud*, a mis à nouveau en lumière la forte croissance des dépenses des collectivités locales et surtout le fait qu'elles « ont crû plus rapidement que la richesse nationale au cours des vingt dernières années, notamment du fait des transferts de compétences opérés par l'État, les ressources propres de ces collectivités ne permet[tant] de financer ces dépenses que de manière incomplète quand bien même la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a posé le principe de l'autonomie financière des collectivités locales ». Énonçant les principaux maux dont souffrent les finances locales – « augmentation de la dépense, excès des financements croisés, incertitudes sur l'autonomie fiscale des collectivités locales, interrogations sur les

---

<sup>9</sup> Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009

conséquences de la suppression annoncée de la taxe professionnelle » – le rapport ajoute, s'agissant des remèdes à y apporter, que « toutes ces questions appellent des réponses claires ». Il ne se montre pas favorable cependant à un dispositif contraignant, estimant 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 ». Dans son rapport du 14 octobre 2013 sur les finances publiques locales, la Cour des comptes souligne à son tour la nécessité d'une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et notamment des dépenses concernant les rémunérations des personnels. Elle préconise notamment d'« élaborer des engagements réciproques entre État et collectivités portant sur les objectifs de maîtrise des évolutions de la dépense afférente à la fonction publique ». C'est la même direction qui est prise par le rapport *Lambert-Malvy* qui concerne la perspective d'une « maîtrise collective des finances publiques ».

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, 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 implique d'aller au-delà du périmètre tel qu'il a été défini par la charte en intégrant l'ensemble des dépenses publiques, en impliquant par conséquent tous les acteurs publics.

### ***L'autonomie financière locale saisie par la gouvernance économique européenne***

Le pilotage des finances publiques ne peut plus se limiter aujourd'hui au budget de l'État. S'en tenir à cette seule dimension, relèverait d'une approche partielle méconnaissant les impératifs qui découlent de la diversification d'un domaine dont la complexité s'est considérablement accrue depuis ces trente dernières années. Il est un fait aisément observable qui est celui d'une démultiplication du pouvoir financier amplifiée par une percée de ce pouvoir hors des frontières de l'espace public. Autrement dit, dans ce nouveau contexte, et pour répondre certes à l'impératif de transparence mais également maintenant de cohérence des finances publiques on est conduit à s'interroger sur le périmètre du champ public<sup>10</sup>. À cet impératif vient immédiatement s'en associer un second, celui de parvenir à restituer une image globale, non pas centralisée mais intégrée, c'est à dire respectueuse de la singularité et de l'autonomie relative de chaque entité, de l'ensemble des comptes publics comme des décisions prises en amont<sup>11</sup>, c'est-à-dire des budgets publics.

---

<sup>10</sup> Cf. l'éditorial du N° 119 de la Revue Française de Finances Publiques.

<sup>11</sup> Cf. les deux rapports publiés par FONDAFIP sur ce point : [www.fondafip.org](http://www.fondafip.org).

Il résulte de cette évolution que l'on est face à un ensemble composite complexe non seulement opaque mais qui laisse douter de sa cohérence globale et par conséquent de la capacité à le piloter. Or, à un moment où une stratégie financière s'avère indispensable pour maîtriser un déficit et une dette publique susceptibles de mettre en cause l'équilibre de la société il est crucial de mettre en place un partage des informations ainsi qu'un lieu de coordination des décisions. Mais il ne s'agit pas d'en revenir à l'Etat centralisé, vertical et quasiment caricatural, que la France a autrefois connu ; il ne s'agit pas non plus de laisser se développer à l'infini des pouvoirs autonomes, horizontaux, et finalement une néo féodalité. La voie est donc étroite car elle ne peut que se formaliser dans un système transversal associant unité et diversité<sup>12</sup>. Aussi, à travers ces enjeux centrés sur la cohérence des finances publiques, au stade de la prise de décision comme de l'exécution, ***c'est la pérennité du couple démocratie et bonne gestion qui est concerné.***

***Or, l'actuelle distribution des pouvoirs politiques ne reflète pas la complexité du pouvoir financier.*** Ou plutôt, elle ne prend pas en compte le fait que ce pouvoir se diffuse au sein de ces différents pouvoirs sous l'apparence d'une simple compétence financière. On veut dire qu'en fait le pouvoir financier est la charpente, indiscernable à première vue, des pouvoirs politiques. Et sa démultiplication engendre une paralysie de ces derniers qui se solde par une incapacité à juguler la crise des finances publiques. C'est par conséquent, à notre sens un modèle politique devenu inadapté qui est en cause et celui-ci ne peut prendre une forme nouvelle qu'en s'inscrivant dans un processus de mise en cohérence du système financier public. Certes, aucun texte juridique ni aucun dispositif gestionnaire ou institutionnel construits ne répondent directement à ce besoin. Toutefois, les prémisses d'une telle évolution sont déjà présentes. Une sorte de cohérence encore « aventureuse »<sup>13</sup> est bien déjà là, elle a pris naissance il y a quelques décennies et sa croissance semble s'accélérer ces dernières années.

En effet, cette réflexion, qui s'est posée initialement avec la montée en puissance de la décentralisation au début des années 1980, s'est poursuivie ensuite avec le développement de la communauté européenne jusqu'à prendre une forme juridique avec le traité de Maastricht (1992), on l'a dit. Plus récemment, selon la même approche et depuis la révision de 2008, la Constitution, dans son article 34, évoque « les orientations pluriannuelles des finances publiques ... définies par des lois de programmation (qui) s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Dans le même sens le Conseil de l'Union européenne a adopté une directive le 8 novembre 2011 déterminant les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres<sup>14</sup>. Selon ce texte les États membres sont tenus de mettre en place « des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces sous-secteurs des administrations publiques dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration des règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays, ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires »<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Sur la recherche d'une organisation politique associant unité et diversité cf. M. Bouvier, *L'Etat sans politique*. LGDJ 1986.

<sup>13</sup> Selon l'expression de R. Caillois, *Cohérences aventureuses*, Gallimard 1976

<sup>14</sup> Directive n° 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

<sup>15</sup> Un dispositif repris dans le cadre de l'article 6 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques : « La loi de programmation des finances publiques présente de façon sincère les perspectives de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des administrations publiques ».



De son côté, et dans la lignée du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>16</sup> centre son dispositif sur les administrations publiques, entendues au sens de Maastricht. Cependant, force est de dire qu'il y a là une forme de quiproquo. En effet, si la loi désigne expressément les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, les budgets locaux n'apparaissent pas. Certes il n'existe ni loi de financement et à fortiori ni loi de finances des collectivités locales, les principes constitutionnels de libre administration et d'autofinancement des collectivités territoriales s'opposant à toute forme d'hégémonie financière de l'Etat.

Néanmoins, la nécessité de consolider les comptes publics dans une même loi de finances de l'Etat est explicitement admise dans la mesure où selon l'article 8 de la Loi organique, « **la loi de règlement** comprend un article **liminaire** présentant un **tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques** résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte ». Il faut le souligner, il ne s'agit pas ici d'une simple information annexée à la loi de règlement mais bien d'un article à part entière de cette loi et plus encore, « liminaire », ce qui, à notre sens lui confère une importance supplémentaire. Ainsi, un tel tableau de synthèse suppose un alignement des administrations publiques sur des normes harmonisées. Par ailleurs la logique est encore renforcée par le fait que doit être indiqué dans l'exposé des motifs « si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de finances de l'année et dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques ».

**Ainsi, c'est à une présence /absence des budgets locaux que l'on a à faire.** L'impératif de cohérence des politiques financières publiques se trouve confronté à une construction institutionnelle, la décentralisation, qui répond à d'autres exigences et en vient à forcer cette construction voire même à la provoquer. On l'a deviné, on est là en face, une fois encore, de la question très controversée de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Faute d'accepter de poser clairement la question de la cohérence des finances publiques dans le contexte qui est le leur aujourd'hui l'on est conduit à produire des textes juridiques sinon ambigus pour le moins embarrassés. Plutôt que d'emprunter des chemins difficiles car tortueux, mieux vaudrait en débattre clairement.

### **Construire un ordre des autonomies**

Au total, l'évolution va donc dans le sens d'un renforcement du pilotage du système financier public par l'État, l'objectif étant de maîtriser le risque d'un éclatement du pouvoir financier et d'une dérive des finances publiques, ainsi que d'un affaiblissement corrélatif de l'autonomie financière locale. Faut-il le déplorer ou au

---

<sup>16</sup> Article 1<sup>er</sup> : « Dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, à Bruxelles. Elle détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité précité, les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques ».

contraire s'en réjouir ? L'objectif ne devrait-il pas être plutôt de dépasser le clivage État/collectivités locale et de rompre avec des pesanteurs de toutes sortes et particulièrement avec une conception cloisonnée de l'État et de l'action publique, une conception qui ne reconnaît pas et ne formalise pas les multiples interactions et la multirationalité qui caractérisent les sociétés contemporaines ? Au final, bâtir un ordre des autonomies relatives organisé à la fois sur un plan vertical et horizontal, autrement dit transversal, ne devrait-il pas être une voie à explorer ?

Plusieurs éléments militent en ce sens. En premier lieu et à moins d'un retour en arrière, il est nécessaire d'admettre que la crise grave qui frappe le secteur public ne peut se résoudre par une simple recentralisation financière mais plutôt par une intégration des acteurs publics. **Il est grand temps d'admettre que le contexte d'aujourd'hui est très largement différent de celui des années 1980, voire même des années 1990.** Depuis cette période, le système local s'est considérablement modifié ; sa nature n'est plus la même non plus que son environnement interne et externe. Pour cette raison et sans pour autant remettre en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales il serait opportun de réorganiser le processus de décision au sein du champ local. Il conviendrait corrélativement de penser et structurer une réforme financière de l'ensemble du secteur public, et dans ce cadre 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.

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.

On l'a compris, il s'agit pour l'État de poursuivre une voie, déjà amorcée, allant dans le sens d'une régulation d'ensemble des finances publiques. Une telle logique s'inscrit dans un projet 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, mais aussi du processus de décision et de gestion financière

du secteur public local et national<sup>17</sup>. Il reste que 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.

Il apparaît désormais clairement que l'autonomie financière locale ne peut plus être envisagée qu'intégrée au sein d'une gouvernance financière publique entendue d'une façon globale. Aux synergies verticales traditionnelles et horizontales devront de plus en plus être associées des synergies transversales. 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'Etat mais entre l'ensemble des acteurs publics. Au final, c'est une conception nouvelle, certes moins flamboyante qu'autrefois, de l'autonomie financière locale qui reste à bâtir. L'enjeu est assurément de taille.

---

<sup>17</sup> Cf. M. Bouvier, « 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. V. égal. A. Barilari, M. Bouvier, *La LOLF, une nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 2010, 3<sup>ème</sup> édition, collection Systèmes.