Revue internationale de droit comparé

Le système financier local en France : la décentralisation n'est pas le fédéralisme

M. Robert Hertzog

Citer ce document / Cite this document :

Hertzog Robert. Le système financier local en France : la décentralisation n'est pas le fédéralisme. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 54 N°2, Avril-juin 2002. pp. 613-638.

doi : 10.3406/ridc.2002.18759

http://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2002_num_54_2_18759

Document généré le 14/10/2015

R.I.D.C. 2-2002

IV.E

LE SYSTÈME FINANCIER LOCAL EN FRANCE : LA DÉCENTRALISATION N'EST PAS LE FÉDÉRALISME

Robert HERTZOG *

Persée creative commons

Appliquer l'expression de fédéralisme financier à la France paraît relever du paradoxe provocateur. Car non seulement la France est restée un État unitaire, très éloigné des États fédéraux décrits en droit constitutionnel, mais elle comporte encore de forts éléments de centralisation dans le domaine de la production des normes juridiques et dans celui de la gestion des finances publiques.

Sur le premier aspect, la Constitution donne compétence au seul parlement national pour faire les lois [1] et précise dans son article 34 que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources. L'article 72 fait obligation aux représentants de l'État de contrôler les actes des autorités élues dirigeant les collectivités locales.

Sur le second aspect, on rappellera quelques limites à l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises [2] qui paraissent délégitimer toute analogie avec le fédéralisme financier. Les impôts locaux, créés et régis par la loi, sont entièrement gérés par des services de l'État, qui détiennent les informations sur l'assiette (cadastre), les registres de contribuables, émettent les avis d'imposition, traitent les réclamations et le contentieux, encaissent les produits et supportent les pertes de recettes

---

* Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Strasbourg.

[1] Sous réserve des lois adoptées par référendum. C. Const. n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse* (*J.O.* 23 janv. p. 1526) : « il n'appartient qu'au Parlement de prendre des mesures relevant du domaine de la loi ».

[2] V. en annexe I le schéma de l'organisation territoriale.

dues aux erreurs, fraudes ou défaillances de paiement des redevables. Les comptables des collectivités locales sont des fonctionnaires de l'État, placés sous l'autorité hiérarchique du ministre des Finances ; ils tiennent la caisse des collectivités locales dont les fonds sont, de ce fait même, placés dans celle de l'État en vertu d'un principe de force quasi-constitutionnelle, l'unité de caisse, qui interdit d'ouvrir un compte dans un établissement financier [3]. Les budgets et comptes locaux font l'objet d'un contrôle systématique par des organes d'État, préfet et chambre régionale des comptes. Si l'on ajoute qu'un tiers de leurs recettes ordinaires provient de dotations prélevées sur le budget national [4] selon des modalités fixées par la loi, on conviendra qu'il paraît peu raisonnable de vouloir trouver ici des traces de fédéralisme.

Il vaut néanmoins la peine d'entreprendre cette réflexion dès lors que, d'une part, une analyse réaliste fait apercevoir un système institutionnel français beaucoup plus complexe et moins centralisé que ne le suggère cette première image et que, d'autre part, l'on donne à l'expression fédéralisme financier une signification spécifique aux finances publiques, assez éloignée des schémas constitutionnels.

Mais ce sera une thèse de cet article : la conception extensive de l'expression fédéralisme financier, qui est maintenant communément acceptée dans les milieux économiques, n'est pas scientifiquement fondée et est pratiquement inopportune, car elle contribue à brouiller les catégories conceptuelles. Il convient de maintenir une distinction entre décentralisation et fédéralisme, même dans le domaine financier qui n'est pas complètement indépendant du système institutionnel et juridique, car il existe d'importantes gradations dans l'autonomie financière [5], que n'effacent pas la similitude de certaines techniques de partage de ressources et dépenses ou de coopération, qui se retrouvent dans tous les systèmes composés.

L'expression fédéralisme fiscal est d'abord apparue chez les économistes qui analysaient le partage complexe de la production de biens collectifs et de leur financement dans l'État fédéral et cherchaient à y

---

[3] Xavier CABANNES, *Le principe de l'unité de trésorerie en droit public financier*, LGDJ 2000, 421 p. La loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances maintient ce principe, tout en prévoyant que des dérogations y peuvent être apportées par disposition expresse d'une loi de finances (art. 26-3°).

[4] En 2001 plus de 36 Md € sur environ 104 Md €. Observatoire des finances locales, *Les finances locales en 2001*, Min. de l'Intérieur, 2001, 127 p.

[5] La légitimité du terme fédéralisme varie selon la nature des collectivités auxquelles on l'applique. Ce n'est qu'à propos des collectivités de niveau immédiatement infra-national (Région, Land, State, Province, Canton) qu'on peut parler de fédéralisme, y compris en matière financière. L'organisation des collectivités locales de premier niveau territorial (communes) ou même de niveau intermédiaire (département, comté, Kreis) doit se voir appliquer une autre qualification, même au sein des États fédéraux, le terme le plus commun étant décentralisation. L'utilisation indifférenciée de l'expression fédéralisme fiscal pour désigner tous les systèmes financiers composés enlève à l'expression toute valeur scientifique et capacité de prescription.

déterminer les conditions de l'optimum économique [6]. Elle reste essentiellement utilisée dans le langage économique.

Les juristes ont, eux, recouru à la théorie du fédéralisme financier pour dépeindre l'armature financière des États fédéraux [7], alors que l'État fédéral, notion de droit constitutionnel définie par la distribution des pouvoirs normatifs entre deux niveaux étatiques, était traditionnellement étudié dans sa seule architecture institutionnelle [8]. Or, les fonctions financières, dépenser des fonds et collecter des ressources, sont d'une autre nature, essentiellement économique, et ne se situent pas sur le même registre que les pouvoirs normatifs. La description des fonctions financières est donc nécessairement située sur un autre plan que celle des fonctions juridiques et il n'y a pas de parallélisme parfait entre les deux. Aussi bien les recherches montrent-elles que dans les fédérations modernes le pouvoir financier comporte souvent des formes de centralisation beaucoup plus poussées que ce qu'enseigne la doctrine juridique, notamment par suite des exigences des politiques monétaire et de conjoncture économique [9] ou des politiques à caractère social [10]. Les institutions financières montrent en général une certaine autonomie par rapport aux institutions juridico-politiques, qui s'explique par le fait qu'elles sont sous la dépendance directe de phénomènes économiques, qui ont leurs lois propres et qui ne s'enferment pas entièrement dans des moules juridiques.

Depuis plus récemment les expressions de *fédéralisme financier* ou *fédéralisme fiscal* [11] sont employées dans un sens très élargi, quoique essentiellement économique, par les organisations internationales à l'occasion de l'assistance apportée à la réforme des institutions dans les pays en voie de développement ou en transition. Partout il faut repenser la répartition territoriale des pouvoirs ainsi que les moyens financiers pour

---

[6] R. A. MUSGRAVE, *Essays in fiscal federalism*, Washington, The Brookings Institution, 1965 ; W. E. OATES, *Fiscal federalism*, N.Y., Harcourt, Brace, Janovitch, 1972 ; *The political economy of fiscal federalism*, Lexington Books 1977.

[7] La première étude d'ensemble, en France, est la thèse de Jean ANASTOPOULOS, *Les aspects financiers du fédéralisme*, Paris LGDJ 1979, qui comporte une abondante bibliographie. Également *Revue Franç. de Fin. publ. (RFFP)* n° 20-1987 « Fédéralisme et finances publiques », avec des illustrations sur les États-Unis, la RFA, la Suisse, l'Espagne, l'Australie.

[8] Le partage du pouvoir législatif entre l'État fédéral et les États fédérés se trouve au cœur de la définition de l'État fédéral. Reprenant la théorie des fonctions de l'État développée par Denys de BECHILLON dans *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'État*, Paris Economica 1996, 577 p., on peut montrer qu'il y a également, à des degrés variables selon chaque fédération, répartition entre deux niveaux des fonctions constituante, de juridiction constitutionnelle, de juridiction ordinaire, diplomatique et administrative.

[9] Par ex., Antoine MOSTER, *Finances publiques et fédéralisme en République fédérale d'Allemagne*, Thèse Strasbourg, 1970.

[10] La lutte contre la pauvreté et les programmes sociaux soutenus par la Fédération, ainsi que la politique de revitalisation des centres urbains engagés dès la décennie 1960 aux États-Unis ; J. P. LASSALE parle du « gouvernement par subventions », *RFFP* 1987, *précitée*.

[11] L'expression *fiscal federalism* a une signification plus large que sa traduction française littérale ; le vocabulaire n'est d'ailleurs guère fixé, démontrant un certain flou des concepts : fédéralisme financier, budgétaire ou fiscal, *financial decentralization*, *intergovernmental financial relations*, etc.

l'irriguer, en vue de favoriser le développement économique et social, sans aller forcément vers le fédéralisme [12]. La Banque mondiale a ainsi découvert, par l'économie, les vertus de la décentralisation, sans laquelle elle ne trouve pas de partenaires locaux capables de concevoir, de diriger et de gérer des programmes de modernisation urbaine ou rurale [13]. A côté des préconisations purement économiques, la BM, le FMI et des organisations similaires ont donc multiplié les conseils sur la réforme institutionnelle et les systèmes budgétaires et fiscaux d'accompagnement [14]. Le Conseil de l'Europe, qui a de longue date une politique de promotion de la démocratie locale et régionale, publie des travaux sur les finances locales depuis les années 1970 [15] ; il a renforcé les actions d'assistance et de formation en direction des nouveaux États issus de l'ex-URSS et de l'ex-Yougoslavie, mais n'utilise pas à cette occasion le terme de fédéralisme, inapproprié aux institutions de la majorité de ses 44 membres.

L'importance des enjeux et la nécessité de trouver de *bonnes* solutions sont renforcées par l'expansion de l'interventionnisme public, qui appelle davantage de moyens financiers et une plus grande attention dans l'évaluation de leur emploi. La montée corrélative des prélèvements obligatoires accentue les concurrences entre pouvoirs publics, aggrave leurs tensions avec les agents économiques et complique les choix publics.

A l'expérience, on constate que dans tous les États composés, fédéraux, régionalisés ou décentralisés, de même que dans des systèmes internationaux en voie d'intégration, comme l'Union européenne, se posent les mêmes problèmes de répartition des fonctions dépensières entre les différents niveaux de pouvoir et de distribution des moyens financiers entre eux. Ils nécessitent tous des mécanismes de régulation financière et le choix entre un nombre limité de techniques, dont la combinaison donne son image originale à chaque système financier. Chacun présente des différences plus ou moins marquées par rapport aux principes constitutifs de la distribution du pouvoir normatif, ce qui peut modifier sensiblement

---

[12] Le langage économique, dominant dans les approches internationales et comparatives, est peu attentif à la portée juridique des termes et contribue à miner les catégories juridiques : Teresa TER-MINASSIAN, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington IMF 1997, 701 p., où l'on trouve des études sur l'Australie, le Canada, la RFA ou les États Unis, mais aussi sur l'Italie, le Japon, le Royaume Uni, la Corée ou la Hongrie.

[13] Sans de tels interlocuteurs l'aide apparaît vouée à l'échec. La BM a tiré une partie de sa philosophie sur la « gouvernance » de cette expérience : *Governance and Development*, Washington 1992, 61 p. ; *Governance — The World Bank's Experience*, Washington 1994, 65 p.

[14] Par ex., Donald R. WINKLER, *The Design and Administration of Intergovernmental Transfers Fiscal decentralization in Latin America*, World Bank Discussion Papers, n° 235, 1994, 138 p. et la bibliographie.

[15] Nombreux rapports publiés dans la série d'études « Communes et régions d'Europe » : n° 61 *Les finances locales en Europe* ; n° 65 *Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations*. La Charte européenne de l'autonomie locale, signée en 1985, énonce quelques principes en matière de finances locales : liberté de fixer les priorités pour les dépenses, rapport adéquat entre les ressources et les missions, fiscalité ayant une certaine élasticité, préférence pour les dotations globales, accès à l'emprunt (art. 9).

la vision qu'on a de l'équilibre réel des pouvoirs. La réalité étant toujours le résultat d'une accumulation de compromis dont la figure d'ensemble est loin d'être géométrique, on observe une grande variété de systèmes, difficiles à classer en modèles homogènes, strictement distingués les uns des autres.

A titre empirique nous admettrons donc que le fédéralisme financier (ou fiscal) doit s'entendre non comme un ordre achevé, mais comme une méthode d'analyse des systèmes financiers composés, expression d'institutions politiques et administratives multipolaires. Appliquée aux finances publiques françaises, elle permettra d'y mesurer la tension dynamique entre centralisation et autonomie.

On examinera successivement le partage des fonctions dépensières entre les personnes publiques, la répartition entre elles des ressources et les mécanismes de régulation et de coordination.

I. L'IMPRÉCIS PARTAGE DES FONCTIONS DÉPENSIÈRES ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITÉS LOCALES [16]

Les constitutions contiennent rarement des dispositions explicites sur la répartition des responsabilités en matière de dépenses publiques, car c'est là un objet d'ordre économique qui doit conserver une certaine malléabilité. Elles comportent parfois des indications ponctuelles [17] ou des orientations de principe [18] ; exceptionnellement, elles énoncent des listes détaillées [19].

Mais, fondamentalement, cette question est réglée par le législateur. Dans les États fédéraux le législateur fédéral et les législateurs des États fédérés interviennent dans les matières que la Constitution leur réserve respectivement et décident quelles missions y échoient aux différents organismes publics et privés. Dans les États unitaires, les fonctions des collectivités *décentralisées* sont fixées par la loi nationale qui détermine

---

[16] Ces problèmes ne se posent pas seulement entre les pouvoirs de nature territoriale, mais à propos de tous les organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public, comme les établissements publics et les institutions de sécurité sociale, expression d'une « décentralisation fonctionnelle ». Les établissements publics, personnes morales de droit public caractérisées par la spécialité de leur objet (hôpitaux, universités, régies de transport ou de distribution d'eau, etc.) qui leur assigne des charges précises, nécessitent des financements qui sont souvent de nature marchande (prix) ou prennent la forme de dotations ; ils bénéficient éventuellement de prélèvements obligatoires (impôts, cotisations sociales).

[17] Créer et entretenir des armées et une marine (Art. 1 sect. VIII de la Constitution des États Unis de 1787).

[18] « La Fédération et les Länder supportent chacun pour sa part les dépenses résultant de l'accomplissement de leurs tâches respectives... » (art. 104a Loi fond. de la RFA). La loi française a une formule analogue à propos des collectivités décentralisées : « Les collectivités territoriales supportent, chacune en ce qui la concerne, les dépenses (...) des services placés sous leur autorité » (CGCT art. L. 1611-2).

[19] Art. 148 de la Constitution espagnole du 29 décembre 1978, sur les compétences des communautés autonomes.

les principes fondamentaux des compétences des collectivités territoriales (art. 34 de la constitution française).

Trois méthodes de répartition des compétences entre personnes publiques sont employées de façon combinée dans le système français : l'énumération, la clause générale de compétence et les procédures coopératives.

A. — *L'attribution expresse de compétences aux collectivités territoriales*

La législation municipale comprend depuis ses origines une liste de dépenses obligatoires [20] dont certaines correspondent à l'obligation de créer un service public et donc d'en assumer les charges. Mais, l'énoncé des missions des collectivités locales résulte essentiellement de législations spécifiques à chaque domaine (l'urbanisme, les transports, les déchets, l'enseignement, l'eau, etc.). Elles rendent parfois ces fonctions obligatoires (dans les communes : état civil, ramassage et élimination des déchets, entretien des écoles du premier degré ; dans les départements : l'aide sociale, la construction et l'entretien des collèges ; dans les régions : la formation professionnelle, la construction et l'entretien des lycées, etc.) ; parfois elles les réservent à certaines catégories de collectivités, qui restent libres d'exercer ou non cette activité (la création et l'exploitation de réseaux câblés de vidéo-communication au profit des communes, en gestion directe ou déléguée). L'intercommunalité a apporté des complications supplémentaires [21]. Les textes sont innombrables de sorte qu'il est à peu près impossible de dresser un tableau complet, tant la matière est d'une inextricable complexité.

Historiquement il n'y a pas eu concordance entre l'attribution de compétences et la création ou l'assouplissement de ressources, mais on observe quand même un certain parallélisme, avec un décalage dans le temps [22].

A partir de 1983, lorsque les transferts de compétences de l'État vers les régions et les départements se sont multipliés en portant sur des services ou équipements très onéreux (établissements d'enseignement, aide sociale) ils ont systématiquement donné lieu à versement de dotations spécifiques [23], calculées d'après l'effort que l'État consacrait à cette fonction l'année précédant le transfert de compétence, ou au transfert d'impôts d'État [24].

---

[20] CGCT art. L. 2321-1 et s.

[21] Les organismes de coopération intercommunale, très nombreux en France, sont des établissements publics dont les attributions doivent être expressément énumérées dans l'acte constitutif ou dans des actes modificatifs.

[22] Notre contribution : « L'éternelle réforme des finances locales », pp. 9 à 93, in H. ISAIA et J. SPINDLER, *Histoire du droit des finances publiques*, vol. III, *Les grands thèmes des finances locales*, Paris Economica 1988, 599 p.

[23] Par ex. Dotation régionale d'équipement scolaire, Dotation départementale d'équipement des collèges. Des procédures formalistes, avec des commissions d'évaluation des charges, ont assuré une certaine équité et transparence à ces mesures.

[24] En compensation des charges sociales accrues qu'il devait assumer le département s'est vu transférer, dans les années 1980, divers droits sur les mutations immobilières ainsi que la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette automobile). Mais ces impôts ont été supprimés ou sérieusement rognés par des textes récents qui les remplacent par des dotations.

De manière générale, ces ressources ne couvrirent pas l'effort réel fait par les collectivités locales dans les domaines concernés, beaucoup plus important que celui de l'État auparavant et elles ont dû, en conséquence, augmenter leurs impôts généraux.

La doctrine affichée était celle des blocs de compétence, signifiant que des missions homogènes devaient être accordées à chaque catégorie de collectivités. En réalité, elle fut très peu respectée et des situations très compliquées en ont résulté [25]. Le thème de la simplification et de la rationalisation des compétences est depuis lors l'objet d'un débat récurrent, sans grands résultats.

Le processus des transferts de compétences nécessitant le vote d'une loi, les représentants des intérêts locaux ne sont pas dépourvus de moyens de pression puisqu'ils sont très présents au Parlement, ainsi qu'on l'explique par ailleurs.

B. — *La « clause générale de compétence »*

Bien que cette notion soit caractéristique de la décentralisation à la française, elle reste difficile à exposer. Sa première expression se trouve dans la loi communale du 5 avril 1884, codifiée à l'article L. 2121-19 du CGCT : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Cette formule signifie à la fois que le conseil municipal est l'organe de décision de droit commun de la commune et qu'il a vocation à se prononcer sur toutes les affaires d'intérêt communal dont il dessine ainsi lui-même le périmètre. Cette interprétation, discutée en doctrine, semble consacrée par la jurisprudence qui autorise les collectivités à créer des services publics ou à intervenir sous d'autres formes dans n'importe quel domaine dès lors que quatre conditions sont réunies : la matière n'est pas réservée spécialement à une autre personne publique ; l'action n'est pas interdite par un texte ou un principe général (aide à des formations politiques, à des églises) ; elle ne porte pas une concurrence anormale à des entreprises privées [26] et elle répond à un intérêt public de la population locale.

Cette conception a été maladroitement généralisée par l'article L. 1111-2 du CGCT : « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence ».

On a parfois voulu y voir la transcription du principe de subsidiarité, ce que nous croyons inexact. En effet, dans la subsidiarité c'est le niveau inférieur qui a la compétence de principe, les niveaux supérieurs n'ayant qu'une compétence d'attribution lorsqu'ils démontrent pouvoir assurer une fonction avec davantage d'efficacité. Or, en France, tous les niveaux, État

---

[25] Les établissements locaux d'enseignement sont sous le double contrôle de la collectivité locale, en charge de la construction, de l'entretien et du fonctionnement, et de l'État qui nomme et gère les personnels et définit la pédagogie. On pourrait multiplier les exemples.

[26] « Réflexions sur les collectivités publiques et la concurrence », pp. 215 à 457, in Conseil d'État, *Rapport public 2002, Études et Documents* n° 53, La documentation française 2002, 465 p.

compris, ont une compétence générale d'action, la compétence de droit revenant cependant au niveau supérieur, à l'État législateur seul. Au surplus, entre collectivités locales il n'y a pas d'effet de substitution et le fait pour une collectivité d'intervenir dans un domaine — l'action économique, la culture, la protection de l'environnement — n'exclut pas l'action des autres.

Les effets de cette clause générale sont très importantes. Par la liberté qu'elle donne, le système acquiert une grande souplesse et les administrations décentralisées peuvent s'adapter aux circonstances locales très variées et suivre les évolutions de la société [27]. En contrepartie, cela aboutit à une extrême dispersion des fonctions effectivement assumées par les collectivités, à des chevauchements et à des concurrences qu'aggrave la multiplicité des niveaux d'administration locale, car il n'y a pas de hiérarchie entre elles, puisque la loi interdit expressément toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

C. — *Les coopérations entre collectivités territoriales et avec l'État*

On ne comprendrait rien au fonctionnement réel de l'administration française si l'on ne regardait pas les pratiques de coopération qui fleurissent entre l'État et les collectivités locales et entre celles-ci. Elles conduisent à déborder massivement les attributions formelles de compétences, en rendant les frontières entre collectivités très perméables et elles permettent de corriger certains défauts provenant des mécanismes de répartition exposés ci-dessus. On pourrait parler à cet égard de *décentralisation coopérative,* comme on parle de fédéralisme coopératif.

Deux conséquences majeures en ont découlé. D'une part, le contrat a pris une place croissante dans les rapports entre institutions publiques et devient l'instrument d'une régulation négociée des compétences. D'autre part, les relations financières entre personnes publiques se sont considérablement compliquées avec des flux financiers circulant dans tous les sens. Si cela permet parfois à l'État de se mêler d'affaires locales, cela a surtout conduit les collectivités locales, notamment les régions qui avaient des marges de manœuvre importantes en investissement, à financer des services ou équipements relevant de l'État et à peser sur l'orientation de ses politiques [28].

Dans les rapports entre l'État et les collectivités locales ces financements croisés sont, pour l'essentiel, recensés dans les *Contrats de plan État-Région*, qui peuvent impliquer d'autres collectivités [29]. Ce sont des

---

[27] Par exemple, par des actions en faveur d'un accès élargi à Internet, en créant des réseaux locaux ou régionaux de télécommunications à haut débit, etc.

[28] L'exemple le plus caractéristique est celui des universités, services d'État. Depuis le début de la décennie 1990 les nouveaux bâtiments ont été financés ou cofinancés par les collectivités locales, qui leur accordent aussi des aides diverses et subventionnent l'acquisition de matériels de recherche.

[29] L'actuel CPER couvre la période 2000-2006. Cette institution a fait l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes qui reproche à l'État d'en fixer les règles du jeu qu'il ne respecte pas alors qu'il en tire un avantage certain (*Rapport public 1998*, Éd. des JO 1999, p. 137 et s.).

listes de projets et programmes où est définie la ventilation des financements selon des clefs de répartition négociées au cas par cas.

Les contrats, subventions et cofinancements sont également très utilisés entre collectivités territoriales. Les régions et les départements réservent une fraction importante de leurs dépenses d'investissement à cela.

En grandes masses, le partage des dépenses publiques s'établit ainsi, d'après les comptes de la Nation pour 2000 : pour l'État 322 Md €, dont 6,8 de formation brute de capital fixe (FBCF) ; pour les administrations publiques locales (APUL) [30], 138 Md € dont 28,8 de FBCF. Les administrations locales assurent donc un volume de dépenses équivalent à un peu moins de la moitié de celui de l'État [31], mais leur contribution à l'équipement du pays est quatre fois supérieure à celle de l'État.

II. LE PARTAGE DES RESSOURCES : UNE COMBINAISON INSTABLE ENTRE IMPÔT LOCAL ET DOTATIONS

En volume, on retrouve pour les ressources les mêmes ordres de grandeur que pour les dépenses. D'après les comptes de la Nation, en 2000 l'État avait collecté 288 Md € de ressources et avait un besoin de financement de 33,7 Md €, déficit qu'il a fallu couvrir par des emprunts ; les APUL ont bénéficié de 141,7 Md € de recettes et ont dégagé un excédent de 3,8 Md €.

Techniquement, le partage de recettes entre institutions publiques peut s'opérer par trois voies, qu'on retrouvera toujours sous les variantes utilisées dans un pays donné : le partage de la matière imposable, qui consiste à attribuer à chaque catégorie de collectivités des impôts d'une espèce donnée ; la superposition d'impôts, qui permet aux autorités d'une collectivité d'ajouter un taux de taxation à celui décidé par d'autres autorités sur une même assiette, le total devant être acquitté par un même redevable ; enfin, le partage du produit des impôts, où une collectivité prélève la recette et doit en redistribuer une fraction à d'autres.

Le droit français utilise ces trois techniques, mais la distinction majeure est entre partage du pouvoir fiscal et recours aux transferts et dotations.

A. — *Une fiscalité locale autonome, importante mais assujettie et fragile*

La première ressource des organismes publics est l'impôt et la liberté de le créer et d'en fixer le régime est un bon indicateur de l'autonomie dont dispose une collectivité publique. En ce domaine la situation des collectivités locales françaises est ambiguë. D'un côté, la Constitution réserve le droit fiscal à la loi nationale, mais d'un autre côté ces collectivités

---

[30] Les données de comptabilité nationale sont établies sur les Administrations publiques locales (APUL), catégorie dépassant un peu les seules collectivités territoriales et les EPCI.

[31] Qui conserve à sa charge des services lourds et onéreux : tout le personnel enseignant, la défense (professionnalisée), police et sécurité, les administrations fiscales et financières, la justice, les aides à l'emploi, une partie de l'aide sociale, etc.

ont un taux d'autonomie fiscale élevé et une grande latitude pour fixer les taux des impôts locaux. Cette situation, plutôt avantageuse pour le pouvoir local, tend, cependant, à se détériorer.

1. *Les impôts : un monopole du parlement soumis aux influences des pouvoirs locaux*

Si en droit le Parlement peut seul créer des impôts et en fixer le régime, y compris s'il s'agit d'impôts locaux, ce pouvoir est soumis à de fortes influences de la classe politique locale.

L'établissement des impositions de toutes natures [32] et la fixation des règles relatives à leur assiette, taux et modalités de recouvrement sont, en vertu de l'article 34 de la Constitution, réservés à la loi. Ces principes valent pour toute forme d'impôt et quel que soit l'organisme bénéficiaire.

Il s'ensuit une très forte emprise du pouvoir central sur tout le régime des impôts locaux, car dans la quasi totalité des cas le Parlement se prononce sur des projets de loi d'origine gouvernementale, préparés par le ministère de l'Économie et des Finances [33], qui y impose généralement ses vues et qui, étant aussi en charge de la gestion de cette fiscalité, veille à en conserver la maîtrise jusque dans les détails.

Toutefois, il existe des contrepoids. Les associations d'élus, qui ont des moyens de se faire entendre par le gouvernement, sont très attentives à toute mesure touchant la fiscalité. Surtout, il faut tenir ici compte du « cumul des mandats » et du fait qu'une majorité de parlementaires exerce aussi une fonction élective locale. La classe politique locale est donc très présente au Parlement et peut y défendre ses intérêts. On y reviendra ci-après (III-B). Retenons que cela donne un puissant pouvoir de résistance aux élus locaux et qu'ils arrivent parfois à faire adopter des amendements à l'égard desquels le gouvernement est réticent.

Le premier ministre, titulaire du pouvoir d'exécution des lois (art. 21 Constitution), est chargé, en tant que de besoin, de fixer les modalités d'application de celles relatives à la fiscalité locale. Outre qu'il est aussi soumis aux interventions des lobbies précités, la loi prévoit que les décrets pris en ce domaine sont obligatoirement soumis à l'avis préalable du Comité des finances locales, composé majoritairement d'élus locaux (CGCT art. L. 1211-3).

2. *L'autonomie fiscale des collectivités locales françaises : étendue mais menacée* [34]

L'autonomie fiscale des collectivités locales provient en premier lieu du fait qu'elles ont leurs propres impôts et ne les partagent pas avec

---

[32] L'expression employée par la Constitution a, selon la jurisprudence, une portée étendue. Il s'agit de tous les prélèvements qui ne sont pas susceptibles de recevoir une autre qualification. En sont donc exclus les cotisations sociales, qui relèvent aussi du pouvoir législatif mais à un autre titre, et les prix, contreparties directes d'une utilisation d'un service public ou d'un équipement public, qui relèvent du pouvoir réglementaire, les emprunts et les dons.

[33] En liaison avec le ministère de l'Intérieur, réputé plus ouvert aux sollicitations des responsables locaux.

[34] Jean-Pierre BRUNEL, *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales*, Rapport au Conseil économique et social, juin 2001, Éd. des JO, 2001.

l'État. On recense une quarantaine d'impositions locales de nature et d'importance très variées. La plupart sont affectées à une catégorie de collectivités déterminées, toutefois les quatre plus importantes [35], qui frappent des revenus fonciers ou immobiliers calculés selon une méthode indiciaire à la fois fruste et compliquée, sont des impôts de superposition qui appartiennent concurremment à plusieurs niveaux de collectivités. Portant sur des impôts véritablement localisés, qui ont un rendement non négligeable et s'exerçant avec d'assez grandes libertés, le pouvoir fiscal des autorités locales françaises est l'un des plus étendus en Europe.

Le poids de la fiscalité locale est important dans les recettes locales.

Plus la part des impôts dans les recettes totales est importante et plus la collectivité a de marges de manœuvre, y compris pour décider de son endettement. Les comparaisons internationales sont ici très délicates car les concepts sont mal harmonisés, mais il semble avéré que le niveau de recettes fiscales dépendant en France directement des autorités locales soit un des plus élevés en Europe, après les pays scandinaves qui ont un système très particulier.

Ainsi, en 2000, les collectivités locales avaient environ 115,4 Md € de recettes totales hors emprunts ; 65,4 Md € étaient des recettes fiscales, soit sensiblement plus de la moitié. 49,5 Md € provenaient des 4 taxes directes, dont elles définissent librement les taux.

La structure de la fiscalité locale en 2000

milliards d'euros

Nature des impôts	Communes et groupements	Départements	Régions	Total
Fiscalité directe	38,96	13,66	3,95	56,57
Dont contributions directes	31,98	13,64	3,95	49,57
Fiscalité indirecte et Taxes liées à l'urbanisme	2,82	4,6	1,4	8,83
Total	41,78	18,24	5,38	65,40

Les compétences des autorités locales sont étendues en matière fiscale.

Si les collectivités locales ne peuvent pas créer d'imposition, ni réglementer celles qui existent, la loi les a autorisées à prendre diverses mesures relatives aux impôts locaux [36], dont on citera les plus importantes.

Les assemblées locales peuvent décider d'établir ou non dans leur ressort certains impôts facultatifs, dont le régime est fixé par la loi mais

---

[35] Taxe professionnelle (TP), taxe d'habitation (TH), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

[36] L'attribution de pouvoirs fiscaux aux personnes publiques autres que l'État a pris de l'ampleur au profit des collectivités à statut dérogatoire. La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 permet de transférer par une loi organique aux institutions de la Nouvelle Calédonie certaines compétences de l'État.

dont l'application territoriale est décidée par elles [37]. Elles peuvent aménager le régime des impôts locaux en votant des abattements sur les bases imposables (TH) ou en décidant certaines exonérations temporaires dans le cadre de la politique économique et d'aménagement du territoire (TP, TFPB).

Le plus décisif est qu'elles ont le pouvoir de fixer le taux de certains impôts locaux, avec une grande liberté en ce qui concerne les taxes directes [38], et à l'intérieur de taux limites en ce qui concerne les impôts indirects.

3. *Une fiscalité vieillie, menacée par ses défauts et les décisions de politique économique du gouvernement*

L'image plutôt avantageuse qu'on vient de dessiner est cependant très menacée.

Elle l'est, d'abord, de l'intérieur même par les défauts structurels de la fiscalité locale qui vont en s'aggravant et qui exigeraient une réforme en profondeur dont on ne perçoit pas les prémisses. Il n'est pas de ce propos de les décrire en détail [39]. Pour l'essentiel, ils proviennent du vieillissement des bases, dont le montant est évalué par les services fiscaux à partir de données indiciaires, et qui n'ont plus fait l'objet d'une révision d'ensemble depuis plus de 30 ans, de la multiplication des exonérations, réductions et autres aménagements dont les effets ont été compensés par des dotations, qui assume ainsi une charge croissante de la fiscalité locale : près du 1/3 en 2002 ! Les inégalités entre collectivités et entre contribuables d'une même collectivité sont souvent importantes, entretenant une contestation larvée et des promesses politiques répétées. De multiples réformes ponctuelles ont compliqué le régime de ces impôts au point de le rendre quasiment incompréhensible. Le développement de l'intercommunalité, qui corrige certains défauts de cette fiscalité en créant des espaces de taxation plus larges, apporte des complications supplémentaires. L'ensemble de ces défauts est amplifié par la progression continue de la pression fiscale, entretenue par l'effet de superposition affectant les taxes directes [40].

Il n'est donc pas exclu que des décisions brutales, prises dans l'urgence, viennent modifier ce paysage fiscal. Certaines sont déjà intervenues, au demeurant.

---

[37] Taxe d'enlèvement des ordures ménagères, versement transport, taxe de balayage, taxe de séjour, taxe sur l'électricité, taxe sur les eaux minérales, taxe sur les activités économiques.

[38] La principale restriction est la liaison qui doit exister entre l'évolution du taux de l'impôt frappant les entreprises, la taxe professionnelle, et celui de la taxe d'habitation payée par les ménages, qui vise à interdire un report excessif de charges sur les premières.

[39] M. BOUVIER, *Les finances locales*, LGDJ 7e éd. 2001 ; Guy GILBERT, Alain GUENGANT, *La fiscalité locale en question*, 2e éd., Montchrestien 1998, 158 p.

[40] Depuis la fin de la décennie 1990 le thème de la « spécialisation des impôts locaux » a un certain succès. Il s'est traduit par la suppression de la TFPNB et de la TH régionales et par l'attribution exclusive de la TP à certaines communautés, les communes gardant les TF et la TH.

Car une autre menace pèse sur la fiscalité locale, en provenance de choix gouvernementaux destinés à contenir l'expansion des finances publiques, poussées à la hausse par les besoins de la protection sociale, alors que la politique européenne vise plutôt à réduire leur part dans l'économie nationale.

Le Traité sur l'Union européenne (Maastricht 1992) a instauré une surveillance communautaire sur les finances publiques [41] des États membres tenus de respecter une discipline budgétaire qui interdit les déficits publics excessifs (plus de 3 % du PIB) [42] et fixe une limite à l'endettement public (60 % du PIB). Le niveau des prélèvements obligatoires n'est pas réglementé, mais la Commission européenne et la Banque centrale européenne (BCE) souhaitent le voir baisser, ce qui est particulièrement pressant pour la France où il est l'un des plus élevés.

Pour faire face à la croissance des dépenses sociales (retraites, maladie, famille) l'État a transféré certains de ses impôts à la sécurité sociale et a créé des impôts nouveaux pour abonder les cotisations sociales. Afin que le total des prélèvements ne croisse pas, il a donc fallu baisser d'autres impôts, ce que fit l'État pour certains des siens et pour ceux des collectivités locales, dans une série de mesures intervenues depuis 1998 [43].

Les conséquences sont immédiatement visibles : une forte progression des compensations d'impôts locaux inscrites au budget de l'État [44], un taux de prélèvements obligatoires perçus au profit des administrations locales en recul [45] ; alors qu'il a progressé de 5,4 à 5,7 % de 1994 à 1996 et est resté à ce niveau jusqu'en 1998, il tombe à environ 4,8 % en 2002 [46]. La part des impôts locaux dans les prélèvements obligatoires, située à un maximum de 12,7 % en 1998, n'est plus que de 10,9 % en 2002 [47].

---

[41] C'est-à-dire les finances consolidées de l'État, des administrations locales et régionales et des services de sécurité sociale, à l'exclusion de leurs activités commerciales, au sens de la comptabilité nationale.

[42] Art. 104 CE. La doctrine de la Communauté est de tendre vers un déficit nul en 2004.

[43] La loi de finances n° 98-1266 du 30 décembre 1998 a abaissé les plafonds des droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles et supprimé la taxe additionnelle perçus au profit des départements, dont la perte n'a pas été entièrement compensée. La loi de finances pour 1999 a décidé la suppression progressive, jusqu'en 2003, de la part salaires comprise dans les bases de la TP, ce qui conduit à une baisse correspondante des cotisations payées par les redevables ; la perte fait l'objet de compensations aux collectivités locales. L'article 11 de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 a supprimé la part régionale de la taxe d'habitation, compensée par une dotation de l'État. Enfin, l'article 6 de la loi de finances pour 2001 supprime la « vignette » sur les véhicules à moteur possédés par les particuliers à compter du 1er décembre 2000 ; en 2001 la compensation au profit des départements inscrite au budget de l'État se montait à 1,95 Md €.

[44] *Les finances des collectivités locales en 2001*, précité. Les compensations versées au titre de la TP ont été multipliées par 2,5 entre 1998 et 2001, atteignant plus de 5,4 Md €. Le total des compensations de TH a augmenté de 80 % en deux ans, atteignant 2,04 Md €. La part de l'État dans la fiscalité locale (compensations et dégrèvements), restée stable entre 1994 et 1998, autour de 22 %, se situe aux alentours de 31,4 % en 2001.

[45] L'essentiel des impôts perçus par les APUL va aux collectivités territoriales.

[46] *Les Notes Bleues, précitées*, p. 115.

[47] *Notes Bleues, précitées*. Durant la même période la part des administrations de sécurité sociale montait de 45,8 % à 48,8 %. 1,8 points de baisse du côté des collectivités

Les responsables locaux ont cherché une protection au Conseil constitutionnel, saisi de plusieurs des lois citées. Mais s'il a affirmé que le législateur ne pouvait pas réduire les ressources globales ou la part des ressources fiscales des collectivités locales dans des conditions qui porteraient atteinte au principe constitutionnel de libre administration, il n'a pas jugé que dans les cas qui lui étaient déférés une telle atteinte avait été commise, probablement parce qu'il considérait les compensations comme satisfaisantes [48]. Le Conseil économique et social peut donc bien écrire que « l'autonomie fiscale n'est pas vraiment protégée » [49]. Le président du Sénat prit l'initiative de déposer une proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, qui fut adoptée par le Sénat le 26 octobre 2000, mais est depuis enlisée [50].

Les élus locaux dénoncent les réductions de ressources fiscales comme un retour à la centralisation, ce qui nous paraît inexact car elles ne ramènent pas aux modalités des années 1970, lorsque les représentants de l'État pouvaient influencer directement les politiques locales.

La réduction du pouvoir fiscal des autorités locales, par suppression ou réduction de l'assiette des impôts locaux et compensation du produit par une dotation d'État affectée d'un paramètre de progression pour l'avenir, permet à l'État d'arbitrer de manière macro-économique entre le recours à l'emprunt (en laissant se creuser son propre déficit budgétaire) et le recours à l'impôt pour financer les charges supplémentaires qu'il doit assumer. C'est ce pouvoir là qui est centralisé et non la gestion locale elle-même. Il n'en reste pas moins que celle-ci y perd des capacités d'initiative.

B. — *Les ressources transférées : dotations et subventions*

Le langage financier distingue les subventions, qui sont accordées de manière discrétionnaire dans leur principe et leur montant, souvent pour un objet déterminé et sous conditions d'emploi, et les dotations, établies par la loi (ou une délibération d'une assemblée locale) qui ouvre droit à une attribution calculée par application de critères objectifs et qui sont libres d'affectation.

Les subventions de l'État aux collectivités territoriales ont fortement régressé depuis 1983, quoiqu'elles aient récemment connu un certain regain de faveur dans le transport urbain, la politique culturelle et les politiques sociales dans les villes. En 2001 elles se montaient à un peu plus de 2 Md €.

L'essentiel des transferts de l'État vers les administrations locales consiste en dotations, ce qui est considéré comme un progrès de l'autono-

---

locales, 3 points de hausse pour la sécurité sociale. Les collectivités locales ont donc bien contribué à l'équilibre financier global.

[48] C. Constit. n° 2000-432 du 12 juillet 2000, *Rec.* p. 104 ; L. PHILIP, *R.F.D. Const.* 2000, p. 830 ; J.-L. PISSALOUX, *La Revue du Trésor*, 2000, p. 595 ; note J.-E. SCHOETTL, *AJDA*, 2000, p. 739.

[49] Jean-Pierre BRUNEL, *Rapport au CES, précité.*

[50] La formule choisie, « Les ressources hors emprunt de chacune des catégories de collectivités territoriales sont constituées pour la moitié au moins de recettes fiscales et autres ressources propres », aurait posé de redoutables problèmes de mise en œuvre.

mie des collectivités locales, car les subventions donnent aux services de l'État un moyen direct d'orienter les politiques locales et peuvent comporter de nombreux effets pervers.

La structure des dotations figure au tableau ci-dessous. On y constate que la moitié est constituée de dotations qui compensent des transferts de compétences ou des suppressions de ressources fiscales. Même une partie des dotations de fonctionnement est historiquement la compensation de pertes d'impôt local.

Ces transferts appellent les critiques générales suivantes. Par leur nombre, la diversité des modes de calcul, l'inutile complexité [51] des règles d'attribution aux bénéficiaires, les effets de stratification dus aux changements constants du droit, sous la pression des élus locaux eux-mêmes ou de circonstances particulières (l'essor des organismes de coopération intercommunale, également éligibles à certaines dotations) ils atteignent un degré insupportable d'opacité et le système n'est plus guère maîtrisé. Certaines dotations sont attribuées selon un principe de péréquation destiné à favoriser les collectivités les moins bien pourvues en autres ressources ou supportant des charges spécialement élevées. L'évaluation de ces péréquations est délicate en raison des défauts mentionnés ci-dessus. Des études récentes montrent qu'elles ne sont pas sans effets, mais ils sont généralement jugés insuffisants [52]. La pluralité d'objectifs poursuivis à travers ces multiples dotations fausse nécessairement les jugements.

Concours financiers de l'État aux collectivités locales

2002 LFI *millions d'euros*

1. Dotations et *subventions* de fonctionnement	21 742
2. Dotations et *subventions* d'équipement (autorisations de programme)	5 933
3. Financement des transferts de compétences (pour mémoire : fiscalité transférée)	6 770 *(5 980)*
4. Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs	21 551
Total général hors fiscalité transférée	55 996

Si les dotations semblent plus respectueuses de l'autonomie locale, il n'en reste pas moins que leur régime est contenu dans des lois, généralement issues d'un projet gouvernemental. Toutefois, elles sont l'objet d'une négociation permanente et serrée entre le gouvernement et les élus. Les projets gouvernementaux sont suivis de très près par les grandes associations d'élus locaux. Depuis 1996 des accords pluriannuels, inscrits dans la loi, définissent les règles d'évolution de l'enveloppe des dotations.

---

[51] Rapport BRUNEL, *précité*, p. II-146.
[52] Rapport BRUNEL, *précité*, p. II-147.

Surtout, le Comité des Finances locales, régi par les articles L. 1211-1 et suivants du CGCT, joue ici un rôle de tout premier plan, quoique fort discret. Il est composé de parlementaires et de représentants des différentes catégories de collectivités locales et groupements, parmi lesquels est élu le président qui est depuis 1979 la même personnalité, un ancien ministre des Finances. Les représentants de l'État forment environ le quart du Comité et sont donc largement minoritaires. Les décisions s'y prennent essentiellement par consensus. Il contrôle la répartition de certaines dotations, fixe le montant de certaines autres. Il peut être consulté par le gouvernement sur tout projet de loi et toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales, ce qui est une procédure couramment suivie. La consultation pour les décrets est obligatoire. Une formation spécialisée, *l'Observatoire des finances locales*, à laquelle participent en outre des personnalités qualifiées (universitaires, magistrats de la juridiction financière), soumet au gouvernement et au parlement un rapport annuel sur la situation financière des collectivités locales et peut fournir des analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances qui intéressent les collectivités locales.

III. L'ÉQUILIBRE INSTABLE ENTRE AUTONOMIE LOCALE ET RÉGULATIONS

Les fondements politiques du système financier moderne de la France ont été posés entre 1789 et 1825 environ. La Révolution de 1789 ayant eu pour première cause la remise en ordre des finances publiques gravement délabrées, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 [53] proclama en conséquence la suprématie des représentants élus pour consentir l'impôt et l'établissement d'impôts sur une base égalitaire. De nouvelles institutions, communes et départements, sont créées selon un principe d'uniformité, par opposition à la diversité des structures territoriales de la période antérieure et les règles du droit sont unifiées sur l'ensemble du territoire national. L'inscription de ces principes dans les formes administratives fut consolidée par une loi napoléonienne de février 1800, créant notamment les préfets, qui fut longtemps considérée comme la véritable Constitution administrative de la France, car elle traversa tous les régimes politiques. La Constitution du 4 octobre 1958 consacre l'unité de la République, tout en reconnaissant un principe de libre administration des collectivités territoriales, dont la réalisation concrète est placée entre les mains du législateur national.

L'autonomie des collectivités locales progressa au rythme de lois organisant l'élection de leurs organes [54] et élargissant leurs attributions. Elle trouva une assise nouvelle avec la prise de conscience progressive de la classe politique locale de sa puissance dans le système politique national, au tout début du XX[e] siècle, qui se renforça tout au long. Une

---

[53] Qui fait encore partie intégrante de la Constitution actuelle.

[54] Qui ne fut acquise pour l'élection des exécutifs départementaux et régionaux qu'avec la loi du 2 mars 1982.

série de lois promulguées de mars 1982 à début 1984 fit faire une avancée très significative au pouvoir local en renforçant les départements et les régions, alors que la décentralisation était jusque là essentiellement de nature municipale.

Le système a beaucoup bougé, mais il n'a pas changé de nature car les fonctions transférées aux collectivités locales demeurent de nature essentiellement « entrepreneuriale ». Il n'y a pas eu délégation de pouvoir législatif, ni même véritable élargissement du pouvoir réglementaire des autorités locales. Malgré l'importance des changements institutionnels, la réforme financière est restée très en retrait, hormis les compensations des charges transférées, et elle a suivi un tout autre rythme et d'autres logiques [55]. Même dans la période récente ce sont des contraintes européennes qui ont poussé à supprimer ou à réduire des impôts locaux, non la volonté de rationaliser le système.

Celui-ci se caractérise en définitive par l'existence de réelles libertés de gestion des collectivités locales, contrebalancées par le maintien de mécanismes nationaux de régulation qui sont partiellement autoritaires et partiellement concertés.

A. — *La grande liberté de gestion des administrations décentralisées*

La Constitution, qui parle de la libre administration des collectivités territoriales, qualifie bien le niveau où peut se déployer leur liberté d'action : celui des fonctions administratives, entendues comme étant d'abord des fonctions de caractère concret et économique, la création et la gestion de services et d'équipements publics. Ce n'est pas rien et on a vu que les responsables locaux ont une grande latitude pour choisir ce qu'ils veulent faire et comment ils le feront. Ils disposent de moyens logistiques, notamment d'un système financier, qui sont, à l'expérience, plutôt performants.

Outre ce qui a déjà été dit ci-dessus à propos des dépenses et des décisions fiscales, on peut ajouter quelques touches supplémentaires.

Un pouvoir de décision important sur les ressources

Le pouvoir d'emprunter des collectivités est à peu près total. Elles peuvent s'adresser à l'ensemble des établissements financiers et contracter sur toute la gamme des produits qui leur sont offerts. Leur régime est fixé en partie par le droit européen, pour partie par la réglementation générale des services bancaires, et pour le reste contractuellement sur la base des propositions faites par les établissements bancaires. Ne sont spécifiques aux collectivités locales que les règles qui limitent leur droit à emprunter. Or le droit français est ici un des plus libéraux. Une seule condition générale est posée : que le produit de l'emprunt soit réservé au

---

[55] Par exemple, la suppression des prêts privilégiés aux collectivités locales en application du droit communautaire et notamment de la directive du 24 juin 1988 sur la libre circulation des capitaux qui conduit à la « bancarisation » complète des emprunts des administrations locales.

financement de dépenses d'équipement, ce qui interdit le recours à cette ressource pour les dépenses de fonctionnement et pour le remboursement du capital d'emprunts arrivés à échéance. Il reste quelques limitations techniques sur des instruments financiers autres que l'emprunt, les émissions d'obligations ou les billets de trésorerie, mais cela est marginal.

Le choix de recourir à la tarification par les prix, là où sont délivrés des services marchands, est grand ouvert aux services publics locaux. Selon la jurisprudence le droit de créer et de fixer les tarifs d'utilisation de services et d'équipements publics appartient à la personne morale qui fournit les prestations ou biens [56] et les assemblées des collectivités territoriales ou des établissements publics locaux sont donc habilitées à décider de telles recettes et à déterminer leurs modalités. Cette faculté s'applique à d'innombrables services publics à caractère industriel ou commercial (distribution d'eau, assainissement, ordures ménagères, déchets des entreprises, chauffage urbain, transports publics, abattoirs, etc.) et à des services administratifs (musées, théâtres) [57].

Une grande liberté dans le choix du mode de gestion des services publics

En complément de la liberté qu'ont les collectivités locales de créer des services publics elles ont également la possibilité de les gérer selon des modalités fort diverses.

Elles peuvent choisir d'organiser un service public soit en gestion directe, avec éventuellement une autonomie comptable s'il a des activités marchandes, soit par l'intermédiaire d'un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placé sous le contrôle final du conseil municipal, soit sous forme de marchés assurés par des entreprises privées [58]. Elles peuvent aussi le confier à une entreprise privée en vertu d'un contrat de délégation de service public signé pour une durée assez longue (10 à 30 ans selon les services), soit sous forme de concession (l'entreprise concessionnaire assure le financement des équipements et infrastructures et gère le service en se rémunérant sur les usagers), soit sous forme d'affermage (l'investissement initial a été fait par la collectivité qui en confie la gestion à un entrepreneur privé qui lui verse un loyer et se rémunère sur les usagers), soit sous d'autres formes moins usitées. La collectivité locale peut également créer une société d'économie mixte, dont elle détient la majorité du capital et qui l'associe à des partenaires privés ; il en existe plus de 1 300 en France intervenant dans de multiples activités : opérations d'aménagement, gestion de services publics.

Les libertés de gestion ont été mises à profit par les responsables locaux, élus et bureaucrates, pour développer de remarquables outils de

---

[56] R. HERTZOG, « Le prix du service public », *AJDA* juin 1997 n° spécial *Le service public*, p. 55.

[57] Martine LONG, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, 2001, 180 p.

[58] Cantines, services de nettoyage, entretien des parcs et jardins, travaux de maintenance sur les immeubles, ramassage des déchets, etc. Ces contrats sont soumis aux règles de publicité et de mise en concurrence du Code des marchés publics.

management qui font que la modernisation a davantage pénétré les administrations décentralisées que les services de l'État.

B. — *Les voies multiples de la régulation étatique des finances locales*

La décentralisation est un certain mode d'organisation de l'État vis à vis des autres personnes publiques, qui se caractérise par le rôle central donné au Parlement dans l'organisation du pouvoir local, par le fait que l'État assure directement certaines fonctions pour le compte des collectivités locales et que ses agents exercent un contrôle des décisions qui sont prises par les organes décentralisés, spécialement en matière financière.

1. *Le parlement, architecte et garant de la libre administration des collectivités locales*

Le principe constitutionnel de libre administration est fondamentalement une attribution de compétence au législateur, seul habilité à déterminer « les principes fondamentaux ... de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources » (art. 34) et à fixer les « conditions » dans lesquelles les « collectivités s'administrent librement » (art. 72).

La Constitution ne définit ni le contenu, ni le périmètre de la libre administration. Il appartient au Parlement de créer les institutions, de définir leurs missions, leur mode de fonctionnement et leurs moyens. Il est l'architecte et le maçon de la décentralisation.

La libre administration doit être conciliée avec d'autres principes de valeur constitutionnelle (libertés fondamentales, égalité, liberté du commerce ou de l'enseignement, etc.). C'est bien au Parlement qu'il revient de hiérarchiser ces différentes exigences et de faire les arbitrages nécessaires.

Mais on ne peut faire semblant d'ignorer ce qu'est aujourd'hui la vraie nature de la loi : expression de la volonté du gouvernement davantage que du Parlement. On en a eu l'illustration dans les affaires relatives à la suppression de la TH des régions ou de la vignette des départements.

Et pourtant les élus locaux gardent une capacité d'influence non négligeable en raison d'un phénomène très typique de la vie politique française : le « cumul des mandats ». Si le Parlement est certes un organe d'État et si les deux assemblées sont composées d'élus nationaux, nombre de ceux-ci ont aussi un mandat électif, souvent même exécutif (maire, président d'établissement de coopération intercommunale, de conseil général), dans une collectivité territoriale. Beaucoup de parlementaires occupant des postes d'exécutifs de grandes collectivités sont ou ont été d'anciens ministres, voire premiers ministres.

Par conséquent, quand ils légifèrent, députés et sénateurs savent peser les intérêts nationaux et locaux en jeu. Au surplus, le Sénat, élu à un suffrage indirect par un collège d'électeurs issus des assemblées locales, est expressément chargé par la Constitution d'assurer *« la représentation des collectivités territoriales de la République »* (art. 24).

Le Parlement comporte donc un frein incorporé qui interdit à l'État de prendre des lois qui n'auraient pas un certain soutien de la classe

politique locale. Les observateurs de la vie parlementaire ont bien noté que les séances où se discutent des questions relatives aux finances locales sont particulièrement suivies. Bien entendu, les mécanismes politiques gardent leurs effets et le gouvernement a démontré à de nombreuses reprises qu'il avait les moyens de forcer sa majorité à voter ses projets, alors même qu'ils suscitaient une forte hostilité de la part d'une partie des députés-élus locaux.

Ajoutons enfin que de nombreuses et parfois puissantes associations d'élus locaux [59] suivent attentivement les travaux et projets des administrations centrales relatifs aux finances locales et se manifestent souvent très en amont de la préparation d'une réforme, sur le contenu de laquelle elles peuvent ainsi agir efficacement.

2. *La prise en charge par des services d'État d'opérations financières des collectivités locales : à la recherche d'intérêts partagés*

Le fait que la fiscalité locale soit gérée par l'administration des impôts, qui relève du ministère des Finances, peut paraître une atteinte sévère à l'autonomie locale. Et il est exact que les collectivités locales sont ici dans une réelle dépendance, notamment pour obtenir les informations nécessaires à l'établissement de leur budget.

Il est cependant difficile d'imaginer une modification radicale. Comme les grands impôts locaux sont communs à plusieurs catégories de collectivités, on ne peut, en tout état de cause, en confier la gestion à chacune, ce que beaucoup de communes seraient incapables d'assumer. L'État est finalement le meilleur dénominateur commun.

La vraie question est de savoir s'il est un bon prestataire de services. Or, sur ce plan il appelle de sévères critiques, car son aptitude à mettre à jour les données et à faire évoluer le système est médiocre. Mais la proposition de décentraliser la révision des bases au niveau des communes [60] paraît avoir des inconvénients encore plus grands.

Le deuxième service d'État prestataire pour les collectivités locales est la Direction générale de la comptabilité publique, autre administration du ministère des Finances, dont les agents assurent la fonction de comptable et de caissier des collectivités locales. Cette situation est sans doute plus critiquable au regard de l'autonomie locale, car ces agents, qui sont sous l'autorité hiérarchique du ministre, exercent aussi un contrôle sur les opérations de dépenses et de recettes qui leur sont confiées par les ordonnateurs élus. On retrouve ici encore le problème si spécifique à la France de la multitude des petites communes, dont beaucoup auraient les plus grandes peines à organiser et à payer le service correspondant, car il faut préciser que l'État l'assume de manière quasi gratuite (une très modique indemnité est versée au comptable par la collectivité).

---

[59] Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Association des Régions de France, Association des maires des grandes villes, etc.

[60] Rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par M. Pierre MAUROY, *Refonder l'action publique locale*, remis au Premier ministre le 17 oct. 2000, La Documentation française, 2000, 191 p.

Les prestations de services entre collectivités publiques ne sont pas inconnues, même dans les États fédéraux, où c'est cependant souvent l'administration de l'État fédéré qui assure des tâches pour le compte de la Fédération, comme en RFA. Le jugement qu'il faut porter sur ces situations doit s'appuyer moins sur des considérations de pouvoirs que d'efficacité. Il est moins important de rééquilibrer les pouvoirs dans ces domaines, que de s'assurer que les administrations locales tirent un intérêt réel de leur organisation actuelle, qu'elles leur apportent les services attendus et qu'elles peuvent en exiger l'amélioration. L'État fait ici d'incontestables efforts pour se présenter comme un opérateur et un conseiller davantage que comme un contrôleur. Mais la lourdeur de son administration, les difficultés de gestion qu'elle a et la lenteur des réformes qu'elle entreprend font que la qualité des services rendus mériterait d'être redressée.

3. *Le contrôle par des agents de l'État des actes et des opérations financières des collectivités locales : un trait distinctif de la décentralisation*

Voici une différence déterminante entre fédéralisme et décentralisation : le pouvoir fédéral n'a, en principe, aucun droit ni moyen de contrôle sur la gestion financière des entités fédérées, alors que les collectivités décentralisées sont soumises à de tels contrôles, y compris d'ailleurs au sein des États fédéraux eux-mêmes.

En France, ils prennent une double forme, le contrôle de la légalité des actes et les contrôles financiers proprement dits.

Tous les actes des autorités locales, budget compris, doivent être déposés auprès des services du préfet, ce qui est une condition de leur caractère exécutoire. Ils y sont soumis à un examen de conformité au droit et si le préfet découvre une illégalité, il peut demander à l'autorité concernée de retirer ou de modifier l'acte ; il peut aussi saisir le juge administratif par un recours en annulation de l'acte. Ce contrôle n'appelle de critiques que quant à ses modalités et à son fonctionnement, car la décision finale revient au juge et l'autonomie locale n'est pas le droit à l'illégalité.

Les contrôles financiers ont suscité plus de contestations et la législation y a fait l'objet de fréquentes modifications. Ils font intervenir une juridiction créée en 1982, les Chambres régionales des comptes, qui dépendent de la Cour des comptes par la voie de l'appel et du Conseil d'État par la voie de la cassation. Elles ont plusieurs missions. La première est de juger les comptes des comptables des collectivités locales et de leurs établissements, ce qu'elles font avec une périodicité d'environ 5 ans, en vérifiant la régularité des opérations. Elles peuvent également être saisies par le préfet pour constater qu'un budget ne respecte pas la règle de l'équilibre réel ou ne comporte pas l'inscription de dépenses obligatoires, auquel cas elles proposent à la collectivité les mesures de redressement nécessaires. Enfin, elles peuvent faire un contrôle de gestion des finances d'une collectivité qui se conclut par un rapport d'observations communiqué obligatoirement au conseil de la collectivité dans sa prochaine réunion. C'est ce contrôle là qui a provoqué le plus d'agacement chez les élus locaux qui avaient le sentiment qu'il empiétait sur leur pouvoir propre.

Des améliorations ont encore été apportées par la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes qui renforce la procédure contradictoire avant l'établissement du rapport d'observations définitif.

Le fédéralisme, institutionnel ou financier, est par nature un système d'équilibre des pouvoirs. Cet équilibre est dynamique et évolutif, comme le montre l'histoire de toutes les fédérations. Elles connaissent des mouvements cycliques, très apparents aux États-Unis, ou des étapes (la RFA après l'unification). La décentralisation est une autre forme d'équilibre, tout aussi complexe, entre d'autres pouvoirs, sur d'autres espaces et entre un nombre plus grand de collectivités aux caractéristiques beaucoup plus variées que celles des États fédérés.

Jean Anastopoulos a montré que les États fédéraux commençaient par afficher un principe de partage des pouvoirs financiers pour ensuite retrouver un besoin de coopération et de coordination financière qui s'accompagne de subtils mécanismes de rééquilibrage, voire de centralisation. On rendra assez bien compte des institutions françaises et de leur évolution en renversant cet ordre : il y a d'abord eu volonté d'unifier, de coordonner, puis évolution vers davantage de partage.

Ce mouvement n'est pas terminé et une relance de la décentralisation pourrait se faire dans deux directions, en n'oubliant pas qu'elle s'opère sous une contrainte nouvelle.

De nouveaux transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales seraient indiqués à la fois pour rationaliser les partages dans certains secteurs et parce que l'État, qui est un mauvais gestionnaire, ne pourra se réformer qu'en s'allégeant, comme l'exige la nouvelle loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances qui prévoit une présentation des budgets par programmes. Il devra évidemment transférer les moyens correspondants et rénover la fiscalité locale et les dotations. L'État devrait aussi s'engager dans un processus de délégation de compétences réglementaires vers les collectivités locales, qui ne ferait pas basculer dans le fédéralisme, mais qui rééquilibrerait les pouvoirs.

En revanche, on est sceptique quant à l'extension possible de l'autonomie fiscale et à une libération accrue du pouvoir fiscal et dépensier des collectivités décentralisées. L'État a la responsabilité de faire respecter la discipline budgétaire imposée par le droit communautaire et les arbitrages ne se font plus seulement entre ses intérêts financiers et ceux des collectivités locales, selon un jeu traditionnel et bien codifié, mais aussi par rapport aux besoins de la sécurité sociale [61]. Tant que ceux-ci sont à la hausse, il est difficile d'envisager une plus grande libération du pouvoir financier local. Mais c'est qu'on est déjà dans un nouveau fédéralisme financier, élargi à l'espace européen !

Tableau synoptique des administrations locales en France

L'article 72 de la Constitution dispose que les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements et les territoires

---

[61] Notre article, « Le ménage à trois », *Annuaire 2002 des collectivités locales*, CNRS éditions.

d'outre-mer (actuellement la Polynésie française, Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques) et que toutes autres collectivités peuvent être créées par la loi, ce qui fut le cas des régions (loi de 1982 entrée en vigueur en 1986) et de collectivités à statut original (Mayotte, St Pierre et Miquelon). La Nouvelle Calédonie a un régime unique et bénéficie d'une large autonomie, y compris dans le domaine normatif (art. 76 et 77 de la Constitution). En outre, le législateur a autorisé la création d'établissements publics de coopération intercommunale qui ont connu un grand essor et qui viennent compliquer le paysage administratif. Rappelons, enfin, que des services territoriaux de l'État sont présents dans les régions, départements, arrondissements (sous-préfectures) et circonscriptions spécialisées (centres des impôts, par ex.)

36 779 COMMUNES		
Organisation	**Compétences**	**Finances**
Conseil municipal de 9 à 69 membres élus au suffrage universel direct ; scrutin majoritaire dans les communes de moins de 3 500 habitants ; au dessus, scrutin mixte (proportionnel avec prime majoritaire à la liste arrivée en tête). Maire élu par le conseil, en son sein ; presque toujours le leader de la liste majoritaire ; assisté d'adjoints élus sur sa proposition par le conseil et dotés de pouvoirs délégués par le maire. Protections et garanties fonctionnelles, mais pas de statut professionnel ; des indemnités variables selon la taille de la collectivité.	Gestion de l'état civil et de nombreuses tâches administratives (élections) pour le compte de l'État. Réglementation de l'ordre public ; de l'urbanisme. Écoles maternelles et élémentaires ; voirie, parcs de stationnement ; nombreux services publics : distribution d'eau, assainissement, ramassage et élimination des déchets, chauffage urbain, transports urbains, abattoirs, marchés. Equipements sportifs (stades et piscines) et culturels (théâtres, opéras, etc.) Beaucoup de ces services sont organisés à un niveau intercommunal et souvent délégués à une entreprise privée.	Recettes totales hors emprunts en 1999 : 66,7 Md €. Budget divisé en 2 sections : fonctionnement et investissement. Ressources fiscales : taxes foncières dues sur les terrains et les immeubles bâtis en fonction d'une valeur calculée par l'administration et censée représentative du revenu tiré du bien ; taxe d'habitation due par l'occupant d'un immeuble d'habitation ; taxe professionnelle due par les entreprises non agricoles, calculée actuellement sur la valeur des équipements utilisés. Ces 4 taxes représentaient 30 Md € * en 2000 sur 56,6 Md € de recettes totales de fonctionnement. * y compris les compensations versées par l'État pour diverses exonérations. Les autres taxes communales rapportent moins de 5 Md € : taxe sur l'électricité, sur des mutations immobilières, etc.

GROUPEMENTS DE COMMUNES 18 504 syndicats au 1/1/1999 2 000 communautés au 1/1/01		
Organisation	**Compétences**	**Finances**
Établissements publics, dont les conseils sont composés de délégués des communes membres élus par les assemblées de celles-ci à un scrutin proportionnel. Le président et les vice-présidents délégués sont élus par le conseil. Les syndicats de communes sont spécialisés dans un ou quelques services marchands ou techniques ; les communautés urbaines, com. d'agglomération et communautés de communes ont une vocation plus large, comprenant souvent tous les équipements d'infrastructure, l'action économique, l'urbanisme...	Pas de clause générale de compétence ; ils exercent les missions qui leur sont expressément transférées par les communes dans l'acte institutif ou par décisions ultérieures ; les communautés ont des compétences en partie obligatoires.	Prix des services publics transférés ; les communautés ont accès aux mêmes impôts que les communes, sauf lorsqu'elles sont dans un système de taxe professionnelle d'agglomération, cet impôt étant réservé à la communauté, les communes gardant les 3 autres taxes directes ; de complexes mécanismes de compensation communauté /communes sont établis par la loi. Les données statistiques sont peu fiables ; les dépenses totales de ces organismes s'élevaient en 1999 à un peu plus de 40 Md €.
100 DÉPARTEMENTS		
Organisation	**Compétences**	**Finances**
Les conseillers généraux sont élus au scrutin majoritaire uninomimal à deux tours pour 6 ans dans la circonscription « canton », mais renouvelés par moitié tous les 3 ans. Ils élisent le président et les vice-présidents. Le conseil général désigne une commission permanente à laquelle il peut déléguer de larges pouvoirs, sauf le vote du budget.	Construction et entretien de la voirie hors agglomération, des collèges ; l'aide sociale (1/3 ou plus des dépenses de fonctionnement) ; l'assistance aux communes rurales ; des actions culturelles (musées, patrimoine ancien) ; le transport interurbain ; les services de secours et d'incendie.	37 Md € de recettes totales hors emprunts en 2001. Taxe sur les immeubles bâtis, taxe d'habitation et taxe professionnelle selon les mêmes règles que les communes. Droits sur les mutations immobilières, taxe sur l'électricité. Les impôts représentent environ la moitié de leurs recettes de fonctionnement (34 Md € en 2001) Dotations de l'État pour 9,2 Md € en 2001

26 RÉGIONS		
Organisation	**Compétences**	**Finances**
Conseil régional élu à la représentation proportionnelle ; élit son président et des vice-présidents délégués ; désigne une commission permanente à laquelle il peut déléguer de larges pouvoirs, sauf le vote du budget. Un Conseil économique et social, formé de représentants des syndicats, des entreprises, des organismes économiques, sociaux et culturels, a une compétence consultative et d'étude.	La loi lui attribue des missions générales dans le domaine de l'aide aux entreprises, de l'aménagement du territoire et de la planification qui est cependant tombée en désuétude. Construction et gestion des lycées ; formation professionnelle ; certaines compétences en matière de transports, de canaux et de ports fluviaux. Les régions interviennent aussi beaucoup pour le soutien à la culture, à la recherche, aux universités, la protection de l'environnement.	Recettes totales hors emprunts en 2001 : 12,3 Md €. Taxe professionnelle et taxe sur les propriétés bâties. Taxe sur l'immatriculation des automobiles. Pas de dotations générales de fonctionnement, mais des dotations de compensation pour suppression de recettes fiscales. Près de la moitié de leurs dépenses est encore sous forme d'investissement, principalement en subventions accordées à des tiers, État compris.

Dépenses et recettes des collectivités territoriales

Année 2000			***en milliards d'euros***
Dépenses totales	**126,60**	**Recettes totales**	**126,66**
• Fonctionnement	79,86	• Fonctionnement	102,64
— personnel	28,92	— impôts et taxes	66,31
— intérêts	4,41	— produits 4 taxes	43,19
— transferts versés	21,05	— dotations d'État	21,25
• Investissement	46,74	• Investissement	24,02
— remboursement de dette	13,43	— dotations, subventions	9,19
— équipement brut	24,17	— emprunts	11,27

Prélèvements obligatoires en % du PIB

	1995	**2000**	**2002**
État	16,6	17,1	16,6
Organismes divers d'adm. centrale ODAC	0,4	0,8	0,8
Administrations publiques locales	5,5	5,2	4,8
Administrations de Sécurité sociale	20,3	21,4	21,7
Union européenne	0,8	0,6	0,5
Prélèvements obligatoires effectifs	**43,7**	**45,2**	**44,5**

Dette des collectivités territoriales

en milliards d'euros

	1995	**2001**
Dette au 1er janvier des :		
Régions	7,54	7,77
Départements	21,61	19,70
Communes (y compris Paris)	52,74	51,14
Total collectivités territoriales	**81,89**	**78,60**