



**Le système financier local et ses modèles :  
quelle production de connaissances  
au cours des 30 années passées ?**  
Constitution d'un état des lieux

**avril 2015**  
**volume 1**

**Camille Allé**  
**Françoise Navarre**

PUCA - BON DE COMMANDE N° 1402812537

---

SOMMAIRE

---

<b>1 – Introduction</b> .....	3
<b>3 – Le partage des rôles et des ressources</b> .....	8
3-1 - La fiscalité locale : généralité ; taxes spécifiques.....	8
3-2– Les dotations et l’autonomie financière/fiscale.....	31
3-3– La péréquation.....	36
<b>4 - Les dépenses</b> .....	47
4–1– Les dépenses, au centre de l’action publique locale.....	47
4–2– Les cadres théoriques .....	48
4–3– Les dépenses locales d’investissement dans les objectifs de régulation.....	53
4–4– A la recherche des déterminants de la dépense publique locale.....	55
4–5– Les dépenses par fonction .....	58
<b>5 – Les (autres) modes de financement</b> .....	63
5-1- Les recettes tarifaires .....	63
5–2- Les cofinancements entre collectivités / collectivités-Etat .....	65
5-3- Les emprunts .....	67
<b>6 - Les outils de gestion et de contrôle</b> .....	84
6-1– Le plan et la nomenclature comptable, des référentiels organisateurs.....	86
6-2– Des contrôles, Les Cours et Chambres Régionales des Comptes.....	92
6-3– Les compétences, l’ingénierie.....	100
6-4– Le contrôle de gestion en tant que dispositif analyseur .....	102
6-5 – Les analyses financières .....	109
6-6– Des coûts, entre conceptions et évaluations.....	118
6-7 – La communication financière, au nom de la transparence.....	125
6-8 - La performance locale (fait débat ?).....	129
<b>7 – Des mises en transversalité</b> .....	135
7-1- La ville, ses coûts et leur financement.....	135
7-2 - L’intercommunalité, objet au cœur des tensions fiscales et financières .....	139
<b>8 – Des zones d’ombre</b> .....	148

**Le système financier local et ses modèles :  
quelle production de connaissances au cours des 30 années passées ?**  
constitution d'un état des lieux

## 1 – INTRODUCTION

### *Un contexte*

Depuis une trentaine d'années, le système financier local a donné lieu à différentes vagues d'observations et d'analyses. Dès 1988, le GRALE (Groupement de recherches sur l'action locale en Europe) publiait un annuaire, fourni, des centres de recherches s'intéressant, entre autres, aux questions de finances publiques locales<sup>1</sup>. A. Guengant (2002) dresse le panorama des nombreux travaux effectués sur le thème au CREFAUR (Centre de recherche en économie et finances appliquées de l'université de Rennes) depuis 1975, en soulignant l'évolution tant des thématiques abordées que la façon de les aborder. Les économistes ont été fortement présents sur le champ au point que l'on a pu, comme en témoigne Y. Fréville dès 1966, faire état de la véritable émergence puis de la consolidation d'une économie des finances locales. Parallèlement, les transformations institutionnelles (la décentralisation, « l'intercommunalisation », etc.) ont suscité de nombreux travaux, engagés au prisme des sciences politiques (par exemple : Le Lidec, 2011). Les finances publiques locales constituent bien des objets à gouverner comme des objets présidant aux formes de gouvernement, ou de gouvernance.

Les sujets/thèmes abordés par le monde académique ont évolué avec les dynamiques sociétales. Les rythmes d'urbanisation des années 70 à 90 et plus globalement, les conditions de la production urbaine et de l'aménagement, impliquant des actions publiques soutenues et une mobilisation intense des moyens des collectivités, ont donné lieu à nombre d'études. Les tensions actuelles pesant sur les sources de financement (qu'il s'agisse de la fiscalité, des transferts étatiques ou bien encore des emprunts), s'imposant tant à l'Etat qu'aux collectivités territoriales, génèrent de nouvelles interrogations quant à la conduite de l'action publique,

---

<sup>1</sup> Annuaire des collectivités locales, 1988, *Adresses des principaux centres de recherche sur l'administration locale en Europe et en Amérique du Nord*, Grale, Tome 8, pp. 377-386.

pour la préservation des équilibres (financiers, politiques, sociaux et territoriaux), etc. Autant de changements générant des besoins en termes de production de connaissances ; autant de questions problématiques à même de susciter l'intérêt des chercheurs et même, le suscitant.

Parallèlement aux transformations des modes de gouvernement (suite aux mouvements successifs de décentralisation), à celles des modes de planification et des visions les sous-tendant (Béhar, 2013<sup>2</sup>), et en lien avec les dynamiques de développement territorial, les processus de différenciation, les différences fiscales et financières entre territoires sont devenues des objets de préoccupations. La régulation des écarts, lorsqu'ils sont tenus comme inévitables, via des dispositifs nationaux et/ou locaux de solidarité, est placée, de façon récurrente, à l'agenda politique. Les chercheurs ne manquent pas d'interroger le sens des mécanismes de compensation mis en œuvre, ainsi que leur portée.

Dans un autre registre, les rapports parlementaires et/ou institutionnels ont été abondants. Les modes d'imposition locale, fréquemment taxés de désuets (par exemple : Cour des comptes, 2008), appellent réforme tout autant que les modes d'organisation territoriale. A cette fin, il faut des travaux préalables. Les rapports d'évaluation de la gestion financière locale, dressés par la Cour des comptes, ne manquent pas non plus. Certains, spécifiques, apportent même des éclairages sur des questions vives et appelant des mesures de sauvegarde. Ce fut par exemple le cas pour les emprunts dits « toxiques », dont l'explosion mettait à mal les équilibres, voire le devenir financier, de maintes collectivités (Cour des comptes, 2011).

La plupart des travaux et des rapports situent, à leur manière, les faits dans des perspectives diachroniques, tout en ayant une profondeur variable.

Dans ce contexte, des éléments de connaissance quant au système financier local et à ses évolutions, effectives ou souhaitées, existent. Un premier passage en revue laisse rapidement apparaître qu'ils sont fragmentés entre des productions au statut distinct et surtout, entre des approches disciplinaires spécifiques et/ou des visées thématiques particulières.

Les évolutions du système financier local, dans sa continuité comme dans ses ruptures, n'apparaissent pas réellement. Une simple compilation des travaux existants ne suffit pas pour percevoir le « fil rouge » ou le sens de la trajectoire et surtout, d'en percevoir les fondements. Elle ne renseigne pas non plus quant aux changements éventuels de modèles qui ont pu se produire. S'agit-il de transformations effectives ou bien au contraire, de simples adaptations conjoncturelles ? Une lecture rapide ne laisse pas non plus transparaître si les préoccupations des chercheurs se renouvellent, en lien (ou non) avec les évolutions du contexte ou avec les débats agitant les scènes politiques. Aussi, faire apparaître quelles sont finalement les traits marquants du système financier local ainsi que les dimensions structurantes des travaux, qui permettent de les éclairer, suppose alors un regard d'ensemble, dans une distance propice à s'abstraire des particularités de chacun des travaux, à saisir ce qui fait plus globalement trait d'union ou point de rupture dans les problématiques.

---

<sup>2</sup> Pour exemple : Béhar D., 2013, « Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ? », *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*, éd. La Documentation Française, pp.406-420

### *Des objectifs*

Dans cette optique, la constitution d'un état des lieux des productions de connaissance dans le domaine des finances publiques locales au cours des 30 dernières années peut être conduite, avec un double objectif :

- Celui de percevoir les enseignements essentiels livrés par les études et recherches déjà conduites. Que disent-ils concernant le système financier local, dans son intrication avec les contextes territoriaux, avec les choix des élus, au regard encore des relations qui se nouent entre Etat et collectivités ?
- Celui de mettre en lumière quels sont les objets principalement mis à l'étude et selon quels modes d'approche. Est-il des thématiques régulièrement abordées ? Est-ce le fait de courants spécifiques ou d'écoles de pensée ? *A contrario*, quels sont les points laissés dans l'ombre, ceci freinant une vision compréhensive ? Observe-t-on, au cours de la période prise en compte, des mutations significatives tant dans « ce qui est produit » que parmi « ceux qui produisent » ?

L'entreprise semble centrale, au stade actuel. Dans les années récentes, les productions scientifiques consacrées aux finances locales, les consultations de recherche sur le thème et les financements disponibles pour effectuer les travaux, les colloques et manifestations dédiés... ont été rares ou se sont raréfiés. Parallèlement, les interrogations quant aux moyens disponibles pour les collectivités locales et leurs usages sont particulièrement vives au sein du débat public. Le grand écart interpelle ; tout semble se passer comme si le lien entre recherche et action était distendu. Et ce précisément à un moment de contraintes et de tensions, où la production de connaissances pourrait trouver une réelle utilité.

L'état des lieux projeté doit alors servir à confirmer ou non le constat formulé d'éloignement. Est-il plus apparent que réel ? S'il est avéré, quelles hypothèses peut-on formuler quant à sa génération ? Provient-elle de la défection de certains champs disciplinaires, au profit d'autres thématiques, ou bien d'un tarissement de la demande d'expertise, conjugué à un fléchissement de son portage ?

Ceci étant, le *survey* en question, au-delà de sa portée informative et analytique, contribuera à jeter les bases d'une « fonction de mémoire ». Dans la période récente, les transformations des dispositions normatives et des modes de régulation ont été incessantes. Les nouveaux dispositifs empruntent à ceux qui les ont précédés, en ménageant des mécanismes transitoires qui, fréquemment, perdurent. L'empilement gagne en complexité ; sa lecture ne devient accessible que si elle s'inscrit dans des réflexions portant sur la durée et posant des repères.

Interpellés par l'atonie actuelle des travaux dans le domaine, des représentants de l'AdCF et du Lab'Urba sont en train de susciter la constitution, puis l'animation, d'un réseau de chercheurs, d'experts, d'acteurs, intéressés par la thématique des finances publiques locales<sup>3</sup>. Pour être pertinent, le lancement de nouvelles pistes de travail, tel que le vise ce réseau, doit impérativement s'appuyer sur une connaissance structurée des voies de recherches qui ont déjà été empruntées et de leurs issues. L'état des lieux visé constitue un des éléments de base du dispositif.

---

<sup>3</sup> Un Colloque « Le système financier local, entre ancien et nouveau modèle », s'est déroulé (à Paris) le 20 novembre 2014, constituant le moment inaugural du réseau envisagé.

### *Un contenu*

L'état des lieux porte sur les travaux (études, recherches) réalisés au cours des 30 dernières années. La période coïncide avec celle où des étapes significatives de la décentralisation (souvent tenue comme vectrice de changements substantiels du point de vue des équilibres financiers et des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités), des recompositions territoriales (avec la montée en puissance des intercommunalités) se sont tenues. Durant cette période ont encore eu lieu des réformes significatives, telle celle intervenue en 2010 et ayant entre autres conduit à la suppression de la taxe professionnelle.

La revue effectuée est principalement centrée sur le système financier local français, éventuellement mis en perspective avec d'autres contextes nationaux, sur des points significatifs, sur ceux encore où les ancrages théoriques (anglo-saxons) sont fortement marqués. Il intègre les différentes déclinaisons du système, à savoir les modèles dépensiers et les modes de financement, leurs interrelations.

Le présent rapport, assorti d'une bibliographie thématifiée, rend compte des principales problématiques recensées, de leurs modes de traitement, des « résultats » majeurs livrés par les travaux. Des points aveugles sont mis en évidence, donnant l'occasion d'esquisser de potentielles pistes de recherche. Une attention particulière est portée aux champs disciplinaires investis. La tentation d'approches sectorielles, l'absence de pluridisciplinarité pourraient-elles à l'origine du manque de dynamisme des investissements scientifiques dans le domaine, tel qu'il apparaît de prime abord ?

De façon plus précise, les grandes lignes de la méthode adoptée pour recenser les références utiles sont présentées dans un premier temps (chapitre 2), les règles retenues ayant des incidences sur les contenus. Une partie du rapport (chapitre 3) est dédiée aux questions relatives au partage des rôles et des ressources entre niveaux de gouvernement. Une attention particulière est accordée aux modes de financement majeurs que constituent la fiscalité locale et les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. Les unes et les autres sont déterminantes dans les équilibres financiers locaux, et illustratives des tensions entre « centre » et « périphérie » ; elles sont au centre d'un grand nombre de recherches. Les collectivités mobilisent des fonds ou en disposent dans la perspective de les dépenser. Les questions spécifiques aux dépenses publiques locales sont alors abordées (chapitre 4). Les ressources mentionnées (fiscalités et dotations) ne sont généralement pas suffisantes pour couvrir les charges assumées localement. D'autres leviers de financement sont à leur disposition et parmi eux, la possibilité de recourir à des emprunts. Les recettes en question sont loin d'être mineures, compte-tenu des problématiques spécifiques qu'elles soulèvent (chapitre 5). Comme tout autre segment des puissances publiques, les collectivités sont soumises à des règles, à des contrôles destinés à garantir un « bon » usage des fonds. Les unes et les autres utilisent divers instruments, de façon à parvenir à ce qui, de leur point de vue, correspond à une « bonne » gestion. Comment les chercheurs considèrent-ils ces modalités de pilotage, qu'elles soient externes ou internes (chapitre 6) ? Afin de s'extraire de points de vue thématiques, des « objets transversaux » sont choisis et examinés. Les villes et les intercommunalités posent-elles des questions particulières, du point de vue de leurs finances (chapitre 7) ? Les zones d'ombre, ou questions de recherche restées en suspens et susceptibles de donner lieu à des investigations sont énoncées, *in fine* (chapitre 8).

La bibliographie constituée, ainsi que divers éléments d'ordre factuels relatifs aux ressources examinées, figurent en Annexe (volume 2).

## 2 – METHODOLOGIE

Les recherches bibliographiques (ressources en ligne et centres documentaires) ont été effectuées notamment à partir des sites Cairn, Persée, Dalloz, Revues qui recensent plusieurs centaines de revues scientifiques en suivant une double entrée :

- d'une part, une recherche par mots-clés prédéfinis, illustratifs des éléments du système financier local tels que autonomie financière, péréquation, fiscalité locale, taxe d'habitation, taxe professionnelle, taxes foncières, dette locale, emprunt, etc.
- d'autre part, une recherche par type de publications (notamment ouvrages/manuels, rapports, thèses) et surtout par revues en balayant systématiquement le sommaire des revues françaises susceptibles de s'intéresser de près ou de loin aux finances publiques (Pouvoirs locaux, Annuaire des collectivités locales, Revue française de droit administratif ou Revue française finances publiques, Economie et statistiques, Politiques et management public, Revue d'économie régionale et urbaine, Politix, Pouvoirs, Revue française de science politique, Géographie, économie et société, Espaces et sociétés, essentiellement) depuis les années 1980.

Les recherches ne sont pas toujours systématiques. Les articles des revues de droit telles que la Revue française de droit administratif, l'Actualité juridique du droit administratif, l'Actualité juridique des collectivités locales, par exemple, ont été recensés selon la première entrée, sans dépouiller systématiquement les sommaires pour des raisons de volume et de compatibilité avec le logiciel de gestion de références utilisé (Zotero). Pour un commentaire détaillé marqué par une orientation juridique des différents thèmes explorés dans ce rapport, le lecteur pourra se référer au Jurisclasseur, édité par LexisNexis. Le fond documentaire de la bibliothèque de FONDAFIP a également été utilisé. Certains rapports institutionnels (Cour des comptes, Assemblée nationale, Sénat, Conseil des prélèvements obligatoires,...) sont recensés mais l'exhaustivité n'est pas visée en matière de littérature grise. Les éventuels travaux non francophones sur les finances locales en France, impliquant un travail d'ampleur pour dépouiller les revues internationales, ne sont pas pris en compte. Apparaissent en revanche les titres anglophones incontournables et fondateurs pour certaines disciplines (en économie généralement). Quant aux thèses, la recherche bibliographique s'appuie sur le site Theses.fr, inventoriant toutes les thèses soutenues en France depuis 1985.

L'ensemble des quelques 1 000 références du corpus est mis en forme à l'aide d'un logiciel de gestion adapté, Zotero. Les références en question ont été classées sous différentes catégories définies de manière inductive au fur et à mesure de la collecte. Cette organisation thématique a permis de mettre en évidence des dimensions structurantes dans les recherches qui fondent la restitution finale.

Ce travail bibliographique s'est accompagné de réunions de travail avec G. Gilbert (professeur émérite à l'ENS de Cachan), spécialiste du domaine, et d'échanges téléphoniques avec des chercheurs (droit, économie, sociologie) pour faire état des méthodes et concepts utilisés ou à utiliser, des questions récurrentes ou au contraire oubliées dans leur discipline.

### 3 – LE PARTAGE DES ROLES ET DES RESSOURCES

#### 3-1 - LA FISCALITE LOCALE : GENERALITE ; TAXES SPECIFIQUES

La fiscalité locale de manière générale fait l'objet de nombreuses publications qu'ils s'agissent de rapports produits par différentes institutions (Assemblée nationale, Sénat, Conseil économique, social et environnemental, Commissariat général du plan, Conseil des prélèvements obligatoires, OCDE, etc.) ou de travaux de recherche sur lesquels nous revenons dans un premier temps. Les interactions fiscales entre niveaux de collectivités ou entre collectivités et contribuables donnant lieu à ou ayant suscité une littérature très abondante en économie, la deuxième partie est consacrée à ces questions. Enfin, d'autres travaux portent plus spécifiquement sur certaines impositions locales (taxe d'habitation, taxes foncières, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe professionnelle) et nous les abordons dans un dernier temps.

##### *1 - La fiscalité locale en général*

L'impôt local est lié à des questions sous-jacentes d'effets de base et de taux, de répartition entre collectivités et entres contribuables (ménages, entreprises), de rendement, d'équité entre les collectivités et entre les contribuables. Ces problématiques sont communes à tous les pays et ont donné lieu à des multiples analyses comparatives de l'OCDE notamment. Les analystes différencient alors les ressources financières en plusieurs catégories (fiscalité locale propre, fiscalité locale partagée avec d'autres niveaux de gouvernement, dotations/subventions) en fonction de la marge d'action des collectivités locales sur ces ressources (Blöchliger et al ., 2010 ; Blöchliger et Balázs, 2013).

En France, les auteurs des rapports (par exemple : Conseil des impôts, 1989 ; Hervé, 1998 ; Bonrepaux, Mariton, 2005 ; Valletoux, 2006, Conseil des prélèvements obligatoires, 2010) s'accordent sur la complexité croissante d'une fiscalité locale, de plus en plus prise en charge par le contribuable national du fait de la compensation de dégrèvements et d'exonérations par l'Etat. Ils convergent vers l'impérieuse nécessité de réformer. Les montants prélevés sur le budget national pour les compensations s'élèvent, participant au déficit public d'ensemble. Ils sont assimilables au coût d'une réforme sans cesse différée du système d'imposition locale, dont chacun reconnaît pourtant qu'il s'essouffle. Le mécanisme fait par ailleurs l'effet d'une contradiction manifeste : dans un contexte qui se veut de plus en plus décentralisé, l'Etat devient pratiquement (au moins pour certaines taxes) le premier contribuable local. Un mouvement de recentralisation affecterait le système de financement/de taxation des collectivités (Gilbert, Guengant, Hespel, 2001). Ces rapports pointent le manque de lisibilité pour le contribuable rendant impossible l'attribution de la responsabilité des hausses de fiscalité locale à tel ou tel niveau de collectivités locales. Ils soulignent également la déconnexion des impôts directs locaux par rapport au revenu des redevables.

Parmi les publications sur la fiscalité locale, la revue *Pouvoirs locaux* consacre six dossiers à ce thème entre 1994 et 2010, période durant laquelle se pose de plus en plus âprement la question de l'ajustement par les recettes. Les titres sont évocateurs :

« Finances locales. La réforme au pied du mur »(1994), « Fiscalité : l'heure de vérité (2000), « Fiscalité locale : pourquoi rien ne va plus ? » (2005) ou encore « Finances et fiscalités locales : les collectivités et les citoyens pressurés » (2010).

Malgré toutes ces critiques et appels à réformer un système jugé obsolète, toute transformation de la fiscalité locale étant un jeu à somme nulle avec des gagnants et des perdants, les réformes ont un coût politique élevé et se heurtent au pouvoir de veto des acteurs locaux (Le Lidec, 2011). L'impôt local, et plus précisément le pouvoir fiscal (c'est-à-dire la capacité à modifier la base fiscale et surtout le taux d'imposition), est érigé par les élus locaux en symbole de la libre administration des collectivités. Très attachés à ce pouvoir fiscal, ils n'en ont pas toujours disposé. Il faut attendre la loi du 10 janvier 1980 pour qu'ils puissent voter les taux et avoir ainsi la possibilité de répartir la charge fiscale entre les différents contribuables (Uhaldeborde, 1984). En droit, la libre administration « *n'implique pas nécessairement la détention d'un pouvoir fiscal local* » comme le relève une nouvelle fois le Conseil des prélèvements obligatoires (2010, p.32) (voir la partie sur l'autonomie financière et fiscale). Entrent ainsi en tension la volonté locale de conserver des impôts locaux propres et les impératifs de contrôle des dépenses et des recettes assignés aux budgets publics dans leur ensemble.

Du côté de la recherche, les travaux des historiens, politistes et sociologues sont assez rares à l'exception de ceux de P. Le Lidec (2011) de F. Foucault (2005) et de quelques études de cas sur la Creuse (Cleret, 1992) ou sur le Rhône (Nelly, 1992). Les juristes consacrent plusieurs chroniques et commentaires de loi à la fiscalité locale en l'état dans des revues telles que l'AJDA (Actualité juridique du droit administratif) ou l'AJCT (Actualité juridique des collectivités locales). En économie, l'essentiel des travaux porte sur les interactions fiscales entre collectivités mêmes ou entre collectivités et contribuables ; ils s'inscrivent dans des courants de littérature anglo-saxons. Compte tenu de l'ampleur des textes dédiés, nous y consacrons une sous-partie distincte (voir ci-dessous). G. Gilbert et A. Guengant publient un manuel portant sur le sujet, précisément intitulé *La fiscalité locale en question* (1998).

En marge des problèmes d'interactions fiscales, M.-E. Binet et J.-S. Pentecôte (2006) s'interrogent sur les liens entre la structure de l'impôt et le cycle électoral au plan municipal. Ils montrent l'existence d'un cycle (électoral) municipal de taxation, différencié selon que l'on se situe en période électorale ou pré-électorale, dépendant également de la structure de l'impôt (progressif ou dégressif), de la stratégie d'endettement public, des préférences des électeurs pris comme référence. Le modèle économétrique est estimé sur l'ensemble des communes françaises de plus de 10 000 habitants et couvre les élections de 1989 et de 1995. D'autres chercheurs croisent plusieurs dimensions des finances locales et lient par exemple endettement, fiscalité et équipements collectifs (Théret, 1977) ou encore recettes fiscales et coût de fourniture des services publics (Baudry, 2005). Le système de financement est fréquemment analysé en fonction de ce qu'il contribue à financer (cf. partie dépenses). Enfin, on recense une thèse en droit public sur les difficultés à réformer une fiscalité locale aux objectifs concurrents, si ce n'est contradictoires (Branquart, 2009) et une autre en droit public portant également sur la réforme de la fiscalité locale de 2010 (Fall, débutée en 2011).

## 2 - Les interactions fiscales : un champ de questions privilégié par les économistes

Les questions liées aux interactions fiscales entre collectivités locales d'un même niveau (interactions horizontales) ou de niveaux différents (interactions verticales), ainsi que les interactions entre choix fiscaux des collectivités et contribuables (entreprises, ménages) sont largement explorées par la discipline économique depuis les années 1960. En revanche, à notre connaissance, on ne trouve pas de recherches en droit, en science politique ou en sociologie abordant ces thèmes. Le nombre de travaux en économie, les différences

entre les courants et les approches des interactions fiscales imposent des précisions sur les angles adoptés, les présupposés propres à chacun, les filiations et les relations entre ces théories.

(i) *Quatre approches en économie*

En matière de finances locales, quatre approches existent en économie : les finances publiques urbaines ou encore l'économie publique locale, le fédéralisme financier (*fiscal federalism*) de première génération, l'école du choix public (*Public Choice*) et un fédéralisme financier de seconde génération qui intègre en partie des considérations du *Public Choice*. Ces approches vont imprégner les conceptions des interactions fiscales.

*Les finances publiques urbaines ou l'économie publique locale*

Les finances publiques urbaines ou encore l'économie publique locale utilisent les outils de l'économie publique pour comprendre comment fournir de manière optimale des biens publics et les financer sur une carte des collectivités données, sans hiérarchie ou empilement des niveaux de collectivités (Gilbert, 1996). L'économie urbaine standard se développe en France à partir des années 1960 et connaît une sorte d'âge d'or (Derycke, 2007) jusqu'aux années 1980 dans un contexte de croissance urbaine rapide et de mutations économiques et sociales importantes. Fondée sur un modèle standardisé où l'espace prédécoupé est exogène, l'économie urbaine analyse les comportements microéconomiques des agents qui recherchent une localisation optimale dans une ville conçue comme circulaire avec un centre concentrant les emplois, les logements étant en périphérie.

Ce modèle a été enrichi par la nouvelle économie urbaine introduisant par exemple des hypothèses de migration entre villes ainsi que par l'économie géographique. Inaugurée par P. Krugman (1991), l'économie géographique ne présuppose pas l'existence d'un centre attractif, mais cherche à en expliquer l'apparition et le développement par des phénomènes d'agglomération et de concentration des ressources financières, humaines, techniques, et ce à plusieurs échelles (entre nations, espaces rural/urbain, etc.). Développant les connexions avec d'autres approches, les questions d'économie urbaine croisent rapidement des problématiques de finances locales dans la mesure où des relations existent entre finances locales et développement urbain (les impôts locaux et dotations permettent de financer les services et les équipements collectifs, tandis que ces derniers rendent l'espace attractif pour les ménages et les entreprises qui sont également des contribuables locaux). Ces croisements fondent ce que P.H. Derycke et d'autres désignent par l'économie publique locale qui mobilise essentiellement les concepts et les méthodes de l'économie publique. Pour P.-H. Derycke, l'exploration des liens entre finances locales et développement urbain « *dans les deux sens a fait l'objet d'une pléiade de travaux des chercheurs français dans une perspective d'économie publique au CREFAUR de Rennes [et du GRALE] autour d'Y. Fréville et d'A. Guengant, ainsi qu'au CEREVE de Paris-X-Nanterre, autour de P.-H. Derycke et de G. Gilbert, ou dans une optique plus [territoriale] du Laboratoire de l'CEIL à Paris-XII-Créteil, autour de R. Prud'homme et de L. Davezies ou encore à Paris-I. avec J. Bouinot (1976). Ces travaux d'économie publique locale sont synthétisés dans un manuel dédié paru à la fin des années 1990 et non actualisé depuis (Derycke et Gilbert, 1988) ».*

Malgré ces croisements, l'économie publique locale reste caractérisée par l'appréhension d'un espace isomorphe avec des densités plus ou moins fortes. C'est le cadre d'interactions horizontales entre les collectivités appartenant toutes à un même niveau et développant des comportements de concurrence ou de

coopération. Les interactions verticales entre le niveau local et le niveau supérieur sont réduites au minimum et ne constituent pas l'objet d'étude principal.

Les travaux développés dans le cadre du GRALE autour d'Y. Fréville, d'A. Guengant et de G. Gilbert adoptent une conception de l'espace marquée par des discontinuités du fait de l'existence de périmètres administratifs et d'institutions (les collectivités locales) qui peuvent se superposer verticalement et interagir. Ces chercheurs mobilisent des outils fonctionnels (taxes, dotations,...), des bases de données existantes (données fiscales par exemple) et des modèles économétriques.

Ces deux manières d'appréhender l'espace se traduisent par des façons différentes d'aborder les problèmes : l'économie urbaine s'intéresse par exemple au coût de la concentration des activités dans un espace donné alors que l'économie des finances locales s'interroge sur les effets de débordement et les externalités en lien avec les frontières administratives.

#### *Le fédéralisme financier*

L'économie des finances locales rejoint ainsi la tradition économique anglo-saxonne du fédéralisme financier (*fiscal federalism*) qui s'intéresse aux interactions entre les niveaux de gouvernement (le niveau central et les niveaux subnationaux). La dimension des circonscriptions administratives est une variable endogène, ce qui pose la question du découpage optimal du territoire. « *Là où l'économie publique urbaine se limite à un niveau local prédécoupé et un niveau supérieur non défini, le fédéralisme financier considère une hiérarchie de collectivités publiques aux territoires emboîtés dont la géométrie d'ensemble peut varier* » (Gilbert, 1996). Le courant du *fiscal federalism* cherche à déterminer une structure optimale de l'Etat dans ses fonctions (allocation, redistribution, stabilisation pour reprendre les catégories de Musgrave, 1959), dans la répartition et la coordination des compétences et des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement. Le théorème de la décentralisation (Oates, 1972) prône une production décentralisée des biens collectifs, dont la quantité consommée peut être définie sur des sous-ensembles et sans qu'il y ait de surcoût de production, pour mieux prendre en compte les préférences locales (principe d'équivalence, autonomie locale, meilleure information, contrôle par les électeurs qui peuvent « voter avec leurs pieds » (Tiebout), 1956). Les travaux s'inscrivant dans cette perspective partent du présupposé que les gouvernements (central ou infranationaux) sont bienveillants et cherchent à maximiser le bien-être social.

#### *L'école du Public Choice*

Autre courant en économie, l'école du *Public Choice* (notamment Brennan et Buchanan, 1980) part d'un présupposé opposé et considère les gouvernements comme des Léviathan qui cherchent à maximiser leurs propres intérêts, à étendre leurs pouvoirs et leur poids dans l'organisation des sociétés. Par conséquent, la décentralisation est positive puisqu'elle met fin au monopole de l'Etat central et met les gouvernements locaux en compétition, limitant ainsi le pouvoir de la puissance publique dans son ensemble.

Ces deux présupposés opposés se traduisent par un clivage fort entre les travaux en économie.

#### *Le fédéralisme financier deuxième génération*

Une deuxième génération du courant *fiscal federalism* (Oates, 2005) a élargi le questionnement notamment en tenant compte du présupposé de l'école du *Public Choice* : ces travaux tiennent compte du fait que les acteurs

(politiques, administratifs, électeurs-contribuables) ont des objectifs propres qu'ils cherchent à maximiser dans un cadre institutionnel et politique contraignant leurs comportements. Ces travaux intègrent également les problèmes d'information (voir par exemple Lachet-Touya, 2012) et s'inspirent des théories sur les organisations (théorie principal-agent où, dans un contexte d'asymétrie informationnelle et de contrôle hiérarchique imparfait, le principal cherche à produire des incitations pour que l'agent agisse de telle manière qu'il maximise l'utilité du principal et de l'agent). Ils étudient l'impact des transferts financiers entre niveaux de gouvernement, ainsi que les externalités et leurs conséquences sur l'efficacité économique et l'équilibre financier des collectivités ou encore le risque de « *soft budget constraints* » et de « *fiscal bailout* » lorsque les gouvernements locaux ont la possibilité d'adopter des comportements budgétaires peu vertueux sans en assumer les conséquences, alors supportées par l'Etat central (Rodden, 2003 notamment ; Breuillé et al, 2006 ; Breuillé, 2008). Le cadre théorique du *fiscal federalism* est par ailleurs le socle de recherches sur l'emprunt (voir partie emprunt) et sur les mécanismes de concurrence fiscale et de coopération.

(ii) *Les questions traitées dans une perspective du fédéralisme financier de seconde génération*

*Les interactions fiscales entre niveaux de collectivités*

Les travaux théoriques consacrés aux interactions fiscales entre gouvernements (interactions verticales et/ou horizontales) n'ont cessé de complexifier les modèles de base en introduisant de nouvelles conditions/variables.

Deux grandes logiques expliquent l'émergence de ces interactions fiscales et se retrouvent dans deux ensembles de modèles théoriques. Le premier ensemble (modèles de comparaison fiscale) considère que la base fiscale est mobile, ce qui conduit les décideurs publics d'un même échelon territorial à adopter des comportements stratégiques et à choisir des taux d'impôt trop faibles pour financer l'offre de services publics locaux (Zodrow et Mieszkowski, 1986 ; Wiladsin, 1988). Ce qui peut être un choix individuel pertinent ne l'est donc pas à l'échelle de la société. Par ailleurs, plus la carte administrative est fragmentée, plus la concurrence fiscale horizontale s'accroît ; la montée en puissance de l'intercommunalité en France (cf. partie sur ce sujet) doit donc réduire la compétition fiscale (Madiès, 1999). A cette concurrence horizontale s'ajoute une concurrence verticale entre différents échelons de gouvernements qui taxent une même base fiscale : la superposition entraîne une « surexploitation ».

Le second ensemble de travaux (modèles de concurrence politique par comparaison) considère que les interactions fiscales résultent d'asymétries d'information entre les électeurs peu mobiles et les élus, associées à des stratégies de réélection de la part des décideurs publics locaux. Si les contribuables-électeurs ont une information faible concernant les bases fiscales, les décideurs publics peuvent pratiquer des taux plus élevés (Salmon, 1987 ; Ladd, 1992 ; Besley et Case, 1995) induisant une taxation supérieure au niveau optimal. Si les électeurs connaissent les bases fiscales de leur collectivité et celles des collectivités voisines, ils peuvent comparer et éventuellement sanctionner leurs dirigeants (hypothèse de la *yardstick competition*). Ces travaux intègrent, à l'équation d'interaction fiscale, une équation de popularité qui permet de prendre en compte, s'il existe, l'effet de retour des choix fiscaux sur la probabilité de réélection des décideurs publics locaux (Besley et Case, 1995).

Les travaux empiriques réalisés dans des pays et sur des taxes différentes valident l'existence d'interactions fiscales horizontales (entre gouvernements d'un même échelon). On retiendra par exemple les travaux pionniers de H.F. Ladd (1992) ; sur les données françaises, ceux de H. Jayet, S. Paty, A. Pentel (2002) qui concluent à l'existence ou à la manifestation d'un mimétisme fiscal entre communes appartenant à certaines zones d'emploi du Nord-Pas de Calais ; ou encore l'étude de L.P. Feld, J.-M. Josselin et Y. Rocaboy (2002) qui porte sur le mimétisme entre les 22 régions françaises ; ou encore celle de M. Leprince, S. Paty, E. Reulier (2005), focalisée sur l'existence d'interactions fiscales entre départements pour trois des quatre impôts départementaux retenus (la taxe d'habitation semble échapper au mimétisme fiscal). A partir de l'étude de douze ensembles communautaires à fiscalité additionnelle, en mobilisant des modèles d'économétrie spatiale, A. Cassette et S. Paty (2006) montrent que l'hypothèse d'interactions fiscales horizontales est bien vérifiée pour la taxe professionnelle dans les espaces à dominante urbaine mais pas dans les communes appartenant à l'espace à dominante rurale. C. Carbonnier (2013), pour sa part, sur un panel de municipalités et d'intercommunalités françaises, confirme que la compétition fiscale horizontale existe bien en matière de taxe professionnelle. Il montre qu'elle constitue un coût qui contrebalance les gains présentés par le théorème de la décentralisation (production des services publics locaux par les gouvernements locaux).

S'intéressant au rôle des interactions verticales et horizontales dans les choix de leur taux de TP par les agglomérations françaises, S. Paty (2006) teste l'hypothèse que le taux de taxe professionnelle unique choisi par une agglomération dépend de ceux des agglomérations voisines, des taux départementaux et des taux régionaux. Elle observe des interactions fiscales horizontales entre agglomérations ainsi qu'une complémentarité des taux fixés par les agglomérations et par les départements ; cependant, les taux régionaux ne semblent pas avoir d'effet sur les choix des agglomérations.

E. Dubois, M. Leprince et S. Paty (2005), quant à eux, estiment, pour les trois principales taxes directes locales, un modèle de choix fiscal permettant d'analyser simultanément deux facteurs explicatifs potentiels des différences de taux : le mimétisme fiscal et les déterminants politiques (élus opportunistes quand la concurrence partisane est faible, élus partisans qui appliquent leur programme dans le cas contraire). Les résultats des estimations économétriques montrent que les comportements de mimétisme fiscal jouent, mais uniquement pour les disparités de taux de taxe professionnelle. De plus, « *les exécutifs départementaux réduisent leur taux de taxe professionnelle quand leur marge en sièges au sein de l'assemblée locale augmente, la réduction étant toutefois plus faible dans le cas où la majorité locale est de gauche plutôt que de droite* » (Dubois, Leprince, Paty, 2005). Les auteurs rejettent donc l'hypothèse d'un comportement opportuniste d'élus locaux cherchant à mettre à profit une faible concurrence politique pour voter des taux élevés de taxe professionnelle et suggèrent que les élus ont un comportement partisan visant à mener leurs politiques quand leur majorité en sièges augmente.

Néanmoins, les travaux empiriques ne tranchent pas quant à savoir si les interactions fiscales ont pour origine la mobilité des bases ou la compétition politique. Pour T. Madiès et al. (2005), « *les travaux à venir devront sans doute s'attacher à préciser la source de ces interactions* ».

Quant aux interactions fiscales verticales, leur existence est sujette à controverse. Certaines recherches la confirment (Besley et Rosen, 1998 ; Charlot, Paty, Piguet, 2008) ou encore (Leprince, Guengant, 2002) n'invalident pas l'hypothèse d'interactions fiscales entre communes et intercommunalités en France. A l'opposé, d'autres (Revelli, 2001 sur les données en Grande-Bretagne par exemple) n'observent aucune

interaction stratégique entre les échelons de gouvernement. Selon les impôts testés et les pays, les résultats empiriques varient (Madiès, Paty, Rocaboy, 2005).

Quelques travaux s'intéressent plus précisément à la coopération fiscale. M. Morer (2003) étudie les stratégies de coopération fiscale horizontale entre collectivités locales de même taille en se fondant sur la théorie des jeux. Tandis qu'A. Guengant et P. Le Gall (1988) analysent la coopération et la diversification des risques fiscaux des collectivités locales. Les modalités et incidences de la coopération fiscale traversent nombre de travaux dédiés à l'intercommunalité (cf. partie sur le thème).

#### *Les interactions fiscales entre collectivités et contribuables*

L'impact de la fiscalité locale sur les choix d'implantation des entreprises n'est pas facile à estimer et les travaux empiriques conduits aux Etats-Unis comme en France n'aboutissent pas à des résultats véritablement tranchés. Pour T. Madiès (1996), « *la difficulté rencontrée par les économistes pour vérifier empiriquement la sensibilité des entreprises aux taux de prélèvements locaux peut être expliquée par le fait que la compétition entre collectivités locales porte davantage sur les aides financières (aides à l'immobilier d'entreprise, notamment) et sur les exonérations fiscales versées au moment de l'installation, que sur la taxe professionnelle dont le taux peut être révisé dans le futur.* » Dans des travaux ultérieurs, T. Madiès et S. Schnyder (2005) montrent que la concurrence fiscale est un phénomène diffus pouvant prendre des formes diverses ; elle concerne aussi bien la fiscalité sur les activités économiques que celle sur les ménages ainsi que les incitations financières et les aides accordées aux entreprises.

Selon A. Guengant (1993), les relations fiscales entre décideurs locaux et contribuables s'expriment dans différents registres et sont susceptibles d'avoir des incidences variables. La capacité du « vote avec les urnes » (à l'occasion des consultations électorales, les contribuables sanctionneraient des élus ayant par exemple trop augmenté la pression fiscale) existe ; elle est fréquemment invoquée comme un facteur de modération des hausses fiscales. Dans les faits, cette forme de vote s'exerce peu. Elle a néanmoins des incidences sur les choix des élus ; ceux-ci se comportent en effet comme si le risque était avéré. Existente également des possibilités, pour les contribuables, de « vote avec les pieds ». L'auteur souligne que là également, les craintes sont plus redoutées que réelles ; elles influent cependant sur les choix des élus, les modérant. Il apparaît encore que les disparités budgétaires, et fiscales, entre collectivités sont à même d'avoir des impacts sur les localisations résidentielles en affectant, par le biais du mécanisme de capitalisation, les prix immobiliers. Ces derniers diminuent lorsque les taux d'imposition augmentent ; à l'inverse, les prix croissent avec l'offre d'aménités locales. Les risques « *de moins-values patrimoniales et donc un nouveau risque économique susceptible d'hypothéquer le développement futur de la commune* » (Guengant, 1993, p. 3) limitent les risques de dérapage fiscal et tempèrent la pression fiscale sur les ménages.

### *3 - Les travaux portant spécifiquement sur certaines taxes locales*

D'autres travaux ciblent plus spécifiquement une des taxes locales, directe ou indirecte. On retrouve des rapports institutionnels dédiés, ou consacrant une partie à ce sujet, ainsi que des travaux académiques qui portent de manière privilégiée sur la taxe professionnelle. Principale recette fiscale des collectivités (voir

tableau ci-dessous), objet de nombreuses critiques et de réformes ou d'appels à la réforme, cette dernière fait l'objet d'une attention particulière chez les chercheurs.

*Tableau : Répartition du produit des quatre principaux impôts directs locaux entre les différents niveaux de collectivités territoriales (en Md€ en 2008)*

	Communes et groupements	Départements	Régions	Ensemble
Taxe d'habitation	10,28	4,98	--	15,26
Taxe sur le foncier bâti	12,67	6,04	1,76	20,47
Taxe sur le foncier non bâti	0,79	0,05	0,01	0,85
Taxe professionnelle	17,19	8,86	3,09	29,14
<b>Ensemble</b>	<b>40,94</b>	<b>19,93</b>	<b>4,86</b>	<b>65,72</b>

(Source : Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, mai 2010, p.13 ; d'après les données de la DGFIP)

(i) *La taxe professionnelle*

La taxe professionnelle, instituée en 1975, a peu ou prou remplacé l'ancienne patente, dont le nom est encore usité. La taxe est due par tous ceux qui exercent (à titre non salarié), de façon régulière, une activité économique.

Sous l'effet combiné du dynamisme des taux, des bases et des compensations par l'Etat, la taxe professionnelle s'avère être un impôt très dynamique depuis sa création. Elle concentre plusieurs enjeux difficilement conciliables : assurer des ressources au moins constantes aux collectivités et contribuer au financement des politiques publiques, faire participer les entreprises bénéficiaires des services publics locaux (tout en s'interrogeant sur le montant de cette contribution) sans menacer leur activité économique et la rentabilité des entreprises. Bien que ne votant pas directement au même titre que les ménages, le secteur économique reste sensible politiquement. Aussi cette taxe fait-elle à elle l'objet de plusieurs publications (rapports, articles, livres) répartis ici en sous-thèmes. A noter, un nombre de thèses relativement important par rapport aux autres thèmes porte sur cette taxe dans diverses disciplines en droit public (2), urbanisme et aménagement (1), économie (1), sciences de gestion (1), la science politique et la sociologie restant les grandes absentes, de même que la géographie.

(a) *Les réformes de la taxe professionnelle*

La contribution des patentes avantageait l'industrie au dépend des petits contribuables, ce qui a pour partie justifié l'évolution du système de taxation et l'instauration de la taxe professionnelle. Dès sa création, la taxe fait l'objet de critiques de fond, d'appels à la réforme qui se traduisent par des aménagements catégoriels de l'impôt, comme l'explique M. Hayat dans une thèse de droit public qui retrace l'histoire de la taxe professionnelle jusqu'au début des années 2000 (Hayat, 2004). Taxe professionnelle et réforme semblent donc indissociables dès l'origine. Plusieurs rapports inventorient les effets négatifs de la taxe professionnelle et

appellent à des changements avec des propositions plus ou moins radicales (Bogaert et Utheza, 1991 ; Conseil des impôts, 1997 ; Fouquet, 2004 ; Valletoux, 2006 ; Balligand et Laffineur, 2009). Très fourni, le rapport de la commission Fouquet, remis fin 2004, détaille également en annexe plusieurs points dont l'histoire de la taxe, son champ d'application et ses différentes règles, ses effets économiques, le rôle de la taxe professionnelle dans le succès de l'intercommunalité, les mécanismes de compensation des exonérations par l'Etat ou encore de péréquation de la taxe professionnelle (rapport Fouquet, 2004).

Parmi les grandes critiques adressées à l'impôt, figure son caractère inéquitable. Elle l'est pour les contribuables, du fait de la multiplicité des exonérations selon les secteurs d'activité. Elle l'est encore pour les collectivités. Elle revient en effet en particulier aux communes (puis aux intercommunalités), autrement dit à de petits territoires, épars, dotés des bases fiscales très différentes sur lesquelles ils pratiquent des taux très divers. Les transformations du système productif et le développement d'entreprises à forte valeur ajoutée, à faible nombre de salariés et ayant peu d'immobilisations (nouvelles technologies par exemple) accentuent encore les déséquilibres entre secteurs. La taxe professionnelle pénaliserait l'investissement et l'emploi du fait de sa base fiscale, alors même que le chômage devient l'une des préoccupations centrales dans la société. Elle pèserait sur la compétitivité économique de la France en taxant davantage des entreprises soumises à la concurrence internationale (en particulier l'industrie). Enfin, l'Etat en supporterait une charge croissante de l'impôt du fait des compensations d'allègements fiscaux, cette tendance ayant des effets anesthésiants sur les entreprises redevables et déresponsabilisant sur les élus locaux. Tels sont, en filigrane, les motifs qui vont servir de fondements aux changements à venir.

#### *Les débuts difficiles de la taxe professionnelle*

Faute de mener à bien une réforme d'ampleur, le législateur a superposé année après année une panoplie de « ravaudages » qui se sont sédimentés jusqu'au remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale (loi de finances pour 2010). D'après, le rapport du sénateur C. Guéné (2012), en 35 ans d'existence, plus de 68 réformes ont affecté la taxe professionnelle.

Cette accumulation de dispositifs ayant alimenté les critiques, il est utile de revenir brièvement sur l'histoire de cette taxe. Le parti pris est de la retracer à travers l'évolution de sa base d'imposition : élément clé des (tentatives de) réformes, la définition de la base a fait l'objet de plusieurs propositions, chacune avec ses défenseurs et ses contradicteurs au cours des décennies.

Dans le projet de loi de 1974 créant la taxe professionnelle, la base fiscale devait se composer du bénéfice net de l'entreprise, de la masse salariale et des valeurs locatives des immobilisations. La difficulté technique étant que le bénéfice net est difficilement localisable quoique donnant une bonne idée de la rentabilité économique. Etait prévu un montant minimum de bénéfices nets à retenir quel que soit le résultat dégagé par l'entreprise pour garantir une certaine stabilité de recettes aux collectivités locales. Avec cette base fiscale composite se posait néanmoins un problème politique majeur : alors que l'intention du Gouvernement était d'alléger les bases d'imposition des « petits patentés » pour reporter le poids de la taxe sur les entreprises plus importantes, l'introduction du bénéfice net risquait de se traduire par l'effet inverse d'après une étude de la Chambre de commerce et d'industrie de Roubaix (Hayat, 2004). La base fiscale se composera finalement des immobilisations corporelles (valeur comptable) et de la masse salariale affectée d'un coefficient de 0,2 réduisant son poids pour ne pas obérer la rentabilité des secteurs forts en main d'œuvre.

Comme le rappelle G. Gilbert (1997), « devant l'ampleur des transferts de charges entre contribuables provoqués par la mise en place de la taxe professionnelle (76% des assujettis ont vu leur impôt diminuer, 12% ont vu leur cotisation inchangée et 12% ont vu leur impôt augmenter), diverses mesures furent prises de façon à lisser dans le temps les conséquences de la réforme. Certaines l'ont été immédiatement (l'écèlement des bases et le replafonnement par rapport à la patente), d'autres plus tard (la réduction de la part des salaires, le mécanisme de réduction pour embauche-investissement, le dégrèvement puis l'abattement général à la base, le coefficient déflateur, la réduction générale de bases) ». Bon nombre de ces dispositifs figurent dans la loi du 10 janvier 1980.

*La valeur ajoutée comme base fiscale ?*

La loi du 10 janvier 1980 relative à l'aménagement de la fiscalité directe locale introduit le vote des taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle par les élus locaux (en remplacement d'un vote sur le produit fiscal global). Le législateur impose des bornes en liant les évolutions des taux des taxes directes locales et en plafonnant les taux votés. Garantie pour les entreprises, un mécanisme de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée est adopté pour limiter la contribution des plus grandes entreprises ; il est entièrement compensé par l'Etat. La loi entérine le mécanisme de plafonnement de la taxe en fonction de leur valeur ajoutée, leur offrant ainsi un mécanisme de garantie.

Mais surtout, le texte devait modifier la taxe professionnelle en profondeur en remplaçant la base fiscale en vigueur par la valeur ajoutée. Sensible politiquement, ce changement obéit à un ordre inversé : les parlementaires votent la loi mais celle-ci ne serait appliquée qu'après les résultats d'une étude du Ministère des finances. Le gouvernement dépose en août 1981 un rapport au Parlement sur les effets d'un remplacement de l'assiette de la TP par la valeur ajoutée à partir de simulations sans précédent sur un échantillon de 9 départements, 9 communes et sur plusieurs types d'entreprises (établissement unique/multiples). Les résultats (hors Paris) traduisaient une forte augmentation de charges du petit commerce, de l'artisanat et des petits prestataires de services et une diminution de celles de l'industrie (Hayat, 2004). Impossible à soutenir politiquement, cette voie de réforme fut abandonnée.

L'idée d'adopter la valeur ajoutée comme base fiscale n'est pas totalement enterrée. Un rapport de J. Bogaert et H. Utheza, publié par la Direction générale des collectivités locales en 1991, examine les incidences de l'introduction de la valeur ajoutée dans l'assiette de la taxe professionnelle. Après avoir souligné la plus grande sensibilité d'une telle taxe à la conjoncture économique, ils relèvent que les transferts entre secteurs d'activités avantageraient le secteur industriel tandis que l'assurance et la banque en pâtiraient. Dans les 9ème et 10ème rapports du Conseil des impôts (1989), on estime que la valeur ajoutée est *a priori* une excellente mesure de la contribution propre d'une entreprise à l'économie nationale ; de plus, elle est neutre par rapport à l'utilisation des facteurs de production. Le 10ème rapport du Conseil des impôts confirme l'existence, l'ampleur et le sens des transferts de charge mais préfère mettre l'accent sur le grand nombre de bénéficiaires de l'éventuelle réforme et sur la faible portée de la plupart des hausses.

Après une réduction de la part salariale dans la base fiscale (1982 et 1987), c'est sa disparition totale qui est proposée par le gouvernement et adoptée par le Parlement (loi de finances pour 1999). L'Etat compense les

pertes de recettes pour les collectivités. Les EBM (équipements et biens mobiliers, soit encore les immobilisations) restent la seule composante de l'assiette. Néanmoins, une partie de la taxe professionnelle grève toujours, de façon indirecte, les salaires qui constituent une part prépondérante de la valeur ajoutée des entreprises soumises à la cotisation minimale. Cette réforme renforce et achève le panorama des critiques qui visent la taxe professionnelle.

Cinq ans plus tard, le rapport Fouquet (2004), commandé par le Président de la République J. Chirac, propose de revenir à la valeur ajoutée après avoir passé en revue les avantages et les inconvénients de plusieurs assiettes (des soldes plus ou moins hauts dans le bilan comptable des entreprises). Il préconise, entre autres, une assiette fiscale mixte composée à 80% par la valeur ajoutée des entreprises et pour 20% par la valeur locative foncière. Le 15ème rapport du Conseil des impôts (1997) se voulait plus provocateur en proposant une mutualisation de cette ressource fiscale des collectivités par un prélèvement national de la taxe dont le taux unique et national serait voté par le Parlement (Gilbert, 1997).

Les économistes A. Trannoy et L. Simula (2009) contribuent au débat en s'appuyant sur le concept de coût d'usage des facteurs de production, dont le coût d'usage du capital. « *En tenant compte des autres impôts qui pèsent sur les entreprises, [ils montrent] que le changement d'assiette envisagé s'accompagne d'une baisse très sensible du coût d'usage du capital, et une hausse limitée du coût d'usage du travail et de la terre* » (Trannoy, Simula, 2009).

#### *La réforme de 2010 : un compromis ?*

Les réflexions de la commission Fouquet devront attendre 2010 pour trouver une traduction dans la loi. Portée par un volontarisme politique fort du Président de la République N. Sarkozy, la réforme de 2010, entre autres dispositions, remplace la taxe professionnelle par une contribution économique territoriale (CET), regroupant plusieurs taxes. Cette réforme rebat radicalement les cartes de la fiscalité locale en modifiant les paniers de ressources de chaque niveau de collectivités locales.

Plusieurs commentateurs et chercheurs se sont penchés sur les effets de cette réforme tant pour l'Etat que pour les collectivités et pour les entreprises selon les différents secteurs d'activité (Marini, 2010 ; Durieux-Subremon, 2010 ; Hoorens, 2010 ; Guené, 2013 ; Guengant, 2010a, 2010b et 2014 ; Conseil des prélèvements obligatoires, 2014). A. Guengant (2014) en pointe en particulier les incidences territoriales. « *Le remplacement de l'investissement par la valeur ajoutée dans l'assiette fiscale des entreprises et la réaffectation des taxes sur les ménages (volet complémentaire de la réforme) redistribuent le potentiel fiscal des territoires industriels vers les territoires de services d'une part, les territoires résidentiels d'autre part. Les perspectives de croissance des ressources diminuent en moyenne des deux tiers pour les régions, d'un cinquième pour les départements et demeurent inchangées pour les communes et communautés.* » . A l'intérieur de chaque niveau de collectivités locales, le pouvoir de taux se contracte selon des proportions très variables. Les régions le perdent totalement. Pour les départements, le recul du produit fiscal à effet-taux s'échelonne de 25% pour la Manche à 61% pour le Bas-Rhin. Tandis que la moyenne est quasiment identique pour les intercommunalités, 10% des communautés voient leur pouvoir de taux reculer tandis que 90% bénéficient d'une extension du champ des taxes à effet-taux. Pour A. Guengant (2014), « *dans un contexte général de baisse ou au mieux de stagnation, la réforme accélère, parfois sensiblement, les perspectives de croissance des territoires soit urbains à forte valeur ajoutée, soit ruraux, au détriment des territoires industriels ou qui étaient initialement fortement taxés* » .

Suivant une approche territoriale, F. Navarre et M.-P. Rousseau (2013) étudient plus spécifiquement les effets de la réforme de 2010 sur les intercommunalités. Elles dressent un panorama des produits fiscaux des ensembles intercommunaux (communes et intercommunalités) selon trois angles : leur répartition entre communautés et communes membres et leur provenance (ménages/entreprises) ; les ressources potentielles fiscales ou financières, et les marges de manœuvre sous-jacentes ; les disparités entre ensembles intercommunaux et en leur sein même. Les auteures utilisent des données quantitatives de sources diverses disponibles pour l'ensemble des intercommunalités (DGFIP, DGCL, AdCF, Insee...), ce qui leur permet de dresser un panorama à la fois global et territorialisé. Elles rappellent que les impôts ménages deviennent prépondérants (65% des ressources prélevées) alors qu'avant la réforme, la taxe professionnelle occupait la première place dans les produits prélevés. Au sein de la fiscalité sur les entreprises, l'essentiel des recettes fiscales provient des bases foncières économiques (contribution foncière économique et foncier bâti). La production de richesse, qui se traduit dans la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), n'est plus « le pivot » de la fiscalité économique des intercommunalités. Finalement, en volume, prévalent les ressources fiscales sur lesquelles les élus locaux ont une marge de manœuvre en matière de taux. A travers les cartes produites, F. Navarre et M.-P. Rousseau pointent les contrastes entre les ensembles intercommunaux, certains ayant un niveau de ressources plus faible après la réforme et une dynamique fiscale relativement atone (par exemple, bon nombre de communautés sur une diagonale Nord-Est, Sud-Ouest). A l'opposé les territoires à vocation résidentielle tels que les franges littorales, ou encore les grands ensembles métropolitains voient leurs bases ménages augmenter et gardent des bases fiscales économiques dynamiques. Une nouvelle géographie fiscale et financière est en cours de constitution, les mécanismes de lissage institués pour atténuer les effets de la réforme masquant encore ses incidences à venir.

Pour P. Le Lidec (2011), « *en supprimant la taxe professionnelle, Nicolas Sarkozy a clairement arbitré en faveur des entreprises et au détriment des élus locaux, amplifiant le processus de recentralisation fiscale engagé antérieurement* ». Bénédiction pour Bercy, selon l'auteur, la réforme ampute le levier fiscal et contribue ainsi à freiner la progression des dépenses des collectivités par un triple effet : réduction du pouvoir fiscal, concentration de ce pouvoir au niveau du bloc local ; report de charge fiscale des entreprises vers les ménages électeurs. « *Elle devrait faciliter la compression des dépenses locales et à moyen terme, contribuer à l'amélioration des comptes de l'État, puisque sa mise en œuvre devrait entraîner un fléchissement de la part de la fiscalité directe locale prise en charge par le budget de l'État, si l'on en croit les estimations (de 26% en 2009, elle devrait passer à 22,3% en 2010)* » (Le Lidec, 2011).

(b) *TP, entreprises et activités économiques:*

Relativement peu d'articles ciblent les liens entre taxe professionnelle et activités économiques (répartition de la fiscalité entre les territoires, impacts des impôts locaux sur les dynamiques des entreprises, etc.). Concernant l'existence d'un lien entre poids de la taxe professionnelle et choix d'implantation des entreprises, thème qui revient comme un fait avéré véridique dans les discours politiques, les travaux français sont quasiment inexistant à notre connaissance. Même constat quant à l'impact de la taxe professionnelle sur la compétitivité des entreprises en tant que telle ou de manière relative par rapport à d'autres taxes économiques comme l'impôt sur les sociétés (voir Bénassy-Quéré, Carré-Tallon, Crozet, 2009 sur ce point). Ceci est d'autant plus

paradoxal que la suppression de la taxe professionnelle a été promue politiquement comme une « *nécessité de compétitivité pour les entreprises* » (Rapport Arthuis, 2009).

Certains chercheurs s'intéressent aux liens entre mutation du système productif et évolution de la taxe professionnelle. C'est ce que fait S. Guelton. Dans sa thèse en urbanisme, aménagement et politiques urbaines (1995), elle évalue « *l'impact des mutations économiques sur l'évolution de l'assiette de la taxe professionnelle et sur sa répartition spatiale* ». Rappelant que les bases d'imposition de la taxe ont connu un taux de croissance élevé, de 3,6% par an entre 1980 et 1993, S. Guelton met en évidence l'importance des changements économiques sur cette évolution. L'article tiré de sa thèse (1996) mesure l'effet relatif de trois changements économiques majeurs sur l'évolution de l'assiette à savoir : (1) l'évolution de la valeur ajoutée, compte tenu d'un effet déformant de l'évolution des prix sur le délai de deux ans pour le calcul de l'assiette, (2) les changements dans la structure des activités parmi lesquels la croissance des services, (3) les changements dans les processus de production marqués par l'intensification du capital.

Une autre approche territoire développée par F. Navarre et M.-P. Rousseau (2013) porte sur les interactions entre activités économiques et fiscalité. A partir de l'analyse d'une série d'indicateurs sur les intercommunalités urbaines françaises, elles démontrent l'existence d'interrelations entre la situation socio-économique et la situation fiscal-financière des territoires communautaires. Elles soulignent l'absence de relations déterministes : « *les interrelations entre richesse fiscale de l'intercommunalité et activité économique sont tempérées par la décision politique en matière d'intervention financière de l'intercommunalité* ». Les chercheuses proposent une typologie socio-économique des communautés témoignant d'une forte « régionalisation » : ainsi, « *niveau de revenu et intégration sociale, dynamisme de l'emploi et attractivité interviennent dans une combinatoire, différenciant les intercommunalités, composant une partition territoriale nord/est/centre vs ouest/sud* ». La typologie financière est moins évidente du fait notamment de la définition de la richesse potentielle fiscale. Se pose la question du ciblage de l'action de l'Etat selon des critères socio-économique ou fiscal-financiers, qui mériterait une attention toute particulière en lien avec l'évaluation des politiques publiques. Pour F. Navarre et M.-P. Rousseau, lorsque l'on considère les « *réformes se fixant pour objectif de parvenir à un surcroît d'efficacité des actions publiques locales via des aménagements des réalités communautaires, doivent-elles se faire sur la base d'enjeux communs en termes de développement ou bien sur la base de situations fiscal-financières identiques ?* » (Navarre, Rousseau, 2013).

#### (c) TP et autonomie financière

Du côté des juristes, comme le souligne M. Bouvier (2011), « *la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances initiale pour 2010 pose (...) la question fondamentale du devenir de la nouvelle gouvernance fiscale locale et au-delà de celle de la gouvernance financière locale* ». Les interrogations dans cette discipline (Conan, 2012) portent autour des liens entre autonomie fiscale et principe de libre administration des collectivités locales (voir partie sur l'autonomie financière et fiscale pour une synthèse de ces débats).

(d) TP et intercommunalité

Plusieurs chercheurs, économistes et juristes essentiellement, s'intéressent aux évolutions de la taxe professionnelle unique (TPU)<sup>4</sup> comme levier du développement de l'intercommunalité, tant en nombre qu'en compétences exercées.

Avec la loi Chevènement (12 juillet 1999), « *le législateur a fait de la taxe professionnelle unique à la fois le moteur et le passage obligé de la coopération intercommunale en milieu urbain* » (Hertzog, Siat, 2000).

Juristes (Hertzog et Siat, 2000), politistes (Thomas, 2012) et économistes (par exemple : Guengant, 2004) identifient des risques liés au développement de la taxe professionnelle unique.

Dans un article commentant la loi Chevènement, M. Verpaux et L. Baghestani-Perrey (2000) s'interrogent sur l'importance de la place accordée par cette loi à la taxe professionnelle unique, notamment pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines « *alors même que la tentative déjà opérée en ce sens par la loi d'orientation du 6 février 1992 qui soumettait, de manière obligatoire, les communautés de villes au régime de la taxe professionnelle unique n'a pas permis un développement de la coopération intercommunale en milieu urbain tel qu'il était attendu.* » La prime au titre de la dotation globale de fonctionnement, particulièrement élevée pour les nouvelles communautés d'agglomération, serait le facteur explicatif de ce succès. Et ce, alors même que simultanément, comme le relève G. Gilbert (2000), une autre réforme de la taxe professionnelle supprime la part salaires de son assiette fiscale. L'intercommunalité est promue en tant que nouvelle forme de gouvernement et simultanément, on mine les ressources fiscales qui devraient faire sa force. Cette réforme « concurrente » diminue l'autonomie fiscale des communes et intercommunalités à taxe professionnelle unique et devrait réduire l'incitation à la création d'intercommunalités. Il semblerait que la bonification substantielle de la dotation globale de fonctionnement, et peut-être l'évolution des idées, aient eu raison de cet effet négatif. L'effet-guichet et une certaine dépendance aux financements étatiques l'ont finalement emporté.

Pour M. Verpaux et L. Baghestani-Perrey (2000), « *en s'attachant à privilégier les structures de grande taille en vue de mieux leur faire accepter le régime de la taxe professionnelle unique, le législateur de 1999 n'a pas nécessairement rempli son objectif de simplification des règles applicables aux groupements communaux. Il a créé, au contraire, de nouvelles distorsions financières et fiscales au sein d'une même catégorie de groupements* », par exemple entre celles qui pourront lever une taxe professionnelle de zone et celles qui ne pourront pas (de Saint Sernin, 2003).

R. Hertzog et G. Siat (2000) s'inquiètent des effets de la taxe professionnelle unique conjuguée à la réforme de l'assiette sur la structure des recettes et du report de la pression fiscale de l'impôt sur les entreprises vers les taxes ménages. « *En effet, la cohérence de la TPU pourrait, à terme, déplacer dans les agglomérations le centre de gravité de la fiscalité locale de l'impôt économique, dynamique par essence, vers les impôts fonciers (taxes foncières et taxe d'habitation) supportés par les ménages. Or, les impôts fonciers sont beaucoup moins évolutifs* » (Hertzog et Siat, 2000). Pour A. Guengant (2006), le risque tient surtout à la spécialisation fiscale qui expose les intercommunalités à taxe professionnelle unique à la fois à la conjoncture économique et au risque

---

<sup>4</sup> Un taux unique de taxation se substituant aux divers taux communaux antérieurs et un bénéficiaire unique de la taxe, la Communauté.

institutionnel (réduction de la base fiscale par des ravaudages successifs voire suppression de la taxe professionnelle). La fiscalité mixte (taxe professionnelle unique plus taxe additionnelle sur la taxe d'habitation et les taxes foncières des communes) pallierait ce défaut.

Au contraire, M. Verpaux et L. Baghestani-Perrey (2000) estiment que la fiscalité mixte peut se traduire par une hausse de la pression fiscale si les élus ne font pas « *preuve de responsabilité pour que la fiscalité mixte demeure neutre pour les contribuables en évitant, en particulier, que les communes répercutent les taux des taxes ménages antérieurement perçues par le groupement dans leurs taux communaux pour compenser la perte des recettes de taxe professionnelle* ». O. Thomas (2011) va dans le même sens en détaillant les mécanismes d'une pression fiscale accrue. Il voit dans l'intercommunalité un vecteur d'inflation fiscale du fait des interdépendances fiscales entre intercommunalités et communes (Klopfer, 2002,2006). D'une part, le calcul de la dotation d'intercommunalité fondé sur le coefficient d'intégration fiscale n'incite pas les communautés à réduire leur taux de taxe professionnelle. Ce coefficient correspond à la part des impôts directs intercommunaux moins les versements dans le total des impôts perçus par l'intercommunalité et les communes. Si l'intercommunalité baisse son taux de taxe professionnelle, le coefficient d'intégration diminue et en conséquence, la dotation globale de fonctionnement également. En outre, pour préserver le coefficient d'intégration fiscale, les intercommunalités ont intérêt à limiter les versements aux communes sous forme d'attributions de compensation (déduites du numérateur du coefficient). Pour O. Thomas, cela inciterait les exécutifs municipaux à voter une hausse de leur fiscalité. « *Les groupements à fiscalité propre seraient alors doublement gagnants, en maintenant leur coefficient d'intégration fiscale, et en tirant avantage d'une hausse de la fiscalité ménage, qui leur permettrait par la suite d'accroître leur taxe professionnelle* » (Thomas, 2011). En outre, M.-A. Delannoy, J. Rieu, F. Pallez notent que pour conserver leurs ressources en dotation globale de fonctionnement, les communautés doivent maintenir leur coefficient d'intégration fiscale et potentiellement intégrer de nouvelles compétences même si elles estiment que ce transfert n'est pas justifié. Ces incitations financières ont pu favoriser « *une logique de guichet plutôt qu'une logique de projet* », pour reprendre les termes de la conclusion de D. de Saint Sernin (2003) sur l'adoption la taxe professionnelle de zone. A partir d'un échantillon de communautés de communes ayant mis en place la taxe professionnelle de zone, il montre qu'un peu plus de la moitié l'a fait pour bénéficier de versements additionnels de la part de l'Etat (une logique de guichet) et non pour le développement du territoire intercommunal et de meilleurs équilibres (une logique de projet). Sa thèse en science de gestion porte plus largement sur « *la taxe professionnelle de zone dans le financement des groupements de communes à fiscalité propre* » (de Saint Sernin, 2001). A partir d'une étude de cas sur la communauté urbaine de Lyon, R. Linossier (2009) est moins rédhivatoire. Elle montre à l'inverse les effets « positifs » de l'adoption de la taxe professionnelle unique : celle-ci réduit la concurrence fiscale intracommunautaire, clarifie et légitime la compétence de l'intercommunalité en matière de développement économique ; elle encourage enfin le leadership politique dans ce domaine d'action publique locale.

Même s'ils en soulignent plusieurs effets pervers, les chercheurs se rejoignent pour constater que le levier financier a accéléré le développement de l'intercommunalité. En revanche, les avis ne sont pas tranchés sur l'intérêt de la spécialisation ou de la mixité des taxations. L'intercommunalité doit-elle bénéficier de taxes lui revenant spécifiquement ou les assiettes fiscales peuvent-elles être communes aux groupements et à leurs membres ? Quant à l'intuition relative à l'augmentation de la pression fiscale due aux intercommunalités, elle mériterait d'être documentée plus profondément par des études qualitatives sur un échantillon de

groupements intercommunaux pour préciser les variables des décisions des exécutifs locaux en matière d'imposition.

---

*Des zones d'ombre*

---

Les liens entre taxe professionnelle et entreprises font l'objet d'assez peu de travaux académiques, en particulier les incidences de la taxe sur les choix de localisation. Très peu de recherches (à l'exception de la thèse en économie de C. Carbonnier, 2006) s'intéressent à l'incidence fiscale de la taxe professionnelle : qui supporte la fiscalité sur les activités économiques (exportation par l'intermédiaire du prix des biens, effet de translation variable selon les secteurs d'activité et incidence effective) ou encore aux stratégies des entreprises en matière d'optimisation par rapport à la taxation. Les conséquences de la réforme de la TP de 2010, et la réforme de la fiscalité locale qui en découle plus largement, ainsi que leurs conséquences sur les budgets locaux et sur les inégalités de potentiel fiscal sont peu évaluées, exception faite des travaux d'A. Guengant (2010, 2014). Ceux-ci demeurent néanmoins dans une évaluation d'ensemble quand des visions territorialisées seraient nécessaires. Les territoires déjà fragiles au titre de la taxe professionnelle sont-ils davantage fragilisés encore, avec le nouveau système de taxation ? Quels sont les sous-ensembles territoriaux finalement gagnants, avec la réforme ? La composition et la dynamique du nouveau panier fiscal contribuent-elles à exacerber les différences territoriales, accentuant par exemple les écarts entre territoires ruraux et métropolitains, entre les espaces de la globalisation et ceux qui n'en sont pas ?

(ii) *La taxe d'habitation*

La taxe d'habitation est due par l'occupant d'un local affecté à l'habitation qu'il en soit locataire, propriétaire ou occupant à titre gratuit. La base brute de la taxe correspond à la valeur locative de l'immeuble occupé, telle qu'elle est estimée par les services fiscaux.

Trois principales critiques sont formulées à l'égard de la taxe d'habitation et transparaissent dans les travaux des chercheurs. Tout d'abord, c'est un impôt peu sensible aux capacités contributives des redevables. Jusqu'à la réforme de 2000, la taxe d'habitation était entièrement dégressive : le taux moyen d'imposition diminuait en fonction du revenu fiscal de référence. Depuis cette date, la taxe d'habitation est progressive jusqu'au 4ème décile (le taux moyen augmente en fonction du revenu fiscal de référence) et redevient dégressive à partir du 6ème décile d'après H. Neymann. Il souligne en 1985 que le « *mode de calcul assez complexe aboutit à une relative concentration, pour un impôt a priori non progressif : les 20% de contribuables les plus imposés acquittent plus de la moitié du produit total de la taxe. Les différences entre contribuables tiennent bien sûr à la surface et au confort des locaux imposés mais aussi à la situation de famille et au revenu, par le jeu d'abattements et de dégrèvements pour les personnes à charge, les foyers de condition modeste et les personnes âgées* ». Ces calculs gagneraient à être mis à jour pour mieux connaître la concentration de la taxe. Ensuite, les bases fiscales n'ont pas été révisées depuis les années 1970, le législateur se contentant de les actualiser annuellement à l'aide de coefficients nationaux. Les bases fiscales ne suivent alors pas l'évolution effective des valeurs des biens imposés, ce qui génère de profondes distorsions. Enfin, faute de réforme

d'ensemble, les dégrèvements et exonérations nationales de taxe d'habitation se traduisent par une prise en charge de l'impôt par l'Etat (le contribuable national).

Toute velléité de réforme d'ampleur est confrontée au dilemme récurrent de la base fiscale à taxer : faut-il faire reposer la taxe sur la valeur des biens occupés (considéré comme optimum en théorie, difficilement réalisable en pratique et inéquitable dans les faits) ou bien sur la capacité contributive des ménages, appréhendée par l'intermédiaire de leur revenu ?

A côté de quelques recherches académiques, dont une thèse en droit fiscal dédiée à « *l'impossible réforme* » de la taxe d'habitation (Petit, 1993), ou encore de C. Pontagnier et A. Duché (1985) dressant un état des lieux de la taxe d'habitation, des revenus et de l'impôt sur le revenu en 1980, le rapport du sénateur Y. Fréville (2003) consacré aux dégrèvements de taxe d'habitation a fait date. Ce dernier constate : « *La taxe d'habitation n'est plus un vrai impôt local : la moitié des contribuables ne paie plus ou ne paie que partiellement cet impôt qu'en fonction de leurs revenus, sans que subsiste un quelconque lien avec l'impôt sur l'habitation voté par les collectivités locales* ».

L'auteur évalue la politique de dégrèvements législatifs sur la taxe d'habitation entre 1982 et 2000, politique qui est la résultante, selon lui, de la non réforme de la taxe d'habitation. « *Les deux réformes proposées en 1990 par la majorité d'alors - taxe départementale sur le revenu et révision des valeurs locatives - n'ont pas été poursuivies par leurs initiateurs. Les mesures de dégrèvements législatifs ont donc eu pour objectif de corriger une situation jugée inéquitable pour des contribuables de plus en plus nombreux face à un impôt que l'on ne savait comment réformer.* » (Fréville, 2003).

Ces réformes sous forme de « rustines » ont eu pour conséquence d'inciter à la non-réforme de la taxe d'habitation dont le poids s'est trouvé progressivement allégé, anesthésiant, voire déresponsabilisant, les élus comme les contribuables locaux. Estimant que « *les dégrèvements d'office constituent un mécanisme pervers du fait de sa non-transparence* », le sénateur Y. Fréville (2003) propose « *leur suppression et le recyclage de leur montant en dotations d'Etat à caractère péréquateur lorsque sera mise en chantier une réforme en profondeur de la taxe d'habitation qui passe nécessairement par une révision des bases* » .

Le constat alarmant n'induisant pas la réforme, rien n'est encore fait en matière de taxe d'habitation une douzaine d'années plus tard. A l'opposé, la Grande-Bretagne de Margaret Thatcher a supprimé le système d'imposition locale fondé sur la richesse foncière et immobilière pour mettre en place une *poll tax* (Barraqué, 1992). Avec cet impôt par tête, chaque citoyen payait la même somme indépendamment de ses capacités contributives. La réforme a déclenché une série de manifestations et de protestations, aboutissant finalement à son retrait quelques temps plus tard.

Les propositions de réforme en France adoptent une tonalité plus progressive en suggérant d'introduire une part de revenu dans la taxe d'habitation (rapport du CPO, 2010 en particulier). D'après le Conseil des prélèvements obligatoires, cette assiette mixte permettrait d'asseoir la taxe sur le même nombre de contribuables, facilitant ainsi son acceptabilité. Les redevables disposants de faibles revenus verraient en outre leur contribution diminuer, du fait de la progressivité de l'impôt. Une autre possibilité plus radicale consisterait à créer un impôt local sur le revenu. Cette réforme aurait l'avantage de mieux prendre en compte les capacités contributives des redevables mais induirait une augmentation du nombre de contribuables (rapport du CPO,

2010) ainsi que des transferts de charges fiscales entre contribuables et entre collectivités locales, ce qui compromet son acceptabilité politique.

---

*Des zones d'ombre*

---

On sait peu de choses, de notre point de vue, quant à la distribution de la taxe d'habitation et des taxes foncières par décile de contribuables-ménages et par collectivités locales. Des cartes fiscales pourraient être imaginées. De même, quelle est l'incidence fiscale ultime une fois que les différents contribuables ont répercuté le coût de la fiscalité qu'ils supportent dans les prix qu'ils proposent ? (voir les travaux de C. Carbonnier sur la taxe professionnelle et ses travaux en cours sur la taxe d'habitation).

L'idée de remplacer la taxe d'habitation par une taxe locale sur les revenus a été plusieurs fois avancée. Quel en serait l'impact sur la distribution de la charge fiscale entre ménages et entre collectivités locales suivant les différents paramètres retenus pour un tel impôt (base fiscale notamment) ? Quels seraient les avantages et inconvénients d'une fiscalité locale partagée avec l'impôt national sur le revenu, comme dans d'autres pays européens (Allemagne par exemple) ?

Une autre interrogation porte sur le partage impôts (à vocation générale, comme prix d'ensemble à acquitter pour bénéficier de l'offre de services publics locaux) *versus* taxes (proportionnées à l'usage effectif des biens). Ce partage est-il optimal, surtout à l'heure des mobilités et des multi-appartenances territoriales (on ne consomme pas nécessairement où on réside et où on paie une taxe d'habitation). Quelles incidences en termes d'équité ? De façon implicite, ceci renvoie à la prise en compte de la dimension spatiale dans l'approche économique.

(iii) *Les impôts fonciers ; en lien avec l'aménagement ?*

Avec une base fiscale aisément localisable, assez stable et facile à enregistrer, l'impôt foncier (taxe sur le foncier bâti et non bâti, contribution foncière des entreprises depuis 2010) a une longue histoire. La contribution foncière sur tous les terrains faisait ainsi partie des « quatre vieilles » instituées à la Révolution française (Trannoy, 2011) au même titre que la patente, la contribution mobilière et l'impôt sur les portes et les fenêtres.

« Vieil impôt, bon impôt », selon l'adage. La théorie économique prônant d'assoir la fiscalité locale sur des valeurs foncières, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties devraient être les impôts locaux par excellence. Selon le théorème dit d'Henry George, les équipements publics locaux (écoles, routes, etc.) engendrent une rente additionnelle pour les propriétaires (c'est-à-dire une rente liée à l'accès à une offre de services publics) qui doivent donc être taxés pour financer la production de ces équipements locaux. Les collectivités locales récupèrent ainsi les avantages qu'elles créent (Trannoy, 2011 ; Thisse, Duranton, 1996 ; Gilbert, Guengant, 2002 ; Guengant, 2006). D'après la théorie économique, « *le principe de la taxe foncière est donc bon. Le problème est lié à la façon dont la base est définie* » (Trannoy, 2011, p. 7). A la différence peut-être de la taxe d'habitation où le débat porte sur l'impôt lui-même, les critiques concernant l'impôt foncier

visent la base fiscale et les injustices liées à l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales qui servent à calculer le produit de la taxe.

Assez paradoxalement, si les impôts fonciers sont fortement plébiscités par les économistes en tant que modes de financement locaux (Dafflon, Madiès, 2008), les recherches les concernant sont assez peu nombreuses. Elles se situent souvent à la frontière entre finances locales et aménagement (Comby, Renard, 1985). C.N. Mingou (2011) montre ainsi dans sa thèse (en aménagement et urbanisme) comment la taxe foncière sur les propriétés bâties prélevées par le bloc local peut se prêter sur le moyen et long terme à des politiques de développement local. Pour l'auteur, « *ces bases fiscales, touchant à la fois les ménages et les entreprises, semblent être prêtes pour ces enjeux autour desquels se définissent aujourd'hui les stratégies (économiques et spatiales) de développement territorial : politique de logement (ZAC habitat), politique de développement économique (commerces, bureaux, services, activités industrielles ou entreposage, etc.), étalement urbain, densification urbaine, etc.* ». S. Guelton (2005) quant à elle insiste sur le fait que, si la fiscalité foncière est un argument « *psychologique fort, dans les négociations avec les pouvoirs publics* », ses conséquences financières pour l'entreprise restent assez faibles en moyenne.

---

#### *Des zones d'ombre*

---

Un premier point d'ombre porte sur les évaluations effectives de la capitalisation foncière : le théorème de H. George s'applique-t-il toujours dans des marchés fortement tendus ? Quel niveau de taxation permet d'assurer une proportionnalité entre les avantages liés à l'action publique locale et les prélèvements sur les propriétaires ? Ces questions renvoient aux débats sur la fiscalité de l'aménagement, à la taxation des plus-values et aux difficultés (notamment pratiques) qu'elle pose (cf. par exemple les travaux de V. Renard).

Concernant la fiscalité foncière sur les entreprises, est-ce une bonne contribution et une bonne assiette, dans les faits, comparativement à ce qu'en dit la théorie économique ? Est-elle proportionnelle aux bénéfices retirés par les entreprises des services publics locaux ?

- Les périmètres de perception, entre le morcellement communal et la mutualisation au niveau de l'intercommunalité, conviennent-ils ou vaudrait-il mieux raisonner sur un ensemble plus vaste tel que le département ou la région ?

#### *(iv) Taxe et redevances sur les ordures ménagères*

La fiscalité sur les déchets est à la frontière entre mode de gestion, contribution économique (les entreprises en amont) et incidence pour le contribuable fiscal (les ménages et les entreprises en aval). Plusieurs chercheurs, économistes, sociologues, politistes, juristes, se sont intéressés à la gestion des déchets et indirectement aux coûts du service public. De nombreuses études portent sur la gestion des déchets et indirectement sur le coût du service public (Bertolini, 1992 ; Le Bozec, 1994, 1995). La thèse en économie de J. F. Vereecke (1999) montre, à partir du cas du Nord-Pas-de-Calais, une absence de convergence vers les solutions techniques les plus efficaces. Cela s'expliquerait « *par le double effet d'un univers décisionnel*

*controversé et d'une absence de flexibilité des sentiers d'évolution des systèmes locaux.* » Les recherches en économie, sociologie, géographie ne traitent pas uniquement de la fiscalité mais plus largement des modes de gestion et de leurs coûts éclairés par la théorie économique (par exemple : Defeuilley et Quirion, 1995, pour une comparaison France-Allemagne) ou des comportements des usagers (pour une revue de littérature complète sur l'ensemble de ces recherches : Le Dorlot, 2004).

Le traitement des ordures ménagères peut être financé par le budget général, par une taxe (TEOM) facultative additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties, assise sur la valeur locative cadastrale du bien, ou par une redevance (REOM) suivant une logique tarifaire. La TEOM peut être plafonnée ou modulée par zone géographique par les collectivités locales ; elle est souvent complétée par le budget général. La REOM étant un tarif, le service des ordures ménagères est érigé en service industriel et commercial, à budget séparé et équilibré ; il ne peut y avoir de prélèvement sur le budget général pour le financer (Barbier, 2005). Les préoccupations en matière de développement durable ont fait évoluer le système de financement du service. Suite aux orientations des Grenelle successifs de l'Environnement (2007, 2012), les collectivités sont désormais tenues de s'orienter vers une facturation incitative. Il s'agit d'instaurer progressivement une mise en place du principe pollueur-payeur, de façon à réduire les nuisances dues aux rejets.

A. Le Bozec (2004) propose une première « *évaluation économique de la redevance incitative au tri des déchets* » sur deux collectivités françaises. S'intéressant aux modes de financement de la gestion des déchets, R. Barbier (2005) fait état de la difficulté à les identifier. A la suite de l'association AMORCE, il distingue le financement amont (soutien, subventions aux sociétés) du financement aval (supportés par les collectivités et donc par les contribuables locaux). Selon lui, le développement de la « responsabilité élargie du producteur » devrait conduire à rééquilibrer progressivement le partage de la charge entre financements amont et aval. M. Glachand (2003, 2005) modélise une situation où les communes sont souveraines en matière de tarification du service des déchets en considérant qu'une partie d'entre elles va continuer à utiliser des instruments forfaitaires pour financer le service. A partir de cette situation, assez proche de la réalité, le modèle théorique établit que, pour être efficace, le taux de la taxe en amont du type EcoEmballage dépend de la proportion de communes sous redevance incitative. L'auteur montre que « *dans tous les cas, ce taux diminue en proportion des communes sous redevance incitative, ce qui est conforme à une logique dans laquelle la taxe en amont vient compenser le déficit d'incitation en aval* » (Glachand, 2005). Pour l'auteur, les deux modes de financement, en amont et en aval, ne sont pas substituables mais complémentaires. La redevance incitative est le seul instrument pouvant conduire les usagers à réduire leur volume de déchets et à trier. Quant à la taxe amont, elle compense l'absence d'incitations dans les communes ayant adopté une taxe et l'incitation limitée dans les communes à redevance incitative dont le taux est modéré pour limiter les comportements inciviques (décharges sauvages,...).

En quelques chiffres, parmi les communes et intercommunalités, 96% prélèvent une taxe (67%) ou une redevance (29%) pour financer la gestion des déchets, la redevance étant utilisée essentiellement par les communes les moins peuplées et rurales, soit un volume total d'environ 7 milliards d'euros en 2014. Progressivement, les intercommunalités ont pris en charge la gestion des déchets ménagers, si bien que « *le produit de la TEOM des groupement représente 82% du produit total en 2014 contre 56% il y a 10 ans* » (Rapport annuel de l'Observatoire des finances locales, 2014).

LES COMMUNES QUI PRÉLÈVENT LA TEOM OU LA REOM EN 2013  
(DIRECTEMENT OU VIA UN GROUPEMENT)

Population des communes (France entière)	TEOM			REOM		
	Proportion de communes de la strate (en %)	Part dans la population de la strate (en %)	Produit par habitant (en euros)	Proportion de communes de la strate (en %)	Part dans la population de la strate (en %)	Produit par habitant (en euros)
moins de 500 hab.	62	65	81	35	33	84
de 500 à 2 000 hab.	69	69	87	28	27	81
de 2 000 à 3 500 hab.	76	76	100	21	20	83
de 3 500 à 5 000 hab.	81	81	107	15	15	89
de 5 000 à 10 000 hab.	86	86	106	10	9	90
de 10 000 à 20 000 hab.	91	91	112	5	5	104
de 20 000 à 50 000 hab.	95	95	109	2	1	109
de 50 000 à 100 000 hab.	94	95	123	1	1	91
de 100 000 à 300 000 hab.	97	98	119	3	2	97
plus de 300 000 hab.	100	100	176	0	0	-
<b>Ensemble</b>	<b>67</b>	<b>85</b>	<b>111</b>	<b>29</b>	<b>12</b>	<b>85</b>

Sources: DGCL, DGFIP.

(D'après le rapport de l'Observatoire des finances locales, 2014, Annexe 14.)

Comme l'explique R. Barbier (2005), les intercommunalités ayant pour obligation d'uniformiser le financement des services publics sur leur territoire, la taxe étant plus simple à gérer que la redevance, elle a profité de cette dynamique.

Gagne-t-on en efficacité et en efficacité en privilégiant la taxe ou la redevance ? En termes de simplicité de gestion, la taxe est préférable. La redevance implique la tenue d'un budget annexe pour le service des déchets, des frais de trésorerie, de contentieux et de non-recouvrement supportés directement par la collectivité. Selon R. Barbier, il n'existe pas encore d'étude systématique sur les coûts de gestion de la REOM. En matière de transparence, la redevance est gagnante. Peu lisible, la taxe étant assise sur la valeur locative du logement, elle n'a aucun lien avec la production de déchets par l'utilisateur. De plus, elle est souvent associée au budget général et « *est par ailleurs à l'origine de financements croisés eux-mêmes opaques, d'une part entre catégories de ménages, d'autre part entre ménages et industriels* » (Barbier, 2005). A l'inverse, en principe la redevance responsabilise financièrement l'utilisateur et rapproche le coût pour le consommateur du coût social assumé par la collectivité. Quant aux effets redistributifs et à la justice de l'un ou l'autre des moyens de financement, ils font l'objet de débats et les résultats des recherches, encore trop peu nombreux, ne sont pas unanimes. La taxe aurait des effets redistributifs dans la mesure où le montant dépend de la richesse du ménage (appréciée au travers de la valeur de son logement, telle qu'elle résulte des estimations fiscales) et non de sa production de déchets, elle serait plus favorable aux ménages défavorisés. A l'opposé, J. Le Pottier et T. Van Hien (1989)

relèvent à partir de simulations sur données réelles que les transferts de charges opérés par le passage de la taxe à la redevance ne sont pas toujours régressifs. On peut encore distinguer à la suite de V. Heintz (2000) la redevance assise sur les caractéristiques du service de ramassage (fréquence de ramassage, nombre de sacs, volume des conteneurs) selon une logique de juste prix (« *pay as you throw* »), et une redevance assise sur les caractéristiques du ménage (nombre de personnes, consommation d'eau,...) qui est beaucoup moins incitative *a priori*.

Dans une perspective de diminution du volume de déchets produits, convergeant avec les objectifs adoptés par la France dans le cadre de la transcription de la directive-cadre européenne sur les déchets (2008), la redevance incitative serait adoptée par un nombre croissant de collectivités (les chiffres ne sont pas disponibles). A partir d'une enquête qualitative sur 10 collectivités, F. Bénard (2009) analyse les transformations dues au passage à la redevance incitative, d'une logique fiscale à une logique économique. Selon lui, l'usager devenu consommateur adopte des comportements inciviques limités face à sa facture, témoignant d'une acceptabilité politique de cette mesure. La gestion du dispositif nécessite dans les collectivités des moyens humains et matériels adaptés et implique des réorganisations internes. Enfin, ce mode de tarification suppose d'élaborer une grille tarifaire spécifique murement réfléchi en amont. D'après F. Bénard, « *malgré la modification de l'équilibre budgétaire du service et les risques qui lui sont associés, la redevance incitative semble néanmoins demeurer économiquement avantageuse* ».

---

#### *Des zones d'ombre*

---

On peut d'abord s'interroger sur les effets fiscaux de la prise en charge croissante de la gestion des déchets par les intercommunalités : cela se traduit-il par une hausse de la TEOM/REOM ou au contraire, par une modération de la fiscalité sur les déchets ? Voit-on se dégager des différences suivant les caractéristiques démographiques ou d'urbanisation des territoires ? Ou encore selon les modes de gestions choisis ?

En outre, les effets financiers d'une redevance incitative gagneraient à être explorés plus systématiquement : la redevance entraîne-t-elle une hausse du coût pour les ménages, une meilleure gestion, des changements dans les comportements des usagers incités financièrement à réduire leur production de déchets (une réelle diminution des comportements inciviques de *free riders* qui utilisent les poubelles de la collectivité voisine ou déposent dans des décharges « naturelles »). Il apparaît un besoin de recherches (notamment qualitatives), autres que celles de l'ADEME, dans un contexte où les préoccupations environnementales semblent de plus en plus prégnantes.

#### (v) *Les valeurs locatives*

La question de la réforme des valeurs locatives, à laquelle une thèse en droit administratif est consacrée (Ranquet, en cours), est intimement liée aux problématiques sous-jacentes à la taxe d'habitation et aux impôts fonciers. Les valeurs locatives ont aussi un impact direct sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), la taxe sur les friches commerciales et la répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Malgré plusieurs tentatives (notamment en 1990-1991), la réforme des valeurs locatives

est l'une des grandes arlésiennes des finances locales en France si bien que pour certaines taxes, c'est la base fiscale des années 1970 qui est utilisée pour l'évaluation de la matière imposable. L'obstacle majeur à la réforme réside dans les transferts de charge fiscale entre les contribuables (ménages et entreprises) et entre les collectivités locales (Rapport annuel de la Cour des comptes, 2009). Comme le rappelle un rapport de la Cour des comptes, les simulations réalisées lors du projet de réforme des valeurs locatives en 1990 montraient un transfert de charge fiscale des ménages à revenu fiscal les plus faibles vers ceux à revenu fiscal plus élevé (Rapport au Parlement sur les conséquences de la loi du 30 juillet 1990, Direction générale des impôts et service de la législation fiscale, 1992, cité par le Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité locale, 2010). Dernièrement, le rapport du Sénat (Marc, Jarlier, 2012) a proposé « *des adaptations législatives pour réviser les valeurs locatives sur la base d'une appréciation territoriale plus précise : par département, mais aussi par secteur* » en introduisant un mécanisme de lissage sur plusieurs années dans un souci d'équité. Expérimentée sur 5 départements pour les valeurs locatives commerciales, la réforme des bases devait être étendue à l'ensemble du territoire avant d'être reportée en 2017. Si la réforme est finalement menée à terme (ce qui peut être interrogé au vu du contexte pré-électoral de l'année 2017), elle devrait ensuite être mise en chantier, selon un protocole analogue au précédent, pour les locaux à usage d'habitation. Des économistes (Trannoy, 2011 ; Trannoy, Wasmer, 2012) proposent une revalorisation des valeurs locatives cadastrales différente qui permettent de calculer la base fiscale en s'appuyant sur la valeur vénale des biens immobiliers, autrement dit sur leur valeur marchande. Selon A. Trannoy et E. Wasmer (2011), « *l'administration fiscale considère qu'il est impossible de connaître la valeur vénale de tous les biens existants, car ces derniers sont sur le marché en moyenne une fois tous les dix-neuf ans. Cependant, les données collectées par les notaires permettent d'estimer la valeur réelle de façon précise entre deux transactions* ». Les auteurs proposent d'utiliser la méthode hédonique, partant de l'idée qu'un bien est un agrégat de caractéristiques (nombre de mètres carrés, de pièces, d'attributs comme une baignoire, un parking, un ascenseur). On peut attribuer une valeur implicite à chacune de ces caractéristiques en fonction de l'acte de vente d'un bien immobilier et les utiliser pour estimer une valeur à un autre bien qui n'a pas été mis sur le marché. En étant fondés sur des valeurs vénales, les bases fiscales et le produit fiscal sont plus volatiles, ce que craignent les collectivités locales. L'économiste A. Trannoy (2011) voit là néanmoins un avantage : « *les recettes de la taxe foncière seraient certes plus variables, mais c'est une bonne chose d'avoir des prélèvements procycliques : cela freine la machine quand c'est nécessaire, et évite de trop prélever en période de crise. Il est envisageable d'effectuer un lissage pour éviter de trop fortes amplitudes* ».

---

*Des zones d'ombre*

---

Des travaux comparatifs et une synthèse sur les différentes méthodes d'actualisation des valeurs locatives dans différents pays pour affiner les avantages et inconvénients de chacune gagneraient à être conduits. Les taxes foncières et d'habitation posent des questions d'équité liées à l'évaluation de leur assiette dans l'alternative entre valeur estimée ou valeur réelle. En outre, la taxe sur le foncier bâti a donné lieu récemment à un plafonnement en fonction des revenus, de façon à limiter son caractère inéquitable. Le régime de la propriété (en France) est-il favorable à une observation foncière qui permettrait de disposer d'une assiette pertinente et actualisée ?

### 3-2– LES DOTATIONS ET L'AUTONOMIE FINANCIERE/FISCALE

Avec les recettes fiscales, les dotations versées par l'Etat, souvent initiées pour compenser d'anciens impôts supprimés, sont l'autre principale ressource financière des collectivités locales. L'équilibre entre fiscalité locale propre et transferts de l'Etat (dotations, subventions, ou encore fiscalité partagée) dans les budgets locaux est au centre des questions d'autonomie financière ou/et fiscale auxquelles ces dernières sont très attachées.

#### 1 – Les dotations

Des transferts financiers des gouvernements centraux vers les échelons décentralisés existent dans la plupart des pays (Snoddon, Wen, 1999). Si les pratiques (en termes de montants, de critères de répartition...) sont variables, garantissant une efficacité et une équité elles-aussi variables, la théorie économique ne manque pas de louer le principe de tels versements. De nombreuses justifications, jouant de façon alternative ou complémentaire, peuvent en effet leur être trouvées (Dafflon, Madiès, 2008). L'existence de déséquilibres verticaux (les collectivités ont une surface financière trop restreinte pour assurer les compétences qui leur sont allouées...) ou horizontaux (une inégale répartition des richesses entre collectivités...), la manifestation d'effets de débordement (le périmètre des usagers des services et celui des contribuables ne coïncident pas...), un besoin de justice redistributive (à l'égard de certains individus ou groupes sociaux...), la fourniture locale de biens sous tutelle (imposés en quantité, qualité...), la volonté d'associer les échelons locaux à des objectifs d'ordre macroéconomique (relance...) légitiment les transferts. Peut alors être dressée une typologie de ces versements, selon l'objectif poursuivi, le mode de détermination des enveloppes et de leur répartition, la disponibilité des fonds, etc. Les auteurs soulignent d'ailleurs que cette catégorisation ne va pas de soi, que les dénominations qu'elles reçoivent... varient selon les contextes nationaux. Les conventions veulent plutôt qu'en France, on désigne par dotation les transferts « globaux », non fléchés vers des utilisations spécifiques et respectant ainsi la liberté des bénéficiaires. Les subventions sont plutôt des transferts dont l'utilisation est ciblée. Le terme de compensation est habituellement réservé à des versements destinés à préserver des équilibres, suite à des transferts de compétences, à des pertes de fiscalité (imposées par exemple aux collectivités suite à des changements législatifs).

G. Gilbert et A. Guengant (2004) notent d'ailleurs que notre système de transferts est devenu éminemment complexe. Un même versement sert souvent plusieurs finalités (la dotation globale de fonctionnement est à la fois compensatrice et péréquatrice – cf. *supra*). Les mécanismes de garantie sont là pour ménager les situations acquises. L'empilement perd tout à la fois en lisibilité et en efficacité. Au point d'ailleurs qu'il a été envisagé à plusieurs reprises, si ce n'est de le réformer, du moins de le simplifier. Un rapport parlementaire est en cours d'élaboration, dressant précisément un état des lieux de l'actuel système des concours financiers aux collectivités locales, et devant déboucher sur des propositions de modifications.

Y. Rocaboy (1994, p. 23) indique que « *l'étude de l'impact des subventions sur les choix budgétaires locaux a suscité l'avènement d'une littérature abondante depuis les travaux précurseurs de Williams (1966), donnant ainsi naissance à une théorie économique des subventions* ». De façon surprenante, on constate que désormais, peu de travaux, économiques ou autres, prennent les dotations de l'Etat aux collectivités locales comme un objet de recherche. Les dotations sont le plus souvent traitées en lien avec la péréquation (Gilbert, Guengant, 2004 par exemple), avec l'autonomie financière ou la fiscalité (Blöchliger, David, 2006) ou encore en lien avec les problématiques issues du courant du *fiscal federalism* (voir ci-dessus la partie dédiée). Des articles du *Jurisque* apportent quelques éléments historiques et détaillent les mécanismes de fonctionnement de la dotation globale de fonctionnement (Julla, 2013), de la dotation générale de décentralisation (Taillefait, 2014). La rubrique « économie et finances locales » de l'Annuaire des collectivités locales revient régulièrement sur les dotations (Dotation Globale de Fonctionnement DGF, Dotation Globale d'Équipement DGE, Dotation Globale de Décentralisation DGD) en commentant les évolutions successives introduites par les lois de finances. Les contenus sont alors principalement techniques (Guengant, Julla, 2004) ou documentaires (Renouard, 2008). La progression (ou la stagnation) des dotations étatiques, et de leurs multiples composantes, est inscrite dans des Pactes ou Contrats prenant des désignations évolutives (d'un pacte triennal de « stabilité financière », à un contrat « de solidarité et de croissance », puis à un pacte « de confiance et de responsabilité »...). Il s'agit d'inscrire les collectivités, et leur financement, dans la dynamique des finances publiques, en leur faisant partager les fruits de la croissance ou au contraire, les effets de la rigueur. Les engagements sont plus formels que réels. Le Pacte valant pour la période 2014-2016 a par exemple été rompu, avec la substitution de la diminution des versements étatiques à leur stagnation antérieure. Comme le rappelle N. Kada (2009), ces engagements sont à voir pour leur portée politique et pour leur dimension symbolique (des relations entre niveaux de gouvernement), davantage que pour leur dimension juridique. Ils ont le mérite d'exister, même s'ils ne réduisent pas, ou peu, la dissymétrie, structurelle, entre l'Etat et les collectivités. Le premier peut à tout moment (et dans la logique de ses versements) se saisir de l'intérêt général ou national, qui reste premier par rapport à l'intérêt public local.

Toujours du côté des juristes, R. Hertzog et G. Siat pointent l'effet de levier de la dotation globale de fonctionnement bonifiée sur la création de nombreuses intercommunalités. Sur le plan de la comparaison internationale, H. Blöchliger et O. Petzold (2009a, 2009b) ainsi que I. Chatry (2009) dressent un état des lieux des paniers de ressources financières des niveaux infranationaux de gouvernement dans différents pays de l'OCDE (voir partie sur l'autonomie financière).

En lien avec les mesures de décentralisation et les débats autour de l'autonomie financière des collectivités s'est posée la question de la pertinence, et de la cohérence, du maintien de subventions étatiques spécifiques, dédiées à la couverture de dépenses particulières (Colomb, Champion, 2005). La plupart des subventions

existant avant 1982 ont été refondues dans des dotations globales, libres d'usage de la part des élus locaux (Fragu-Fournier, 1995). A. Colomb et G. Champion observent cependant qu'un certain nombre de subventions, notamment d'équipement et attribuées par les différents ministères, perdurent. Il s'agit là d'assurer une convergence entre les politiques nationales et les actions locales. L'instrument financier est manié de façon incitative, de façon à ce que les collectivités s'inscrivent dans les objectifs fixés pour l'ensemble du pays (en matière de réalisations d'équipements culturels, de politique de la ville et de rénovation urbaine, etc.). Les finalités poursuivies semblent alors légitimes. Les auteurs analysent le maintien de ces versements comme une « *volonté politique de l'État de conserver, au moyen de cette forme particulière de concours, une maîtrise très poussée de l'aide financière apportée aux collectivités locales.* » Les finances publiques leur paraissent alors relever d'enjeux de pouvoir. Les aspects contradictoires des positionnements des élus sont soulignés : avec la fin des subventions spécifiques, la plupart d'entre eux ont crié au désengagement de l'Etat de la conduite de ses politiques territoriales. On l'a mentionné, nombre de collectivités se sont engagées dans des solutions intercommunales, bien davantage dans une logique de guichet que dans une démarche de projet. Le « bon » positionnement entre dépendance et autonomie, sur le plan financier, n'est alors pas simple à trouver.

Est également problématique la façon d'allouer les versements. Les transferts forfaitaires (indépendants des montants des dépenses et à guichet fermé) génèrent un effet sur les prix ; les transferts proportionnels (aux dépenses) ont quant à eux un effet revenu. S'agissant des dépenses d'aide sociale des départements et des contributions étatiques, Y. Rocaboy (1994, op. cité) démontre que, conformément aux attendus théoriques, le changement de système de financement intervenu en 1984, avec le passage d'un mode proportionnel à un mode forfaitaire, a conduit à une réduction des quantités de biens consommées, c'est-à-dire à une diminution des dépenses d'aide sociale des départements. Et de conclure que le mode de financement a une incidence directe sur l'évolution des dépenses. La théorie économique, et les résultats des recherches, pourraient-ils servir de registre de légitimation à la politique étatique actuelle, consistant en une réduction des transferts aux échelons locaux ? La DGF, qui n'était pas proportionnelle, mais à évolution indexée restreignant la logique de guichet, devient quasiment forfaitaire...

---

*Des zones d'ombre*

---

On sait assez peu de chose sur l'histoire politique des principales dotations depuis leur création, notamment la dotation globale de fonctionnement, la dotation globale d'équipement : quelles sont les grandes transformations historiques de ces dotations ? Quelles ont-été les négociations, les arrangements et les compromis réalisés par les différentes parties prenantes ? En quoi ces éléments d'origine, préservés par les dispositifs de transition mis en œuvre à l'occasion des changements de régime, subsistent-ils, éloignant ou non les versements des objectifs qu'ils sont censés atteindre ?

Un autre ensemble d'interrogations porte sur les effets d'une baisse de la dotation sur les choix budgétaires des collectivités locales. Peut-on construire une typologie en fonction des types de comportements adoptés (réduction de certaines dépenses d'investissement et de fonctionnement dont la suppression de fonds de

concours, l'abandon de politiques publiques ou de projets d'équipement, etc.) ? Les questions relatives à ces effets demanderaient à être examinées de façon systémique : quels sont les ajustements des emprunts, de la fiscalité, à des variations des dotations ? Quelle élasticité des dépenses à des évolutions de tout ou partie de ces ressources ?

## 2 – L'autonomie financière / fiscale

La question de la libre administration locale, et de l'autonomie financière (voire fiscale), est posée à partir de la fin des années 1990, début 2000, et alimente tant les débats parlementaires que les travaux de recherche, en particulier en droit, qui dominent largement ce thème. Les collectivités ont-elles besoin de ressources fiscales propres avec pouvoir de taux et/ou de base pour mettre en œuvre les politiques publiques choisies ? L'équilibre idéal du panier de ressources financières locales n'est pas évident entre fiscalité propre, partagée et dotations. Dans d'autres pays, tel le Royaume-Uni, les collectivités locales ont un pouvoir fiscal très faible qui se limite aux taxes foncières. En France, les élus locaux sont sensiblement attachés à leur pouvoir fiscal, si bien qu'il est perçu comme l'un des fondements de la libre administration locale.

Dans le contexte d'un bilan de deux premières lois de décentralisations, une controverse émerge après que le premier ministre Lionel Jospin a proposé, en 1997, de réformer le Sénat (Le Lidec, 2004). La chambre haute adopte alors une position défensive, réaffirme sa qualité de maison des collectivités locales et s'appuie ainsi sur leur nombre pour défendre sa légitimité. Le premier ministre commande le rapport Mauroy (*Refonder l'action publique locale*, décembre 2000) auquel le Sénat répond par le rapport Mercier (*Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, juin 2000). Quelques mois plus tard un autre rapport du Sénat portant sur « *la libre administration des collectivités locales et ses implications fiscales et financières* » (Rapport Gélard, octobre 2000) et dénonce « *des atteintes graves à l'autonomie fiscale et financière qui soulignent les limites du dispositif constitutionnel relatif à la libre administration des collectivités territoriales* » pour réclamer des « *garanties pour l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales* » à travers une proposition de loi constitutionnelle (rapport Gélard, 2000).

Effectivement, avant la réforme constitutionnelle et la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités locales en 2003, il n'existe aucune définition explicite de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Comme le souligne le rapport du conseil des prélèvements obligatoires de 2001, « *le droit français est très peu explicite au sujet de l'autonomie financière des collectivités territoriales : le principe de libre administration est à peu près la seule norme constitutionnelle qui permette de définir la place, dans l'appareil public, des collectivités territoriales de droit commun ; il figure dans l'article 72 de la Constitution de 1958 (les collectivités territoriales 's'administrent librement par des conseils élus') et se trouve précisé dans l'article 34 ('la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources')* » (Rapport Brunel, 2001 : p 73).

Le même rapport considère l'autonomie financière théorique sous plusieurs dimensions : autonomie de ressources (fiscales, transferts, emprunts), liberté d'affectation des ressources et de gestion de la trésorerie, maîtrise du budget (dans ses aspects de prévisibilité et d'équilibre), liberté de gestion du patrimoine, de tarification et d'externalisation des services. La réalité est naturellement différente. Toutes les collectivités n'ont pas la même autonomie financière réelle compte tenu des disparités de bases fiscales, des besoins et des

caractéristiques sociales, économiques, démographiques de la population, des caractéristiques du territoire qui peuvent induire des coûts (territoires ruraux, de montagne, etc.). Sur le plan académique, les juristes font de l'autonomie financière (et fiscale) l'un de leurs sujets de prédilection concernant les finances locales et publient abondamment à cette période (par exemple : Joyau, 1998, Darnanville, 2002, Hertzog, 2002 ou encore les Entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local qui portent sur l'avenir de l'autonomie des collectivités locales, 1999).

Si l'on compare la situation de l'autonomie financière en France à celle de ses voisins européens, on constate l'existence d'un continuum de situations singulières. Apprécier l'autonomie financière locale est donc plus une « *logique de degré sur une échelle continue de solutions distribuées entre deux archétypes, la souveraineté complète d'une part, la dépendance financière intégrale d'autre part. De ce fait, l'autonomie financière ne relève pas du tout ou rien mais du plus ou moins* » (Guengant, 2004).

Le rapport Brunel souligne par ailleurs l'opposition de deux argumentaires en faveur ou contre l'autonomie fiscale des collectivités locales en prenant fermement partie en faveur de celle-ci sous certaines conditions. On retrouvera ces deux argumentaires lors de la réforme de la taxe professionnelle en 2009 lorsqu'il s'agira de définir de nouvelles ressources fiscales et financières pour les collectivités locales, certains étant plus favorables aux dotations, d'autres à des ressources fiscales reliant contribuable et élu local.

Pour autant, la question de l'autonomie financière et fiscale n'est pas une question franco-française. Elle est présente dès lors qu'existent des relations financières entre différents niveaux de gouvernement. En témoignent plusieurs travaux comparatifs. Certains tentent de spécifier les caractéristiques du modèle français de libre administration face aux autres modèles européens (Delcamp, 1997) ou de dresser un état des lieux du partage des compétences financières entre les États et leurs collectivités territoriales dans les Constitutions des vingt-sept pays membres de l'Union européenne (Steckel Assouere, 2013). Plus centrés sur la mesure de l'autonomie financière, H. Blöchliger et D. King (2006, 2008) proposent des indicateurs « *des pouvoirs budgétaires des administrations infranationales* » en distinguant les ressources financières locales en fonction du degré de discrétion des exécutifs locaux dans plusieurs pays de l'OCDE. P. Bachman, J. Gagnon et L. Saïdj (2013) optent pour une autre échelle en se concentrant sur l'autonomie financière des métropoles internationales.

Le débat sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales prend une tonalité un peu différente à partir du moment où l'autonomie financière revêt une consistance constitutionnelle. La réforme constitutionnelle du 23 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République précise ainsi que : « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* » (article 72-2, Constitution).

La loi organique du 29 juillet 2004 définit les ressources propres des collectivités territoriales et détermine ce que doit être le minimum de la part déterminante de l'ensemble des ressources de chaque strate de

collectivités locales. L'autonomie financière n'est donc pas garantie individuellement pour chaque collectivité (Hertzog, 2004).

Particulièrement extensive, cette définition de l'autonomie financière et des ressources propres a suscité de nombreux commentaires et travaux scientifiques, notamment en économie et en droit, discipline dans laquelle trois thèses ont été soutenues (Dony, 2005 ; Serreau, 2009 ; Tartour, 2011 ; Rouge, 2013). Pour J.-M. Josselin et A. Guengant (2003) puis A. Guengant (2004, 2015), il est clair que la Constitution comme la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales ne garantissent pas l'autonomie financière des collectivités territoriales. A. Guengant (2004) rappelle que l'autonomie financière n'est pas réductible à la seule structure des ressources, mentionnée dans la loi. Il note en outre que « *la définition d'une ressource fiscale propre par référence à l'existence prioritaire d'un effet base localisé marginalise le rôle de l'effet taux contrôlé par les conseils et généralement retenu par les élus locaux pour caractériser un impôt local* ». La conception par la loi de l'autonomie financière assise sur des ressources propres ainsi définies se heurte à celle des élus locaux qui considèrent qu'une ressource propre doit être assise sur un pouvoir de taux.

La réforme de la taxe professionnelle et ses incidences sur l'autonomie financière ont suscité un regain d'intérêt dans les recherches à partir de 2012 (voir partie sur la taxe professionnelle).

---

### *Des zones d'ombre*

---

La conception de l'autonomie financière suscite question. Le critère retenu agrège des ressources dont certaines sur lesquelles les collectivités n'ont aucun pouvoir de taux. Comment alors considérer qu'elles participent d'une quelconque autonomie ? Le fait qu'elles soient d'origine fiscale ne suffit pas, de l'avis des spécialistes. La dynamique de ces ressources (taxe sur les produits pétroliers, sur les conventions d'assurance) n'entretient par ailleurs aucun lien avec celles des charges relevant des compétences transférées aux collectivités ; le lien pourrait même être inverse. Un examen des débats parlementaires ayant conduit à cette issue serait à ce titre instructif. Pourquoi et comment est-on parvenu à ce résultat ? D'autres n'étaient-ils pas envisageables ?

Sans même entrer dans la constitutionnalisation du principe, un état des lieux des modes d'évaluation de l'autonomie fiscale et financière locale, dans divers contextes décentralisés, serait instructive ? Peut-on, pour rendre compte d'un degré de décentralisation, se fier à un degré d'autonomie fiscale, à la part relative des dépenses des collectivités, à la combinaison des deux ainsi que l'on procède généralement ou bien pourrait-on encore envisager d'autres indications ?

### **3-3— LA PEREQUATION**

Les travaux sur la péréquation, les inégalités financières et la solidarité ne sont pas nouveaux. Dès les années 1950, les économistes s'intéressent à la question de l'équité dans un système fédéral où les collectivités locales ont des responsabilités budgétaires importantes dans le souci d'un « traitement égal des égaux » (Buchanan, 1950). Selon ce principe, des individus identiques ne peuvent être traités différemment par les pouvoirs publics selon la collectivité locale dans laquelle ils résident. Les états des lieux sur les mécanismes de péréquation se

rejoignent sur un constat : résultat d'un empilement de mesures successives et de dispositifs sédimentés, le système de péréquation français est monté en puissance tout en devenant illisible (Guengant, Uhaldeborde, 1995 ; Uhaldeborde, 2004 ; Guengant, 2005 ; Bouvier, 2007 ; Jarlier, 2009 ; IGF, 2013).

La problématique repose plus largement sur la conception de l'égalité et de l'équité territoriale : jusqu'où compenser les différences ? Dès lors qu'il y a un système décentralisé, avec une certaine autonomie locale, existent des différences entre collectivités et potentiellement, un besoin de péréquation. La question est en France d'autant plus aiguë que la carte territoriale est émiettée et qu'une partie substantielle de la fiscalité locale provient des activités économiques (cf. partie taxe professionnelle) qui sont inégalement réparties sur le territoire. Coexistent alors, au moins, des différences – ou des inégalités – de préférences et de situations. Avant de revenir sur les questions liées à la péréquation qui font l'objet de recherches, quelques précisions sur les approches disciplinaires et les concepts utilisés semblent nécessaires.

## 1 - Quelques éléments de définitions et de cadrage

### (i) Des approches disciplinaires variées

Les approches et disciplines qui s'intéressent à la péréquation abordent chacune cette problématique sous un angle qui leur est propre et restent fortement imperméables aux autres approches. Les juristes traitent de la péréquation sous son aspect équité et solidarité au prisme des principes juridiques dans une perspective positiviste et non normative. Les économistes regardent les dispositifs de péréquation pour en évaluer l'efficacité par rapport à des critères qu'ils définissent (notamment l'égalisation du pouvoir d'achat entre les collectivités). Une autre approche, plus territoriale et institutionnelle, évalue les effets de la péréquation à l'aune des politiques publiques, comme l'un des moyens pour donner des capacités financières supplémentaires aux territoires en perte de vitesse. Cette dernière approche, plus hétérogène, s'intéresse également aux effets de la péréquation dans les collectivités, entre les personnes, et aux conséquences péréquatrices des évolutions de périmètres institutionnels. La sociologie et la science politique en revanche ne se sont que très marginalement intéressées à la péréquation, à l'exception des travaux de R. Le Saout, S. Pages (2010), de H. Reigner et T. Frinault (2011) sur la dotation de solidarité communautaire.

### (ii) Egalité, inégalités et péréquation sous différents modes

Avant d'aborder les outils de la péréquation, une première clarification s'impose sur les notions d'égalité et d'inégalités territoriales. « Egalité de quoi ? » Autrement dit, quel critère de justice retenir et quel indicateur utiliser pour mesurer l'égalité ? Et ensuite, « égalité entre qui » ? Egalité entre les personnes dans les territoires ou égalité entre les collectivités locales et à quelle échelle de collectivités se situer pour évaluer cette égalité (Rapport Laurent, 2013) ? De la définition retenue dépendent les objectifs assignés aux instruments de péréquation.

Une seconde clarification doit être apportée quant au périmètre et aux instruments de la péréquation. Prend-t-on en compte les fonds de péréquation et dotations explicitement péréquatrices ou également ceux ayant des effets péréquateurs sans poursuivre explicitement cet objectif ? Intègre-t-on également les politiques péréquatrices à l'intérieur des ensembles intercommunaux ? Ou encore les dotations versées par le département ou la région aux communes rurales qui ont des effets péréquateurs ? Etant donné qu'il est

impossible d'additionner la péréquation nationale et celle mise en place par les collectivités locales entre elles, on considère ces dispositifs de manière distincte, les dispositifs entre collectivités (du type dotation de solidarité communautaire, dotations spécifiques) n'étant pas pris en compte dans les instruments de la péréquation financière. Au niveau national, on distingue d'une part, la péréquation dite verticale qui regroupe certains des transferts de l'Etat aux collectivités, transferts qui reposent sur les ressources de l'Etat (elles-mêmes résultant de prélèvements fiscaux relativement proportionnels). Ces transferts peuvent être explicitement péréquateurs : c'est le cas de la DSU (Dotation de Solidarité Urbaine), DSR (Dotation de Solidarité Rurale), etc. Néanmoins, les dotations de compensation ont également un effet péréquisiteur sans avoir cet objectif (Guengant et Gilbert, 2004). D'autre part, la péréquation dite horizontale redistribue les ressources directement entre collectivités locales. On y trouve notamment les fonds de péréquation tels que le FPIC (Fonds de Péréquation Intercommunal et Communal), le FSRIF (Fonds de Solidarité de la Région Ile-de-France), les fonds de péréquation de la CVAE pour les départements et pour les régions, le fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France, le fonds de solidarité des départements en matière de droits de mutation. Pour certains, les élus locaux notamment, la distinction institutionnelle entre péréquation horizontale et verticale n'existe que formellement dans la mesure où dans le cadre de la péréquation verticale, l'Etat se contente de prendre à certaines collectivités pour redonner à d'autres dans une enveloppe fermée qui n'augmente pas ou plus. On peut pourtant soutenir qu'il existe bien une différence : la péréquation verticale étant mise en place à partir de prélèvements sur les recettes de l'Etat provient de bases fiscales nationales ; à l'inverse, les ressources issues de la péréquation horizontale sont collectées sur des bases fiscales locales. Enfin, dernier instrument de péréquation, le périmètre institutionnel et le progrès de l'intercommunalité ont aussi des effets de réduction des inégalités entre les communes (cf. partie sur l'intercommunalité).

(iii) *Compenser... oui mais quoi ? Définitions des égalités justes et des inégalités injustes*

Historiquement, la notion d'égalité des territoires repose en France sur le principe d'une continuité de la République sur le territoire national et de l'application uniforme des droits fondamentaux (tels que l'accès aux services publics). Faut-il par conséquent supprimer toutes les inégalités entre les territoires ? Comme le rappelle E. Laurent (Rapport, 2012, p 14), « *l'économie géographique montre que l'agglomération des richesses sur quelques territoires est plus efficace pour la production de valeur ajoutée que leur répartition uniforme* ». De plus, les inégalités territoriales procèdent des choix résidentiels des individus volontairement mobiles ainsi que des choix des entreprises ; il serait illégitime d'entraver la liberté individuelle et ses traductions spatiales. Dans la réalité, les effets d'agglomération peuvent devenir contre-productifs dès lors qu'ils se transforment en effets de congestion. Quant à la mobilité des individus et du capital, elle est toujours corsetée dans un faisceau de contraintes bien loin d'une liberté égale pour tous. Par ailleurs, ces approches ne tiennent pas compte des externalités fiscales qui peuvent conduire à des situations sous-optimales en matière d'offre de service public. Comme le constate P. Duran-Vigneron (2013), « *l'utilisation d'un modèle synthétique permet donc de réconcilier les différents travaux disponibles dans la littérature avec le constat d'une allocation inefficace des ressources en l'absence d'intervention du gouvernement central. Cela nous amène donc à conclure à la légitimité de l'efficacité économique comme l'un des fondements de la péréquation financière* ».

Si l'on s'éloigne de la question de l'efficacité économique pour reconsidérer la question des inégalités entre les territoires, il faut différencier les inégalités injustes des inégalités justes, autrement dit équitables et

acceptables au regard de critères de justice sur lesquels on s'accorde. Une des manières de considérer les inégalités entre collectivités consiste à se concentrer sur les disparités financières : ces disparités peuvent être liées à des facteurs qui ne sont pas dus aux préférences et aux choix délibérés des acteurs locaux mais à des caractéristiques structurelles des collectivités telles que :

- des bases d'imposition différentes : un même service se traduira par un effort fiscal plus élevé dans la commune « pauvre », ce qui engendre des distorsions allocatives ;
- des coûts unitaires différents, notamment pour la fourniture de biens imposés par les niveaux supérieurs (biens sous tutelle) ;
- le volume des dépenses dues aux compétences obligatoires (biens sous tutelle), qui peut varier d'une collectivité à l'autre en raison de caractéristiques exogènes (nombre de chômeurs, de malades, etc.).

#### *Approches économiques*

On peut distinguer trois grandes conceptions de l'équité territoriale en économie.

Une première conception conçoit l'équité territoriale comme une égalisation des pouvoirs d'achat des collectivités locales. Dans cette conception, on peut distinguer à la suite d'A. Guengant (2004) deux approches. La première est héritée de la théorie traditionnelle des finances publiques séparant les enjeux fiscaux et les dépenses ; elle préconise de « taxer uniformément les égaux », c'est-à-dire d'égaliser la pression fiscale locale pour supprimer les disparités spatiales. Cela implique la suppression du pouvoir local de voter l'impôt. La seconde conception, héritière de la théorie moderne des finances publiques (interdépendance des enjeux fiscaux et dépensiers), intègre l'effort fiscal et les charges des services publics (Buchanan, 1950). L'équité territoriale implique d'égaliser le différentiel entre les revenus fiscaux et la valeur des services rendus pour des individus. Ce principe d'équité fiscale individuelle est, par extension, transposé aux collectivités locales (ce qui est discuté du point de vue théorique). Entre les collectivités locales, cette première conception considère que « *le ratio avantage-effort doit être uniformisé. Condition nécessaire et suffisante pour atteindre l'objectif, les collectivités doivent disposer de pouvoirs d'achat égaux en services publics locaux* » (Guengant, 2004). La péréquation territoriale vise donc moins les individus que les collectivités bien que les allègements d'impôts puissent produire des effets de redistribution entre les individus. En traitant la question de l'équité territoriale au niveau des collectivités, on suppose que tous les résidents d'une collectivité sont identiques (revenus, préférences) et différents des résidents des autres localités. La péréquation financière est alors un des instruments (parmi d'autres) pour atteindre une égalité territoriale qui vise à « *corriger l'absence d'adéquation spontanée entre les ressources et les charges des collectivités* » (Rapport de l'IGF, 2012). Autrement dit, une égalité territoriale qui tend « *à proportionner l'offre de services publics à l'effort fiscal* » pour d'une part « *favoriser l'égalité des usages et des contribuables devant la dépense publique et l'impôt et, d'autre part, (...) préserver l'autonomie de décision des autorités locales. En effet, si l'égalité était conçue séparément pour l'impôt d'une part, la dépense d'autre part, la péréquation serait incompatible avec l'autonomie.* » (Gilbert, Madiès, 2013).

Autre approche, l'égalité des surplus fiscaux des individus. « *Dans l'hypothèse, plutôt réaliste d'hétérogénéité des préférences et des revenus au sein d'une même collectivité, le critère de traitement égal des égaux doit alors intégrer les différences interindividuelles. S'inscrivant dans cette perspective, la conception de l'équité territoriale développée par Buchanan (1950) préconise d'égaliser les surplus fiscaux des égaux. Le surplus fiscal*

*correspond pour chaque usager contribuable à la différence entre la valeur monétaire des avantages qu'il retire de la consommation publique locale et l'impôt qu'il acquitte en contrepartie* ». (Guengant, Josselin, 2006). Cette conception se heurte en pratique à la difficulté de personnaliser l'impôt (problèmes d'information et de gestion).

Dernière approche, l'égalité des chances entre collectivités locales transposée de la théorie de la justice de Rawls (1987) à laquelle fait référence la loi du 4 février 1995 relative à l'aménagement du territoire (LOADT). Des auteurs (Nozick, 1974) ont montré que la mise en œuvre d'une péréquation selon cette conception de l'équité territoriale est en pratique très difficile à une échelle autre que très locale. Comme l'expliquent A. Guengant et J.-M. Josselin (2006), une telle conception de l'équité supposerait *« d'abord de montrer la nécessité de la coopération entre collectivités territoriales (posant une première question d'échelle) ; ensuite l'existence de gains pour chaque joueur dans une situation coopérative, enfin l'acceptation que certains gagnent plus en termes relatifs pour que chacun gagne plus en termes absolus »*. Cette description correspond relativement bien aux formes de solidarité développée entre les communes au sein d'une même intercommunalité.

#### *Autres approches de l'équité et des instruments*

D'autres approches refusent les définitions de l'équité territoriale proposées en économie et répondent à la question « égalité de quoi et entre qui » en insistant sur la distinction entre richesse de l'institution et richesse des ménages. L. Davezies (2004) s'intéresse à l'égalité entre les personnes et aux effets de la péréquation territoriale sur les inégalités sociales. Il souligne que la réduction des disparités financières locales n'apparaît pas en cohérence avec la réduction des disparités sociales au sein des territoires dans la mesure où beaucoup de communes socialement pauvres sont fiscalement riches. Ce que le potentiel fiscal n'intègre pas (Guengant, 1992).

Une autre manière de réduire les inégalités entre les collectivités locales est d'agir sur les institutions. L'intercommunalité est-elle un bon instrument de redistribution entre les communes (équité territoriale) et entre les habitants (équité sociale) ? S'interrogeant sur les effets des institutions sur la réduction des inégalités financières, P. Estèbe (2004) montre que le partage de la fiscalité locale au sein des intercommunalités n'avantage pas forcément les populations les plus précaires. Il interroge la pertinence de l'instrument territorial (on pourrait aussi le qualifier d'instrument institutionnel), dès lors qu'il s'agit d'équité et de redistribution.

D'autres chercheurs, sociologues cette fois, tels que H. Reigner et T. Frinault (2010) adoptent une approche par les instruments financiers. En étudiant la dotation de solidarité communautaire versée aux communes à la discrétion des intercommunalités, ils considèrent que cette dotation produit des effets de dépense des communes envers l'intercommunalité ; elle pèse également sur le projet communautaire qui nécessite des besoins de financement. Pour eux, *« la DSC semble révéler une tension forte entre le devenir des EPCI et des communes membres dont les besoins de financement en viennent à s'opposer. »* Sur cette même dotation, R. Le Saout et S. Segas (2011) durcissent le propos en estimant que la flexibilité de cet instrument est bien loin de permettre une négociation équilibrée entre élus. Au contraire, elle contribue à renforcer *« la complexité de l'outil, à restreindre le nombre d'acteurs susceptibles d'en maîtriser les subtilités et d'en définir les contours. La*

*DSC participe ainsi à la consolidation d'un ordre communautaire en construction où les communes notamment les plus pauvres sont dessaisies d'une grande partie de leur autonomie politique. »*

Ces précisions apportées, quelles sont les questions relatives à la péréquation et traitées par les chercheurs ?

## 2 – La péréquation et les questions de recherche

### (i) Définir positivement la péréquation à l'aune des principes juridiques

Le thème de la péréquation a engendré des réflexions, juridiques le plus souvent, sur la définition du concept en droit dans une perspective plus positiviste que normative, tels que les travaux de R. Muzzelec (1995), J. Blanc (1996, 2002), C. Darbousset (2011) et M. Houser (2011, 2012, 2013, 2014, 2015). Dans un ouvrage de synthèse dédié, M. Houser (2015) propose de s'interroger sur le cadre théorique de la péréquation en adoptant également une perspective pratique qui le conduit à étudier les institutions et le droit applicable à la péréquation dans le but d'alimenter les réflexions pour d'éventuelles réformes.

Comme le rappelle R. Hertzog (2003), la péréquation existait avant que le principe ne soit constitutionnalisé en 2003, se développant de manière croissante et sans ligne directrice depuis les années 1980 autour des aménagements successifs de la dotation globale de fonctionnement. Malgré cela, la doctrine financière française n'accordait aucune place à la péréquation au profit des collectivités territoriales considérant l'Etat comme garant de l'équale distribution des moyens publics sur le territoire. La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite « loi Pasqua », « *utilise pour la première fois la péréquation comme terme juridique générique en le mettant en parallèle avec les compétences* » (Hertzog, 2003). Répondant à une attente pour une solidarité plus forte entre les territoires, la mise en œuvre reste peu concluante.

La constitutionnalisation de la péréquation en 2003 (Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République), autre aspect qui intéresse les juristes, n'apporte guère plus de précision sur la forme de la péréquation. L'alinéa 5 de l'article 72-2 de la Constitution dispose ainsi que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». La lettre du texte reconnaît la péréquation comme principe constitutionnel sans lui donner pour autant un contenu ni un caractère obligatoire (Hertzog, 2003). En comparant les dispositions constitutionnelles relatives à la péréquation en France et en Allemagne, V. Barbé (2010) montre que la compétence du législateur français est bien plus large que celle de son homologue allemand dans la mesure où la Constitution ne prévoit pas de formes particulières de la péréquation contrairement à l'Allemagne. L'auteur souligne que la notion de péréquation est d'abord interprétée par le Conseil constitutionnel comme un outil pour concilier deux principes constitutionnels contradictoires que sont l'autonomie financière et l'égalité des collectivités locales.

Face à l'imprécision de la Constitution, A. Hastings-Marchadier (2013) se demande si celle-ci « *sert seulement de garde-fou au législateur - en cas d'excès de passivité ou au contraire de hardiesse - ou si elle guide positivement l'action du législateur et dans quelles directions en ce cas. En d'autres termes, quelle ambition la Constitution exprime-t-elle dans la poursuite de la solidarité financière entre les collectivités locales, solidarité*

*qui peut être avancée comme une condition indispensable à l'équilibre de la décentralisation ?* ». Elle montre que l'article 72-2 n'oblige pas à la mise en œuvre de la péréquation, mais qu'il ne s'oppose non plus à rien. « *Les limites théoriques à la péréquation énoncées dans ces décisions relèvent plutôt d'une combinaison de l'article 72-2 dernier alinéa avec d'autres principes constitutionnels, voire d'une portée autonome de ceux-ci, ce à quoi une autre étude sera consacrée. Néanmoins, là encore, les limites constitutionnelles apportées aux modalités techniques de définition des mécanismes de péréquation se révèlent plutôt virtuelles* » ce qui, selon l'auteure, appelle une évolution du droit en vigueur pour plus de précision.

D'autres auteurs (Raymond, 1996 ; Jegouzot, 1995; Romeu Innocente, thèse en cours) s'intéressent à la notion de solidarité entre collectivités riches et pauvres, notion qui est au fondement juridique de la péréquation chez nos voisins, en Espagne et en Allemagne par exemple, mais pas dans le cas français (Barbé, 2010). Dans ces deux pays, la solidarité est posée comme valeur au nom d'une unité nationale et de l'intérêt général sans qu'aucun principe constitutionnel n'impose une « égalité parfaite » entre les collectivités (impossible à atteindre par ailleurs étant données leurs disparités). En France en revanche, c'est le principe d'égalité qui est reconnu alors que la solidarité n'est jamais considérée dans les textes ni dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel comme principe constitutionnel de la péréquation Ceci génère des débats sur la mise en place de nouveaux fonds de péréquation ciblant plus spécifiquement certaines collectivités, et qui peuvent contredire le principe d'égalité (Barbé, 2010), ou encore la mise en place de fonds de dotations entre collectivités tels que le fond de péréquation des Droits de Mutation à Titre Obligatoire DMTO (Hastings-Marchadier, 2013). Ceci amène le juge constitutionnel à limiter le principe d'égalité par celui d'intérêt général (Barbé, 2010) et à adopter une interprétation pragmatique de l'article 72-2 de la Constitution : « *Enfin, la conciliation entre les principes constitutionnels de liberté, d'égalité et de péréquation révèle un équilibre subtil mais encore précaire* » conclut V. Barbé, rejoignant le constat d'A. Hastings-Marchadier.

(ii) *Quels effets de la péréquation ? Quelles mesures des inégalités et des richesses ?*

Constatant les imperfections du droit en matière de péréquation, les travaux juridiques s'aventurent rarement à proposer une conception normative de ce que pourrait et devrait être le droit en vigueur pour améliorer le système de péréquation. Cette question en sous-tend une autre : celle de la mesure de l'efficacité des dispositifs actuels et de leur amélioration éventuelle.

*Quelle efficacité de la péréquation ?*

Les travaux qui évaluent les effets de la péréquation sur la réduction des disparités financières, et qui insistent sur la complexité d'un tel objectif, se concentrent autour du couple G. Gilbert et A. Guengant. Ils traitent de la péréquation financière (dite aussi territoriale). Pour A. Guengant (2004, p. 7), « *la politique de péréquation territoriale en France présente trois caractéristiques principales. Tout d'abord, l'égalité entre les collectivités locales se réfère au pouvoir d'achat du potentiel fiscal en services publics locaux, donc à la richesse fiscale corrigée des coûts marginaux d'usage des services publics locaux, appelés charges. Ensuite, la politique de péréquation n'ambitionne pas d'instaurer une égalité totale mais uniquement de progresser vers plus d'égalité après répartition des concours nationaux. Enfin, la péréquation est alimentée par le recyclage de*

*compensations financières versées par l'État en contrepartie, soit d'impôts supprimés ou réduits, soit de dépenses liées aux transferts de compétences. »*

Les travaux des deux chercheurs évaluent les effets péréquateurs des dotations à partir de deux protocoles, l'un global, l'autre individuel. « *Le premier vise à mesurer la contribution de chaque dispositif de péréquation à la réduction de l'inégalité entre collectivités des potentiels fiscaux individuels corrigés des charges, celle-ci étant mesurée globalement à l'aide d'un indice synthétique (l'indice de Gini par exemple)* » (Gilbert, Madiès, 2013). Ils mesurent d'abord le pouvoir d'achat primaire des collectivités locales à partir du potentiel fiscal foncier, d'habitation et professionnel déduction faite de la compensation de la « part salaires » de la taxe professionnelle en y ajoutant des impôts indirects et, pour les communes, des écrêtements des fonds départementaux de péréquation. Ils traduisent ensuite cette valeur nominale en pouvoir d'achat à partir d'un indicateur synthétique de charges estimé statistiquement à partir des dépenses des collectivités locales. Ils évaluent ensuite le pouvoir d'achat secondaire après péréquation en intégrant les dotations strictement péréquatrices (du type DSU, DSR) mais également les dotations de compensation qui ont aussi des effets péréquateurs.

L'évaluation globale montre un effet péréquisiteur réel et croissant dans le temps de la politique suivie et ce, pour les trois niveaux de collectivités locales : les mécanismes de péréquation « *réduisent les inégalités de pouvoir d'achat de quelque 40% en 2001 contre seulement 34% en 1994* » (Gilbert, Guengant, 2004). Pour eux, la stratégie choisie de « *recyclage graduel des dotations compensatrices en dotations péréquatrices* » (Guengant, 2004, p. 17) explique la progression des résultats de la péréquation. Si les dotations compensatrices ont, contrairement aux idées reçues, un effet péréquisiteur de fait, l'efficacité redistributive des dotations expressément péréquatrices est supérieure à celle des dotations compensatrices pour les communes. Pour les départements et les régions, le taux de correction des inégalités est imputable intégralement aux dotations compensatrices. En revanche, si la péréquation a permis de progresser vers davantage d'égalité jusqu'en 2001, ce n'est plus le cas depuis cette date pour les communes et les départements : la suppression de la part salaires de la TP et la réforme de la dotation de base de la DGF introduisant la population comme critère de répartition avantagent mécaniquement les grandes villes.

Au niveau individuel, collectivité par collectivité, l'effet péréquisiteur se mesure en termes de réduction de l'écart du potentiel fiscal par tête corrigé des charges d'une collectivité par rapport au niveau moyen, consécutive aux transferts péréquisiteurs. Les transferts sont péréquisiteurs pour une collectivité s'ils rapprochent de la moyenne le potentiel fiscal corrigé des charges de la collectivité ; ils sont « *surpéréquisiteurs* » si une collectivité qui se situait en dessous (ou au-dessus) de la moyenne avant péréquation se retrouve au-dessus (ou au-dessus respectivement) de la moyenne.

Les résultats montrent que l'ampleur de la correction des inégalités de pouvoir d'achat reste très hétérogène, notamment entre communes. G. Gilbert et A. Guengant soulignent que ces transferts sont répartis entre les collectivités en partie de manière forfaitaire, autrement dit largement déconnectée des inégalités de pouvoirs d'achat : « *En conséquence, les transferts bénéficient, en niveau, sinon autant du moins pour un montant relativement trop important aux communes relativement riches en comparaison des sommes reçues par les communes les plus pauvres et, en proportion du déficit à corriger, nettement plus aux premières qu'aux secondes.* » (Guengant, 2004) Autrement dit, les dotations de compensation accentuent les inégalités primaires

de pouvoir d'achat constatées au départ entre les communes. De plus, les différentes dotations peuvent jouer de façon complémentaire ou contradictoire et ne pas aboutir aux effets escomptés.

Les dotations compensatrices sont à l'origine de 92% des inégalités de traitement entre communes. En revanche, le rôle des transferts expressément péréquateurs demeure modeste, à hauteur de 8%. Logiquement, les dispositifs conçus spécifiquement pour réduire les inégalités de pouvoir d'achat traitent uniformément les communes, sous contrainte naturellement des inégalités à corriger. À l'inverse, les dotations de compensation, à l'impact redistributif uniquement indirect, favorisent une forte différenciation des taux de correction, pratiquement inévitable en raison précisément de leur origine compensatoire. » (Guengant, 2004)

*« L'évaluation montre également que la stratégie choisie de recyclage graduel des dotations compensatrices en dotations péréquatrices constitue le levier essentiel de la montée en puissance des résultats de la péréquation. Certes, contrairement à une idée reçue, les dotations compensatrices, et en premier lieu la dotation forfaitaire, possèdent un pouvoir péréquisiteur de fait. Toutefois, l'efficacité redistributive intrinsèque des dotations expressément péréquatrices étant en moyenne deux fois plus importante que celle des dotations compensatrices, le transfert d'un euro des secondes vers les premières permet de réduire deux fois plus vite les inégalités de pouvoir d'achat. » (Guengant 2004)*

*La péréquation réduit-elle la concurrence fiscale ?*

Autre question à laquelle s'attaque la littérature économique : la péréquation réduit-elle la concurrence fiscale entre les collectivités ? Induit-elle des comportements stratégiques des collectivités pour obtenir plus de reversement ou suscite-t-elle des attitudes de passagers clandestins ? Les collectivités pauvres fiscalement se reposeraient sur la péréquation tandis que les collectivités riches fiscalement devraient abonder directement les fonds de péréquation (péréquation dite horizontale) ou voire leurs dotations réduites au profit des moins riches (péréquation dite verticale).

S'intéressant à cette question, G. Gilbert et T. Madiès (2013) expliquent pourquoi les comportements concurrentiels sont restés jusqu'à présent relativement modérés malgré un émiettement de la carte communale et une relative autonomie budgétaire des collectivités locales. Pour eux, il existe des moyens de conserver les effets bénéfiques de la concurrence fiscale au niveau local, tout en limitant les effets dommageables, par la « nationalisation » de la fixation des taux d'imposition de certains impôts locaux, la mutualisation des compétences et des choix fiscaux dans le cas des intercommunalités à fiscalité unique ou encore le traitement des disparités financières entre collectivités au moyen de la péréquation. Sur ce dernier point, l'importance (et la confusion) actuelle des débats sur le thème invite à s'interroger notamment sur l'alternative, la complémentarité, les contradictions entre péréquation verticale et horizontale qui poursuivent des objectifs différents et peuvent avoir des effets contradictoires (Uhaldeborde, 1995).

*Quelle mesure de la richesse des collectivités locales, de leurs besoins, de leur effort fiscal ?*

Un débat récurrent porte sur les critères à retenir pour guider la péréquation. Quels indicateurs de ressources et de charges retenir, sachant que les différents dispositifs de péréquation (dotation globale de fonctionnement dans ses différentes « parts péréquation », fonds de péréquation) reposent également sur de tels indicateurs ? Comme le rappellent A. Guengant et Y. Le Meur (2014), « la "bonne formule de péréquation", au regard de l'objectif stratégique de convergence des ratios "avantage-effort" et opérationnel de réduction des

*inégalités de pouvoir d'achat, dépend intégralement de la sélection, de la mesure et de la pondération des critères de ressources et de charges. Or la mesure du pouvoir d'achat des collectivités en services publics locaux n'est pas fondée sur des données incontestables. L'évaluation des inégalités de ressources et des charges repose en effet sur des approximations. »*

Le potentiel fiscal a été longtemps utilisé (1979-2004) comme critère de richesse. Il est défini comme la somme que produiraient les quatre taxes directes locales d'une collectivité si on appliquait à ses bases le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. S'y ajoute à partir de 1999 la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle. Critiqué en raison notamment de la non-intégration de compensations fiscales (par exemple : Guengant, 1991), le potentiel fiscal a été remplacé par le potentiel financier par le Projet de loi de finances PLF pour 2004. Le potentiel financier est défini comme la somme du potentiel fiscal et des dotations stables (part forfaitaire de la DGF). Il mesure ainsi la capacité d'une collectivité à mobiliser des ressources régulières pour faire face à ses charges (Rapport du Sénat, n°731, 2011). Il sert notamment à calculer la part péréquation de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements.

Quel critère de charges ? Face à la difficulté de mesurer les besoins financiers de chaque commune en séparant les dépenses liées à des préférences locales, celles dues aux modes de gestion et à leur efficacité, le pragmatisme l'emporte dans ce domaine. A titre d'exemple, on peut utiliser des critères physiques réels tels que le nombre de personnes âgées, de collégiens, multiplié par un coût moyen national. Ou encore le rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la part des logements sociaux dans le parc total de logements des communes (un des critères de répartition de la DSU).

Retenir un critère d'effort fiscal ? L'utilisation de celui-ci peut se justifier dans la mesure où il ne serait pas légitime de distribuer des ressources financières péréquatrices à une collectivité qui n'utilise pas sa capacité à lever des impôts pour alimenter ses ressources financières.

L'effort fiscal est calculé en France en rapportant les produits des trois taxes locales (foncier bâti, non bâti et taxe d'habitation) majorés de certaines exonérations et des produits de redevance ou taxe sur les ordures ménagères au potentiel fiscal de la commune calculé pour ces seules impositions (que l'on nomme potentiel fiscal « trois taxes »).

Pour B. Dafflon, (2004), l'introduction de l'effort fiscal comme indicateur de la capacité financière des collectivités présente plusieurs inconvénients : *« Elle favorise les communes qui ont une charge fiscale forte même si cette charge n'est pas liée à l'accomplissement de tâches définies par la législation fédérale [ou nationale] selon certaines normes, mais résulte de préférences locales. Elle encourage la croissance du secteur public, alors que la péréquation a pour but non la croissance des budgets publics, mais la compensation des disparités fiscales. Elle ne s'accorde pas au principe de l'harmonisation fiscale. Enfin, une charge fiscale élevée ne fait que traduire, pour nombre de communes, des possibilités financières limitées alors que ces dernières seraient mieux exprimées - dans bien des cas, le sont déjà - par la mesure de leurs ressources fiscales. »*

La réforme de la fiscalité locale (PLF 2010) a par ailleurs eu pour conséquence de redistribuer les potentiels fiscaux et financiers ainsi que les efforts fiscaux entre les collectivités. *« En modifiant l'assiette des impôts mais aussi en introduisant des changements géographiques de bases et de taux d'imposition »,* la réforme a

transformé la représentation admise jusque-là des inégalités de potentiel « *sans que cela ne soit justifié par de réelles modifications de l'état de la richesse des collectivités* ». Comme le montre A. Guengant (2013) à partir des régions et des départements, « *le mode de calcul du potentiel fiscal conditionne étroitement la représentation des inégalités territoriales de ressources* ».

---

*Autres questions et zones d'ombre*

---

D'autres questions ont également été explorées telles que l'effet de la péréquation sur la dépense publique. Les tests empiriques suggèrent qu'une subvention publique centrale induit une hausse de la dépense mais pas une réduction d'impôts locaux.

Concernant les effets d'une réduction de la péréquation et des dotations sur la dépense locale, il semblerait qu'il y ait moins d'effet dans ce sens que lorsqu'il s'agit d'augmenter les dotations mais les études sur cette question ne sont pas suffisamment approfondies pour l'affirmer (travaux préalables de Gilbert, Guengant, Leprince).

Sur les mesures de la richesse, des simulations sur différents scénarios en fonction de critères retenus pourraient être éclairantes, et ce d'autant plus que la réforme de la fiscalité de 2010 (PLF pour 2010) a changé profondément la donne fiscale.

Compte tenu du développement des dispositifs de péréquation horizontale, il serait intéressant d'en mesurer les effets sur la réduction des inégalités entre intercommunalités, entre départements, entre régions.

Par ailleurs, les ensembles intercommunaux mettent en place entre leurs communes membres des dispositifs explicitement péréquateurs ou ayant des effets péréquateurs. Ces effets sont analysés (Gilbert, Guengant, 2004 ; voir partie intercommunalité). Néanmoins, la négociation des dispositifs de péréquation autres que la dotation de solidarité communautaire (telle que la répartition des compétences, les attributions de compensations et leurs révisions) qui ont des effets péréquateurs, restent à explorer par des méthodes qualitatives.

Au niveau national, les modalités de la négociation et de la définition des dispositifs de péréquation entre le gouvernement, le Parlement et les élus locaux sont mal connues : comment sont définis les outils de la péréquation ? quelles conceptions et quels intérêts entrent en opposition ou se rejoignent ?

## 4 - LES DEPENSES

### 4-1- LES DEPENSES, AU CENTRE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Au sein de la dépense publique d'ensemble, le secteur public local occupe une place somme toute modeste<sup>5</sup>. Son rôle est par contre essentiel en termes d'investissement. Le degré de décentralisation est fréquemment évalué en fonction du poids des dépenses des collectivités dans l'ensemble de celles du secteur public. Si tant est que cet indicateur soit valide, comment pourrait-on alors considérer les collectivités françaises ?

Au-delà des données chiffrées, importent les possibilités qu'ont les collectivités territoriales de dépenser et la place de la dépense au sein même de leur action.

R. Hertzog fait ainsi état du pouvoir dépensier<sup>6</sup> attaché aux collectivités, leur conférant une particularité au regard d'autres segments des puissances publiques. Il mentionne en effet que « *la décentralisation à la française est d'abord une liberté de dépenser accordée aux élus locaux dans la mesure où leurs pouvoirs – hormis ceux du maire – ne se situent guère dans le registre de la réglementation, mais dans celui de l'entreprise par création et gestion d'équipements et de services publics.* » (Hertzog, 2004, p. 6). Ainsi se définirait alors l'action publique locale et un pouvoir entendu en termes de liberté. Au regard de leurs finalités, analogues à des activités de production, les collectivités pourraient être assimilées à des entreprises. Les débats concernant les modes de gestion mis en place dans les collectivités (cf. *infra*) laissent entendre que cet amalgame est loin de valoir en tous points.

P. Delfine (2011) propose une vision plus englobante de l'action publique locale. La dépense et les considérations budgétaires en constituent certes des termes. Ceci étant, il convient de les lire à l'aune d'autres dimensions, culturelles, économiques etc., au point de justifier une analyse multidimensionnelle. De ce fait, l'approche par les politiques publiques sert un regard plus ample que celui restreint à un seul registre qu'il soit économique ou juridique... Elle sert également un point de vue pour l'analyse des dépenses publiques locales : ces dernières ne constituent pas une fin en soi que l'on aborderait alors de façon largement technicienne, mais un moyen au service de l'action des collectivités.

L'intérêt porté à la dépense publique locale peut être justifié par l'importance accordée au sujet dans les débats publics et au-delà, dans les échanges politiques et jusque dans le processus de prise de décision (budgétaire, législatif...). La maîtrise de la dépense publique locale constitue un enjeu en tant que tel, au regard des impératifs européens, des impératifs de solidarité et de performance (Rapport Richard, 2006). Les dépenses locales ont déjà trop progressé (Cour des comptes, 2011). Il ne conviendrait pas dans un contexte de maîtrise des prélèvements fiscaux que les impôts locaux continuent eux-aussi à croître. Surtout si une partie

---

<sup>5</sup> « Les administrations publiques locales en 2013 effectuent 20,9% de la dépense publique, réalisent 58,8% de l'investissement public, détiennent 9,4% de la dette publique » (Ministère de l'Intérieur, 2015, *Les collectivités locales en chiffres 2015*, 113 p.). Le poids moyen du secteur public local dans les dépenses publiques est de 25% pour les pays de l'UE (Dexia, 2013, *Note de Conjoncture*).

<sup>6</sup> Un pouvoir que l'on peut entendre comme la possibilité de disposer d'un montant pour le faire et/ou comme la faculté d'utiliser librement de ces sommes (cf. partie dédiée à la thématique de l'autonomie financière).

est gaspillée (Baudry, 2005). L'impératif de modération des dépenses locales et de leur progression entre en tension avec le respect de l'autonomie financière locale et avec le pouvoir dépensier. Reste également à trouver comment atteindre les objectifs escomptés quand les décisions de dépenser sont, dans un contexte décentralisé et morcelé, le fait d'une multitude d'entités effectuant des choix divers.

Les impératifs de modération, les tensions qu'ils font naître et les interrogations qu'ils suscitent ne sont pas récents (Guengant, Uhaldeborde, 1989). On conçoit alors qu'ait émergé, au cours de ce laps de temps, un besoin de connaissance et d'analyse scientifique à propos des dépenses des collectivités et de leur évolution.

D'un point de vue factuel, les publications portant explicitement sur les dépenses locales représentent à peu près 15% des références collectées. Le thème est néanmoins abordé avec une plus grande fréquence, de façon indirecte. Qui traite de déficit, d'emprunt, et même de fiscalité etc. fait implicitement référence à des dépenses à financer. Même si les analyses portent sur un élément particulier du système financier local, elles l'envisagent généralement dans son ensemble de façon systémique.

Les publications repérées s'organisent, à notre sens, autour de quatre thématiques essentielles qui se recoupent d'ailleurs partiellement. Certains auteurs s'attachent à préciser le cadre théorique ou conceptuel dans lequel on peut inscrire les dépenses, d'autres mettent l'accent sur l'investissement local et sur son devenir, compte tenu des limitations qui pèsent sur les ressources locales, d'autres encore, dans une perspective compréhensive, recherchent quels peuvent être les facteurs explicatifs du montant des dépenses et de ses variations; certains enfin examinent quelle est la répartition des sommes entre divers domaines. Cette organisation thématique fonde la présentation de la littérature consultée; ceci amène *in fine* à repérer des points obscurs, peu ou pas traités.

## 4-2- LES CADRES THEORIQUES

### *Des axes de lecture*

Sans revenir dans le détail sur les approches théoriques et/ou conceptuelles dans lesquelles s'inscrivent les finances publiques locales (cf. partie recettes), il semble que les réflexions concernant les dépenses locales se situent dans un plan structuré par deux axes (schéma ci-dessous).

- L'un d'eux différencie les recherches selon qu'elles adoptent un point de vue « externe » à la collectivité et centré sur le territoire ou bien un point de vue « interne » attaché à la collectivité elle-même.

Les premiers considèrent principalement les incidences des dépenses pour le territoire au sein duquel elles sont effectuées là où elles génèrent une création de valeur (elles contribuent à accroître l'attractivité des lieux, elles réduisent des externalités négatives ou créent des externalités positives...). Importent principalement les finalités externes des flux monétaires issus du budget local. Les dépenses sont à voir dans leur ventilation fonctionnelle ou plutôt, au nom des politiques qu'elles servent. L'organisation du budget lui-même ainsi que le circuit de la dépense sont pratiquement passés sous silence.

D'un point de vue disciplinaire, les travaux en question sont plutôt produits par des économistes, par des tenants/spécialistes de l'économie territoriale ou encore de l'économie urbaine et également par des

géographes. Hors toute exhaustivité et hiérarchie, à titre d'illustration, on référerait à ce sous-ensemble les travaux des membres de L'Oeil<sup>7</sup> (par exemple : Prud'homme, 1995, 1999, 2000 ; Davezies, 2004 ; Fritsch, 2008), et également les publications de chercheurs s'intéressant aux questions et à la production urbaines (par exemple : Renard, 2006, 2008).

Les seconds privilégient l'organisation budgétaire, les modalités de gestion de la collectivité, son système financier vu de l'intérieur avec les règles et les contraintes qui sont les siennes et finalement ses aspects institutionnels. Ils considèrent la mobilisation de l'emprunt, ses incidences en termes de solvabilité, la capacité de constitution d'une épargne pour le financement d'investissement, les charges immédiates et récurrentes allant avec la création d'équipements... Important principalement la logique des flux, les règles et notamment celle, centrale, d'équilibre, tout en n'ignorant pas les stocks de dette, de patrimoine. L'utilité finale des dépenses effectuées ne participe pas vraiment du raisonnement. Ces dépenses sont considérées selon leur nature<sup>8</sup>.

D'un point de vue disciplinaire, on rangerait plutôt au sein de ce sous-ensemble les travaux des juristes autour des pouvoirs, des règles et des libertés ou autonomies... (par exemple : Herzog, 1993), des économistes étudiant par exemple les incidences sur les dépenses des superpositions ou des groupements de collectivités (par exemple : Leprince, 2003), des spécialistes des sciences de gestion à propos des questions relatives aux processus organisationnels, à l'optimisation des circulations... (par exemple : Carassus et al., 2002, 2009, 2014) et des experts en matière de finances locales à proprement parler (par exemple : Hoorens, 2003).

- L'autre axe différencie les recherches selon le sens qu'elles attribuent à la théorie de l'action, au rôle ou au positionnement des responsables locaux.

A une extrémité se situent les travaux où les acteurs sont considérés comme cherchant principalement, au travers des dépenses et de ce qu'elles contribuent à financer, à accroître leurs rentes, à affirmer leur position ou leur prestige, à accroître leur chances de réélection, etc. On reconnaît à cette évocation des comportements opportunistes, à la Léviathan, tels que formalisés dans les travaux de l'école du *Public Choice* (cf. *supra*). Les spécialistes de la sociologie et des sciences politiques notent également l'existence de telles pratiques ou stratégies, influant sur les processus de décisions locaux.

On trouverait dans ce sous-ensemble, parmi d'autres, des publications portant sur les politiques d'aide sociale conduites dans les départements (par exemple : Fréret, 2008 ; Frinault et al., 2008).

A l'autre extrémité peuvent être positionnés les travaux fondés sur le fait que l'action publique est menée dans des perspectives bienveillantes et que les décideurs locaux sont animés par le souci de l'intérêt général... (cf. *supra*, à propos du *Fiscal federalism*) Important alors l'efficacité atteinte avec les moyens dépensés, les incidences des dépenses en termes d'équité, les conditions dans lesquelles cette efficacité et cette équité sont optimales. Les protocoles méthodologiques sont conçus pour évaluer cette forme d'utilité.

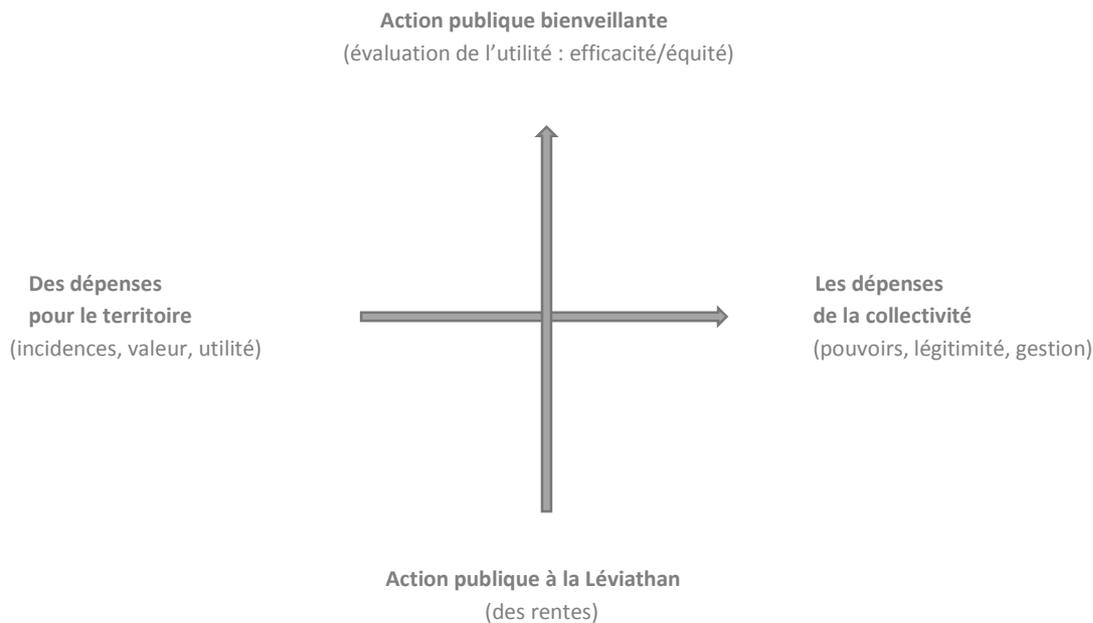
---

<sup>7</sup> Laboratoire universitaire d'Observation de l'Economie et des Institutions Locales, Université Paris Est Créteil.

<sup>8</sup> Il est fait référence à la catégorisation des opérations financières à l'intérieur des comptes et de la comptabilité locale : recettes et dépenses sont considérées soit selon leur nature (leur provenance ou usage) soit selon la fonction (ou domaine d'action) à laquelle elles contribuent.

Les travaux en question sont plutôt le fait de spécialistes des sciences économiques (une partie des recherches de G. Gilbert et de A. Guengant apparenteraient ces chercheurs à ce pôle) ou des sciences politiques, critiques à l'égard des théories du *Public Choice* (par exemple : Divay, 1980).

*Schéma 1 – Des axes et un référentiel de lecture ?*



La schématisation organise des polarités, à partir d'un axe à vocation économique/financière et d'un axe à vocation politique. Les publications recensées pourraient finalement être positionnées sur chacun d'eux et mieux, au sein de chacun des 4 cadrans ainsi définis. Les partitions ne sont effectivement pas toujours nettes. Ainsi, les recherches de G. Gilbert et d'A. Guengant figureraient-elles dans le cadran nord-est du plan. En arrière-fond des raisonnements, l'action publique est considérée comme relevant d'une perspective bienveillante ; les réflexions portent largement sur le fonctionnement du système financier local, celui-ci étant par ailleurs analysé à la lumière de ses interrelations avec l'environnement extérieur.

Les catégorisations sont perméables... Elles contribuent néanmoins à rompre les dichotomies, voire parfois des antagonismes. Elles n'épuisent pas toutes les approches ou les questions relatives aux dépenses.

Au-delà, le référentiel construit pourrait conduire à formuler une interrogation qui serait à consolider : l'économie des finances locales ne se situerait-elle pas au centre de gravité des approches ? Elle conjugue ou devrait conjuguer les polarités repérées sans pouvoir se réduire à une seule d'entre elles.

La consolidation serait à envisager selon au moins trois termes. En premier, il faudrait s'assurer que les courants ou écoles ou champs disciplinaires sont bien représentés dans la présentation qui en est faite, en vue de réduire tout risque de contresens ou d'omission. En second lieu, il s'agirait d'examiner si la schématisation proposée convient également pour les ressources locales et leur mobilisation. Un point à investiguer consisterait à examiner comment les tenants de l'économie territoriale envisagent les formes de développement et leurs incidences sur les budgets des institutions en charge de dynamiser ce développement.

Troisièmement, on cherchait à vérifier si la modélisation convient pour rendre compte du fonctionnement systémique des finances locales et des interrelations entre dépenses et recettes locales. Au sein de chacune des polarités, prend-on en particulier en compte ces interdépendances de façon analogue et sinon, que considère-t-on comme structurant ?

*La répartition des dépenses entre niveaux de gouvernement peu ou difficilement renseignée*

Les théories issues du *fiscal federalism* (cf. *supra*) et autres référentiels fournissent des indications pour une allocation efficace et équitable des ressources de différents types entre niveaux de gouvernement. Si l'on excepte ce qui concerne la répartition des grandes fonctions (de régulation, d'allocation et de redistribution, au sens de Musgrave, 1959), les référentiels théoriques sont beaucoup plus flous, concernant la répartition des dépenses et finalement, le partage des compétences au sein de l'architecture territoriale. Lorsque la question est abordée, les éléments de réponse prennent principalement la forme d'indications. Hors ce qui préside à la répartition des fonctions, il ressort que celle des dépenses est tributaire de l'organisation institutionnelle existante et des choix politiques qui peuvent être opérés (Dafflon, Madiès, 2008).

Des éléments empruntés au théorème de la décentralisation (Oates, 1972) ou au modèle dit TOM (Tiebout, Oates, Musgrave)<sup>9</sup> fournissent des compléments.

Dans ces approches, l'idée est d'attribuer la responsabilité d'une tâche publique (en termes de compétences et de dépenses) au niveau de gouvernement qui est à même de l'assurer le plus efficacement. Ainsi la solution décentralisée doit-elle être préférée lorsqu'elle augmente le bien-être social, au regard d'une fourniture par l'Etat central qui serait plus coûteuse, offrirait moins d'avantages et aboutirait à des quantités produites plus faibles<sup>10</sup>. Finalement, « *si l'exercice d'une tâche génère à la fois des effets de débordement au-delà des limites de la collectivité qui la conçoit, si des économies d'échelle peuvent être réalisées dans sa fourniture et si les préférences des agents localisés la concernant sont identiques d'une collectivité à l'autre, alors la tâche doit être centralisée. Et vice versa dans le cas d'une offre décentralisée* » (Gilbert, Vaillancourt, 2013). Des repères sont ainsi disponibles, guidant vers la mise en œuvre d'un principe de subsidiarité au nom d'une recherche d'efficacité allocative. La répartition des dépenses ne peut alors être vue sans prendre en compte simultanément celle des modes de financement, de façon à satisfaire au principe fondamental de correspondance ou d'équivalence (cf. *infra*).

Dans les faits, les principes d'ordre économique sont d'application délicate, ne serait-ce que parce qu'ils entrent en tension avec des considérations et des organisations politiques. Dans les approches référées aux sciences juridiques, ces difficultés à organiser une répartition nette des compétences et des dépenses entre niveaux de gouvernement sont également soulignées. Il ne revient pas aux constitutions de fixer la répartition en question : elle relève d'un autre ordre économique et elle doit pouvoir être évolutive. La question est principalement du ressort du législateur. « *Trois méthodes de répartition des compétences entre personnes*

---

<sup>9</sup> Pour une présentation, par exemple : Dafflon.B., Madiès T., 2008, *Fédéralisme financier et décentralisation Semestre d'automne 2008*, disponible à partir de <http://www.unifr.ch/finpub/assets/files/test/chapitre%201.pdf>

<sup>10</sup> L'évaluation des solutions centralisées/décentralisées se fait au regard d'une combinaison de critères prenant en compte : les économies d'échelle, l'homogénéité (uniformité) des préférences individuelles, les effets de débordement; les coûts d'encombrement et les coûts de décision

*publiques sont employées de façon combinée dans le système français : l'énumération, la clause générale de compétence et les procédures coopératives* » (Hertzog, 2002, p. 618). Le dispositif et la combinaison ne sont pas toujours d'application immédiate. Recenser par exemple quelles sont les dépenses tenues pour obligatoires pour les collectivités ne va pas de soi si l'on se fonde sur les formulations normatives<sup>11</sup>. Il n'est alors pas aisé pour le chercheur de délimiter ce qui ressort, ou non, du pouvoir dépensier local<sup>12</sup>.

Un autre registre d'indications ressort des approches conduites à partir des propriétés des biens publics locaux : leurs caractéristiques mêmes définissent pour partie l'offre à laquelle ils doivent donner lieu dans une rencontre avec la demande dont ils sont l'objet.

Une des particularités de ces biens tient au fait qu'ils sont produits hors marché. En particulier, les prix ne peuvent servir de critères d'évaluation et de formation des équilibres (Besson, 1966). Les hypothèses habituelles qui servent à identifier la nature des ressources et leurs processus de transformation, conduisant à identifier des unités de production dont les fonctions sont séparables, ne valent plus. Dans le domaine des biens publics locaux, il s'agit en effet de consommations collectives et les entités qui les produisent, à savoir les différents niveaux de gouvernement, sont interdépendants. Les conditions de l'optimalité se trouvent principalement dans les ressources dont chacun de ces niveaux est bénéficiaire. Il en résulte encore que, à la différence de ce qui vaut avec le marché, les biens publics locaux ont à être coproduits dans un système de coresponsabilité entre entités publiques (Divay, 1980) et non dans une organisation segmentée. Des critères d'ordre économique fonderaient alors un mode d'organisation politique.

Dans un système de marché, les prix renseignent sur l'utilité attachée aux biens. Ceci ne vaut plus pour ce qui relève de l'offre résultant des interventions des collectivités. A quelle conception de l'utilité alors se référer en vue de guider les choix à la base des interventions et des dépenses ? Le référentiel de l'économie publique, la théorie des jeux, etc. présentent diverses options fondées sur des distinctions entre une vision hédoniste de l'utilité et une vision ou une fonction de bien-être principalement utilitarienne<sup>13</sup> (Crémer, Marchand, Pestieau, 1997). Les travaux se réfèrent principalement à l'utilité ou à la demande de l'électeur médian comme devant orienter les décisions et les raisonnements. Le caractère abstrait, voire réducteur, de cette conception, faisant fi de la diversité des demandes, est néanmoins remis en question (Baudry et al., 2002).

Une des particularités des biens offerts et financés par les collectivités provient encore du fait que cette offre se déploie dans des limites territoriales et institutionnelles données. Ces limites exposent à des restrictions de capacités, à des limitations de moyens. Les discussions autour de l'offre prennent de ce fait des connotations particulières, les biens locaux dits de clubs posant des questions différentes de celles habituellement traitées à propos des biens publics dans leur ensemble (Scotchmer, 1994). Dans les faits, il apparaît qu'aucun mécanisme décentralisé ne puisse permettre de déterminer les limites territoriales de manière efficace cela au nom d'un équilibre concurrentiel. Du fait de ces spécificités, s'ouvrent des débats autour des questions d'économies d'échelle et des périmètres pertinents pour réaliser les dépenses (Pommerehne, Blankhart, 1979).

---

<sup>11</sup> « Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la Loi l'a expressément décidé... » selon l'article L-15 du CGCT.

<sup>12</sup> Entre dépenses contraintes, obligatoires, réglementaires, facultatives..., pour les départements et dans le domaine de l'aide sociale par exemple.

<sup>13</sup> En référence à la théorie de l'utilitarisme développée par Bentham, par différence à une vision plus cardinale du bien-être et de l'utilité (Schmidt C., 1988, « Programme de recherche benthamien et économie politique britannique. Deux rendez-vous manqués », *Revue économique*, Volume 39, n°4, pp. 809-840

La théorie des biens publics locaux constitue de la sorte un cadre de référence ouvrant vers des problématiques et des questions spécifiques concernant les dépenses publiques locales.

Pour exemple, et c'est ce qui fonde leur caractère public, les biens locaux sont indivisibles dans leur production. Celle-ci inclut alors une large part d'immobilisations. Ce qui suppose, de la part des collectivités qui en ont la charge, des investissements massifs puis pendant la longue durée de vie des équipements, des dépenses récurrentes de fonctionnement, de renouvellement voire de destruction. S'ensuit la nécessité d'un raisonnement intégré en termes de flux et de stocks, les deux aspects n'étant pas toujours suffisamment pris en compte. Une attention particulière est à accorder aux risques de nature patrimoniale que fait courir l'accumulation de capital qui résulte des investissements continus (Guengant, 1993). Il faut encore intégrer les externalités, les effets de congestion et de débordement auxquels sont sujets les biens publics locaux affectant les dépenses et surtout les coûts, et différenciant d'ailleurs l'une et l'autre des deux notions (cf. partie dédiée).

#### **4-3- LES DEPENSES LOCALES D'INVESTISSEMENT DANS LES OBJECTIFS DE REGULATION**

##### *La modération des dépenses locales ?*

On l'a évoqué, les questionnements abondent dans le débat public et les publications académiques dès qu'il s'agit de modérer les dépenses publiques et avec elles, les dépenses publiques locales. D'un point de vue conceptuel, les interrogations sont généralement abordées à la lumière des théories keynésiennes : des politiques de déficits et de dépenses publiques auraient des effets expansionnistes. Les modérations entraîneraient au contraire des récessions. Dans les faits, il n'en va pas systématiquement ainsi (Schwengler, 2012) : le référentiel théorique ne fournit guère d'éclairage quant à l'intérêt de moduler ou non les dépenses locales. L'arbitrage ne va pas non plus de soi car il est enserré dans un faisceau de relations entre représentants du gouvernement central et responsables politiques locaux. Le transfert de l'impopularité et le partage des objectifs de redressement des comptes publics prennent alors des contours variables, dépendants du rapport de forces du moment (Le Lidec, 2011).

A supposer que la diminution des dépenses locales soit tenue comme un objectif, l'atteindre ne va pas de soi (Guengant, 1993). Les budgets locaux opposent une forte rigidité à la baisse, qu'elle soit structurelle (en raison des charges fixes par exemple) ou imputable à des facteurs socio-culturels (une offre et une demande en progression, un effet gamme...) voire institutionnels (des effets de superposition plutôt que de substitution dans les intercommunalité par exemple...).

##### *L'investissement en ligne de mire*

Par la place conséquente qu'il occupe, l'investissement local est placé au centre des attentions. Tout se passe comme si les contraintes de rigueur, telles qu'elles s'exercent actuellement, allaient principalement affecter à la fois son niveau et sa dynamique.

Les réductions en cours et à venir des dotations de l'Etat en direction des collectivités ont avivé les inquiétudes à ce sujet (Chatry, intervention AdCF, janvier 2015 ; Gilbert, Guengant, 2014). Les préoccupations ne sont cependant pas nouvelles. Dès le début des années 90, le GERI (Groupe d'étude et de réflexion interrégional)

publiait des travaux à propos de la dynamique de l'investissement public en France, à compter de 1976 (GERI, 1991, 1992, 1995). Déjà en 2000, A. Coutière et J.-M. Uhaldeborde traitaient de la crise de l'investissement, des incertitudes quant à sa reprise et formulaient des propositions pour rendre les décisions d'équipement à venir efficaces (voir également Terrazzioni, 1988).

Les incertitudes et évolutions ont été perçues par les économistes, assez tôt et de façon aigüe, en lien avec les contraintes européennes enserrant les budgets publics. Ainsi G. Gilbert (2002, p. 76) se demande si « *l'investissement public local sera (...) durablement sacrifié sur les deux autels de la stabilité macro budgétaire et de la solvabilité fiscale durable de chaque collectivité.* » Deux registres sont à prendre en considération : des contraintes d'ensemble qui s'imposent aux collectivités de tous niveaux ; toutes ne sont pas égales face aux tensions en perspective (du fait de leur richesse, de leur solvabilité...). Les questions demandent donc à être envisagées à la fois sous un angle macroéconomique et d'un point de vue microéconomique.

La problématique complexe fait jouer des interrelations d'ordre politique (cf. *supra*) et se présente sous des jours différents selon la dynamique des ressources fiscales des collectivités locales, selon également l'offre de financements temporaires (sous forme d'emprunts).

L'endettement public, sous surveillance, est celui de l'Etat comme celui des collectivités. Ce qui crée des contraintes respectives et nécessite des ajustements spécifiques (Gilbert, Guengant, Tavéra, 2009). Au cours de la période passée, le modèle de financement local a par ailleurs évolué.

Dans une première phase (dans les années 70-80, avec la croissance économique, l'expansion urbaine...), les besoins en matière de dépenses (d'investissement) étaient premiers. Ils impliquaient des ajustements par la fiscalité locale alors mobilisable et dynamique. Actionner le levier fiscal est devenu plus difficile et plus incertain. « *Les marges de manœuvre apparaissent de plus en plus étroites, non seulement à court mais aussi et surtout à moyen terme, pour interdire désormais à l'écrasante majorité des communes de gérer à guichet ouvert le prélèvement fiscal. L'impôt ne représente plus un électron libre de la gestion financière locale, c'est-à-dire une variable d'ajustement susceptible de compenser, en toutes circonstances, les conséquences budgétaires futures des choix actuels d'investissement.* » (Guengant, 1994, p. 5). Les contraintes pesant sur les recettes, et ne valant pas uniquement pour les communes, imposent des limitations pour les dépenses. Cet ajustement par les recettes prévaut avec les contraintes de rigueur actuelles.

Reste que l'ajustement en question peut être réalisé par le biais de l'emprunt. Celui-ci joue un rôle essentiel, voire déterminant (Abecassis, 1994 ; Chevallier, Hoorens, 2006) dans le financement de l'investissement. Sa mobilisation est tributaire des conditions d'offre. « *Considéré comme l'une des fonctions les plus importantes, le comportement d'investissement ne fait pas l'unanimité, deux tendances principales se dégageant des modèles étudiés : une partie des auteurs a privilégié une explication par la demande, supposant que l'investissement local réalisé répond à moyen terme à cette dernière ; d'autres ont abordé le problème en estimant que les dépenses d'équipement étaient dictées par l'offre de financement, et en particulier par le comportement de prêteur de la CDC.* » (Abecassis, 1994, p. 33)

Le recours à l'emprunt est également à voir en fonction de ses incidences sur le budget local, en regard de l'impératif de solvabilité durable de la collectivité (cf. sous-partie emprunts).

#### 4-4- A LA RECHERCHE DES DETERMINANTS DE LA DEPENSE PUBLIQUE LOCALE

Les dépenses des collectivités président-t-elles à la fixation des recettes et notamment des taux d'imposition, ou bien est-ce l'inverse ? La disponibilité des ressources contraindrait les possibles en matière d'action. Il s'agit là d'un débat à la fois classique et évolutif (cf. *supra*). On peut sans risque postuler que des liens d'interdépendance existent entre recettes et dépenses ne serait-ce qu'en raison des contraintes d'équilibre des budgets. Si les dépenses sont « déterminantes », en tout ou partie, se pose la question de ce qui les « détermine » à leur tour ?

La question est justifiée sous un double aspect. Elle s'explique par des besoins de connaissance scientifique, quand le sujet est demeuré pendant longtemps peu exploré. Elle est également fondée sur des considérations politiques : on constate l'existence de fortes disparités dans les dépenses et dans les offres locales de services publics. De telles différences sont-elles acceptables et compatibles avec les visions qui peuvent être développées en termes d'équité (cf. partie péréquation) ? Ces considérations, à dire d'expert, seraient d'ailleurs premières dans la génération des travaux dédiés à l'analyse spatiale des dépenses.

Afin d'élucider ce qui peut fonder les variations des dépenses entre collectivités à la fois dans l'espace et dans le temps, diverses vagues d'investigations se développent sur la base de protocoles eux-mêmes divers. En ce qu'ils engagent à la fois des dimensions théoriques/conceptuelles et des partis pris méthodologiques différents, au moins deux grands types de travaux peuvent être distingués : ceux qui ressortent du domaine des modélisations, ceux qui relèvent principalement d'analyses empiriques.

*Les modélisations, sous différentes modalités ou avec divers objectifs*

P. Abecassis soulignait déjà en 1994 qu'il était difficile d'être exhaustif en matière de recensement des modèles existant dans le domaine des finances publiques locales tant leur nombre était élevé. Il en irait vraisemblablement de même à l'heure actuelle. L'auteur indique qu'il s'agit principalement soit de modèles de simulation et de projection, soit de modèles à visée explicative.

Les premiers sont nés dans les années 70 en lien avec l'expansion des budgets locaux, avec celle des préoccupations en matière de gestion et encore avec les facilités offertes par l'informatique. Comme leur nom l'indique, les modèles de simulation se calquent sur la logique des budgets locaux et incorporent peu, voire pas, de variables portant sur l'environnement du budget, sur « l'extérieur » (le contexte macroéconomique, et même la configuration locale). Ils agissent principalement dans le registre de l'aide à la décision et « *le caractère opératoire de ces modèles les rend incompatibles avec tout fondement économique élaboré.* » (Abecassis, 1994, p. 2)

Les modèles de projection visent à articuler les finances à venir des collectivités à des visions macroéconomiques soit pour le long terme (en explicitant les comportements locaux en matière d'investissement), soit pour le court terme (en analysant les politiques financières locales, les besoins de financement et l'emprunt sont alors centraux). Le fait qu'ils considèrent le secteur des Administrations Publiques Locales (APUL) dans son ensemble et non chaque niveau de collectivités, avec ses spécificités, limite leur utilité. Le modèle élaboré par G. Gilbert, A. Guengant et C. Tavéra (2009), centré sur la capacité d'autofinancement des

APUL dans un contexte de contraintes budgétaires, échappe à cette forme de limitation ; la pluralité et le degré d'élaboration des équations établies, la prise en compte de facteurs exogènes... y sont pour beaucoup.

Les seconds modèles, à la différence des premiers, sont déductifs<sup>14</sup>. Le référencement théorique précède la démarche empirique. On part du principe que les collectivités sont là pour fournir des services publics : leur fonction d'investissement est de ce fait essentielle. Celle-ci, et les modalités de financement associées, sont au centre des approches. Dans ce contexte, l'équilibre à atteindre ou à préserver doit être à la fois économique et financier. Les uns considèrent que l'investissement est dicté par la demande : les besoins d'équipement résultent de la croissance démographique liée à la dynamique d'urbanisation, ce dont rendrait bien compte le mouvement de construction de logements. Les autres postulent que l'offre de financement et son rationnement sont premiers. Les deux visions sont compatibles : les besoins d'équipement se manifestent dans le moyen terme, des variations dans le volume des prêts disponibles ressortent plutôt de phénomènes conjoncturels de court terme. Les modélisations diffèrent ensuite en fonction de sophistications propres et notamment au regard du panel de variables prises en compte, à la formalisation des décalages temporels (effets-retard) pouvant lier l'évolution des unes ou des variables en question.

#### *Les analyses empiriques*

Articulées ou non à un référentiel théorique plus ou moins conséquent, les analyses – statistiques le plus souvent – sont mobilisées de façon d'établir des « fonctions de dépenses locales ».

Les variables, explicatives ou causales, sont fréquemment recherchées du côté de l'importance démographique des collectivités, en cohérence avec la quête récurrente d'économies d'agglomération, de la taille optimale... En lien avec les évolutions des contextes, les analyses intègrent progressivement des informations relatives aux formes et aux tissus urbains, alors principalement envisagés sous l'angle de leur densité de peuplement (Mignot, 1987).

Ainsi, les analyses structurelles géographiques conduisent à avancer des éléments de réponse à des interrogations présentant un côté paradoxal : comment se fait-il que les dépenses d'équipement des communes rurales soient plus élevées que pour les autres types de localités quand leurs recettes sont plus faibles ? Des choix en termes de modes de gestion sont à l'origine des différences, bien davantage que d'éventuelles économies d'échelle (Berrier-Sollec, Gagné, Pigué, 2006).

La taille démographique des collectivités (des communes en l'occurrence) conduit à des partitions en leur ensemble, au sein desquelles l'offre et la demande de biens publics locaux s'expriment et s'ajustent différemment (Guengant, Josselin, Rocaboy, 2002). Les effets de congestion (des biens de club) se manifestent sous des formes différentes dans les petites et dans les grandes villes.

Les chercheurs se dégagent assez rapidement des démarches unidimensionnelles, ou limitées à quelques variables, pour expliquer la variabilité des dépenses des collectivités. G. Gilbert et A. Guengant (2004), par exemple, lorsqu'ils cherchent à évaluer la performance péréquatrice des concours de l'Etat aux collectivités (cf. la partie péréquation), incluent dans leur protocole méthodologique l'estimation économétrique d'un indice de

---

<sup>14</sup> Quand les premiers étaient inductifs.

charges des collectivités. L'intérêt de la démarche est de procéder de façon indirecte : divers indices démographiques, sociaux, économiques et géographiques sont incorporés dans la modélisation. L'ajustement statistique permet de retenir ceux qui sont pertinents puis de déterminer leur poids respectif. La procédure d'estimation sert à mettre en évidence l'importance relative « d'un effet charges » (les coûts diffèrent selon les lieux, les situations et les besoins ne sont pas les mêmes...), « d'un effet ressources » (la richesse de la collectivité est variable) et « d'un effet préférences » (celles des habitants diffèrent, par exemple selon leur revenu). Sur la base d'un même protocole, les calculs ont été conduits à différentes dates et pour les différents types de collectivités. La convergence des résultats tout comme les différences observées, selon qu'il s'agit des communes, des départements ou des régions, attestent de la solidité de la démarche. Les analyses montrent en particulier que si la taille démographique (des communes par exemple) influe sur le montant des dépenses, cette influence est loin d'être linéaire. La variable démographique intervient par ailleurs conjointement à d'autres et ses effets ne sont pas semblables selon la tranche de population à laquelle appartiennent les communes. Ainsi, si le nombre des logements affecte toujours de façon positive les dépenses, son impact est plus élevé dans les petites villes que dans les plus grandes. Il apparaît aussi que les disparités dans les charges sont bien plus importantes pour les départements que pour les communes (Gilbert et al., 2010). Au sein des premiers, les différences dans les charges sociales prédominent ; elles se cumulent avec les disparités dans les situations géographiques et dans les tailles démographiques. Les écarts dans les densités de peuplement jouent également un rôle : les charges décroissent avec la densité, avant de s'élever pour les départements comptant des communes de banlieue. Les auteurs montrent encore que, dans les départements « riches » (avec un potentiel fiscal par habitant élevé), les charges par habitant sont faibles et inversement. « *En conséquence, les situations financières favorables d'un côté, défavorables de l'autre se cumulent* », soulignent les auteurs (Gilbert et al., 2010, p. 47).

On constate donc que la richesse fiscale, en termes de potentiel fiscal puis de ressources effectivement prélevées, entretient des liens avec les dépenses consenties, au moins pour les départements. La relation n'est cependant pas causale et si la richesse joue un rôle, c'est au sein d'un faisceau d'autres variables ou traits propres aux situations départementales. On pourrait en conclure que les déterminants de la dépense sont multiples, que l'analyse de leur incidence, pour chacun et pour l'ensemble d'entre eux, repose sur des protocoles méthodologiques rigoureux, autorisant en particulier des raisonnements « toutes choses égales par ailleurs ».

De façon complémentaire aux recherches mentionnées, poursuivant les pistes ouvertes par la littérature théorique dédiée, un nombre encore conséquent de travaux se fixent comme objectif de mettre en relief si et comment les relations (les interactions verticales) entre entités locales ont des incidences sur leurs dépenses. S. Fréret (en 2008) a par exemple consacré sa thèse à l'examen et à des tests empiriques des interrelations entre départements concernant leurs dépenses d'aide sociale. Il conclut à l'existence d'effets de mimétisme (cf. *infra*). Les effets de complémentarité et/ou de substitution des dépenses des communes et de leurs groupements ont été, quant à eux, largement analysés (cf. partie intercommunalité).

M.-E. Binet et al. (2010) mobilisent les référentiels existants tout en cherchant à les dépasser. La question est ainsi posée : « *dans le cas français, conserve-t-on le résultat (courant dans la littérature) de complémentarité entre dépenses de collectivités superposées, une fois levée l'hypothèse d'homogénéité des comportements de dépenses des villes ?* » Il s'agit de tester les relations entre les dépenses des départements et celles des grandes villes (comptant plus de 50 000 habitants) en introduisant une contrainte d'hétérogénéité spatiale (des

comportements de demande). Toutes ces villes ne sont en effet pas semblables : par sédimentation historique, du fait de leur situation géographique et de l'évolution de leur peuplement, les préférences locales et les choix des décideurs diffèrent selon les endroits. La modélisation économétrique doit encore inclure les interactions entre les villes elles-mêmes. L'introduction de la contrainte d'hétérogénéité spatiale conduit à des résultats contraires aux conclusions dominantes dans la littérature : ils montrent en effet une complémentarité entre les dépenses de niveaux de gouvernement superposés. Les dépenses des villes et celles des départements sont en effet largement indépendantes, mis à part en Ile de France, ce qui s'explique par les particularités du contexte (spécificités des enjeux, des compositions territoriales, des comportements des maires...).

La démonstration revêt de l'importance tant du point de vue scientifique que de sa contribution potentielle aux débats publics : l'enchevêtrement des compétences ne serait finalement pas à l'origine d'une inflation des dépenses locales. Ce pourrait être un argument à prendre en compte lorsqu'il est question de recompositions institutionnelles et d'attributions, partagées ou non, dans la conduite des politiques publiques.

M. Foucault, T. Madiès, S. Paty (2008) explorent eux aussi la question des interactions entre communes, vues du côté des dépenses. Les interrelations existent, notamment entre localités voisines et lorsque les élus partagent des convictions politiques. Et en cela, les élus adopteraient des comportements opportunistes. La recherche conduite permettrait alors de jeter des ponts entre des référentiels mobilisés souvent de façon alternative et considérant les acteurs locaux, pour les uns, bienveillants, pour les autres, mus par leurs propres intérêts (cf. *supra*). Elle présente en cela un intérêt certain.

#### 4-5- LES DEPENSES PAR FONCTION

Dans les travaux scientifiques, les dépenses locales sont principalement traitées de façon globale sous l'angle de leur montant et/ou sous celui de son évolution. Une distinction majeure prévaut cependant, guidée par l'organisation des budgets et par des considérations d'ordre économique et politique. Elle conduit à placer l'accent sur les dépenses d'investissement ou encore d'équipement. Reste un pan entier à explorer en lien avec la conduite de l'action publique locale : vers quels domaines de politiques ces dépenses sont-elles principalement dirigées ?

L'Annuaire des Finances Locales, produit par le GRALE, rassemble un ensemble d'articles consacrés au financement de différentes politiques sectorielles dans lesquelles les collectivités jouent un rôle central. Le processus de décentralisation a, pour nombre de ces domaines, bouleversé la carte des répartitions des compétences et des régimes financiers. Les articles portent par exemple sur l'élimination des déchets municipaux (Barbier, 2005), la formation professionnelle (Berthet, 2005), les politiques culturelles (Delivre-Gilg, 2005), les transports urbains (Dupéron, 2005), les politiques locales dans le domaine du sport (Durand, Charrier, 2005), du tourisme (Spindler, 2005), ou bien encore en matière d'aide sociale (Lafore, 2005), etc.

Les publications ont une structure commune : les dépenses du secteur sont mentionnées (en raison de leur importance, de leur poids relatif, de leur évolution rapide dans la décennie passée...). Très rapidement, le questionnement se déplace pour se centrer sur celui des modes de financement. Ce sont eux qui, à divers

titres, posent principalement problème. En matière d'élimination des déchets par exemple, il s'agit de concilier des exigences de rendement, le caractère incitatif et équitable des modalités de paiement en écho avec des préoccupations en matière de développement durable. Vaut-il alors mieux des taxes ou des redevances ? La réponse ne va pas de soi (Hienn, Pottier, 1989). Finalement la taxation contrairement aux idées reçues possède un certain nombre de mérites (cf. partie dédiée). Dans le domaine de la formation professionnelle, le système de financement est affecté par une série de difficultés régulièrement soulignées qui nuisent à « *la fluidité systémique nécessaire que suppose le développement d'un système de formation* » (Berthet, 2005, p. 53) et qui s'opposent à l'efficacité et/ou à l'utilité de la dépense. La même ligne de présentation vaut pour les politiques culturelles. Compte tenu de la multitude des intervenants financiers et des limitations de la comptabilité fonctionnelle, etc., la production de montants de dépenses par sous-domaines de politique ne va pas de soi. Elle résulte alors d'enquêtes périodiques, éclairant quant au montant des dépenses consenties, à la part assumée par les différents types de collectivités (Delvainquière et al, 2009).

Les problématiques en matière de transports urbains sont spécifiques. L'Etat s'est entre autres désengagé de leur financement. La diversité des modes de gestion s'oppose à une vision d'ensemble. Les procédures de mise en concurrence sont encadrées par les textes européens. Avant de rechercher de nouvelles ressources, les collectivités sont tout à fait à même de limiter la croissance des coûts à laquelle elles sont confrontées : en choisissant des projets moins démonstratifs, en imposant des améliorations de productivité aux opérateurs, en adoptant des politiques cohérentes en matière d'aménagement... L'analyse débouche sur des considérations normatives.

Un certain nombre de dépenses, au service de politiques particulières, donnent lieu à des développements eux-aussi spécifiques.

C'est le cas par exemple des dépenses (et des recettes) locales consenties dans le domaine du développement durable. Les questionnements à ce sujet, inédits, ont fait l'objet d'une thèse (de doctorat en droit public, soutenue en 2013 par G. Meyer, et effectuée sous la direction de R. Hertzog). L'auteur rappelle que, bien avant le Grenelle de l'environnement, les collectivités avaient déjà mis en place des actions relevant du développement durable ; elles supportaient des dépenses en conséquence. Les contraintes actuelles pesant sur les budgets publics mettent à mal l'interventionnisme local. La marge de manœuvre entre dépenses et recettes obligatoires s'amointrit. Et ce, d'autant que les normes imposées par l'Etat renchérissent les coûts, allant parfois jusqu'à rendre inaccessibles certains projets. Des potentialités –résiduelles ? – subsistent : les collectivités pourraient être plus efficaces et les ressources économisées pourraient servir pour des interventions additionnelles. Une meilleure synchronisation dans le champ des compétences – et de leur mise en œuvre ? – des différents niveaux de gouvernement est elle aussi gage d'une plus grande efficacité. Les solutions sont alors autant institutionnelles qu'économiques ou financières.

Les dépenses d'aide sociale, et pour l'essentiel celles des départements, occupent une place particulière au sein des recherches consultées. Ceci tient très probablement à la lente et progressive décentralisation des compétences en question, qui ne va pas de soi. Au nom d'un principe d'unité et d'efficacité, la protection sociale devrait en effet plutôt ressortir du gouvernement central. S'agirait-il pour l'Etat de se délester de charges inflationnistes et coûteuses (Frinault, 2013) ? Par ailleurs, le processus a été assorti d'ajustements complexes pour les financements transférés en contrepartie des dépenses. Le transfert est également rendu délicat par le fait que ces missions – et aussi ces charges – échoient à un niveau de gouvernement, les

départements, dont la situation financière est fragile (Rapport Jamet, 2010), et dont le devenir institutionnel est hypothéqué. Les élus départementaux auraient accepté la prise en charge des compétences (au moins de l'Allocation Dépendance) comme le prix à payer pour assurer leur maintien. Via le transfert s'opèrerait une certaine instrumentalisation financière. La territorialisation des prestations se double néanmoins de la recherche d'une certaine efficacité (Frinault, op. cité, 2013). Aux questions évoquées (économiques, financières et politiques), s'ajoutent des considérations d'ordre social : les populations auxquelles sont destinées les prestations départementales sont fragiles, dépendantes, en difficulté sur le plan de l'emploi, ce qui relève d'un autre champ d'analyses fortement documenté, et dans lequel la question financière est abordée de façon implicite.

Les auteurs (Julienne, 2004) indiquent que l'Etat et les collectivités interviennent dans le domaine de façon complémentaire à la Sécurité Sociale qui réalise l'essentiel des dépenses. Leurs interventions, au nom de la solidarité entendue dans un sens large, diffèrent néanmoins selon les risques. Les départements interviennent massivement dans le domaine de l'aide sociale facultative, ce qui est pour eux source de dépenses. La DREES réalise des enquêtes annuelles qui permettent de suivre tant l'évolution des dépenses départementales d'aide sociale que le nombre de bénéficiaires. Les constats sont partagés (Julienne, 2004 ; Gilbert et al, 2010 ; Amar, 2014) : les différences interdépartementales dans les dépenses sont fortes.

Lorsqu'elles sont abordées sous un angle économique, les dépenses d'aide sociale offrent un terrain propice à l'étude des interactions (horizontales) entre départements. S. Fréret (2007), mobilisant les techniques d'économétrie spatiale, met en évidence l'existence d'un phénomène de mimétisme.

L'inventaire est loin d'être exhaustif. Les dépenses des collectivités en faveur des entreprises et du développement économique local n'ont par exemple pas été prises en considération. Elles soulèvent pourtant des questions de concurrence, d'efficacité ou d'efficacités. On peut considérer que le sujet est périphérique aux développements entrepris ; il justifierait une investigation à part entière incluant notamment une attention particulière à l'analyse du retour (positif ou négatif ?) sur investissement pour les budgets locaux des dépenses effectuées dans le domaine.

Finalement, les thématiques prises en compte sont très diverses, à l'image de l'exercice des compétences. Parallèlement, elles suscitent des approches diversifiées au sein desquelles il est difficile de trouver des lignes structurantes. Qu'en est-il par exemple des arbitrages (politiques et sous contraintes de ressources) entre divers domaines d'intervention, au sein de l'un d'eux ?

Remarquons que l'attention se focalise dorénavant sur des domaines évolutifs d'actions et de dépenses (réseaux câblés, déchets, développement durable, formation professionnelle, culture, tourisme, etc.) Est-ce parce qu'ils sont principalement inscrits à l'agenda politique, ou objet de fortes normalisations ou encore parce qu'ils posent des questions d'organisation et de financement spécifiques en ce qu'ils relèvent d'interventions multi-niveaux ?

---

*Des zones d'ombre*

---

Avec les analyses portant sur les dépenses d'aide sociale des départements, est mise en évidence, dans la variabilité des dépenses, l'influence des préférences des décideurs. Autant de différences que les mécanismes de péréquation n'auront pas à compenser. Le poids de facteurs d'ordre politique présidant aux choix dépensiers conduit alors à soulever au moins une question : les sciences économiques, seules, sont-elles les mieux à même pour aborder ces éléments ? A. Cassette et al. (2011) montrent que la structure des budgets communaux, l'importance des dépenses de personnel, celle des dépenses d'équipement... influencent les choix des électeurs lors des consultations électorales municipales. Si la « donne » fiscale et financière a des impacts sur la configuration politique, bon nombre de recherches indiquent que l'inverse est également vrai. Les résultats statistiques ne rendent-ils pas compte des effets de décisions, de négociations, d'arrangements partisans ou opportunistes..., et alors des résultats d'un processus plutôt que de la façon dont il se construit et opère ? Etudiant les modes de financement des équipements publics en lien avec la construction des logements, pour la période 1930 à 1960, Y. Nakayama (2008) met en évidence le rôle, central, des élus, des représentants de l'Etat ou bien encore des membres des services de la Caisse des Dépôts et Consignations. Les analyses conduites par D. Guéranger (2007), à propos de la décentralisation ferroviaire et de ses incidences financières pour les régions, mettent également l'accent sur le jeu –complexe- des relations entre élus, représentants de l'Etat et des opérateurs impliqués. Leur dynamique, associée à l'évolution des flux financiers en jeu, pourrait même laisser entendre une forme de « recentralisation rampante » et sont à inscrire au sein des rapports entre centre et périphérie.

Les besoins en équipements ne sont aujourd'hui plus les mêmes, les contraintes financières se présentent sous un jour renouvelé. Le jeu des acteurs n'en est-il pas pour autant essentiel ? Les sciences économiques sont-elles, à elles seules, suffisantes pour appréhender les incidences de tels « déterminants » des dépenses publiques locales ? Des alliances avec les sciences politiques, la sociologie politique, entre autres, ne seraient-elles pas bénéfiques ?

La littérature scientifique le souligne et on l'a mentionné : les transferts de l'Etat ont un effet haussier (*flypaper effect*) sur les dépenses locales. Y. Rocaboy (1994), s'agissant des dépenses des départements, indique que cet effet dépend non seulement du volume des subventions mais aussi de leur nature (forfaitaire ou proportionnelle). G. Gilbert et A. Guengant (2004) montrent ainsi qu'une variation de 10% des dotations globales versées par l'Etat s'accompagne d'une hausse de 6,5% des dépenses locales. L'on ne sait cependant pas, ou pas réellement, quelle sera la variation des dépenses si, comme dans la période en cours et à venir, les dotations en question stagnent puis diminuent. Quels sont les réaménagements auxquels les collectivités locales vont procéder et comment la structure de leurs fonctions de dépense est-elle éventuellement appelée à se modifier ? Les adaptations des comportements dépensiers à des besoins d'économie et à des nécessités de rationalisation seront-elles par ailleurs identiques, pour tous les niveaux de collectivités et au sein de chacun d'eux ? Les chercheurs pourraient-ils envisager les dépenses, sous l'angle de l'économie de leur régression ?

Après avoir été fortement en vogue, le rôle pro/contra cyclique de la dépense publique locale et de l'investissement, semble moins abordé (au moins avec une entrée finances), tout autant que les liens avec les dynamiques de développement territorial, les recompositions, les alternatives (métropoles/rural)... quand ces

questions sont par ailleurs fortement présentes, dans les réalités et dans plusieurs champs de recherche. Des volets dédiés aux finances et aux dépenses locales ne mériteraient-ils pas de figurer aux côtés d'autres approches ?

A budget contraint ou donné, les domaines d'intervention sectorielle sont finalement concurrents les uns des autres. Les ressources allouées aux uns ne sont plus disponibles pour des interventions dans les autres. Lorsque la fiscalité n'est plus aussi élastique, quand les dotations étatiques diminuent, quand l'accès aux prêts est contingenté, quels arbitrages sont effectués et comment sont définies les priorités ? Toutes les collectivités s'adaptent-elles de la même façon aux nécessités induites par le contexte de rigueur ? Quels ajustements réciproques sont opérés, entre recettes et dépenses ? Assiste-t-on à une reconfiguration du jeu des interactions, horizontales et verticales, soit au service d'une efficacité accrue, soit dans le registre de la concurrence ? Les analyses dans le domaine seraient précieuses, de façon à mettre en perspective leurs résultats avec les préconisations souvent formulées (Allain-Dupré, 2011 par exemple) et prônant en particulier une coordination accrue des politiques dépensières des différents niveaux de gouvernement. Des analyses quantitatives, comme des études qualitatives (Leroy, 2015 ; AdCF, stage en cours ; etc.) sont initiées dans le domaine et pourraient être poursuivies.

## 5 – LES (AUTRES) MODES DE FINANCEMENT

En complément des ressources fiscales et des transferts, afin de financer la conduite de l'action publique locale, les collectivités font appel à divers modes de financement.

### 5-1- LES RECETTES TARIFAIRES

Les politiques de tarification des services locaux sont encore peu développées en France. Les recettes provenant des usagers représentent généralement moins de 10% des recettes courantes des collectivités. Dans un contexte plus contraint budgétairement, le tarif est reconsidéré par les organismes publics (dont les collectivités locales) ; il est de plus en plus vu comme un moyen pour réduire le poids budgétaire de certains services et pour responsabiliser les usagers. Il permet de restaurer une certaine équivalence puisque les bénéficiaires deviennent les payeurs.

Malgré tous les enjeux qu'il soulève, le thème de la tarification des services publics locaux reste peu exploré par la littérature française. On recense une vingtaine de publications (articles, thèse, mémoire de master) sur ce sujet : quelques travaux juridiques et économiques, souvent sur des secteurs et sans réflexion globale sur la tarification. On notera également la rubrique annuelle de l'Annuaire des collectivités locales «grands services publics locaux », devenue « Innovation et gestion des grands services publics locaux » à partir de 1987, rédigée sous la direction de R. Hertzog, qui traite ponctuellement des questions de tarification (en particulier, les introductions de 1985-1987).

On peut distinguer une approche économique du prix qui s'appuie sur des concepts d'allocation optimale des ressources, prix de revient, etc. Elle constitue une véritable école de pensée s'intéressant à la spécificité de l'objet étudié et à la rationalité de l'offre. L'autre approche plus juridique et sociale traite davantage du pouvoir de tarification des élus locaux qui fait partie intégrante de l'autonomie et de la libre administration locale, de la solidarité, des effets sociaux et redistributifs des politiques tarifaires.

Parmi les économistes, on retiendra par exemple des travaux sur la tarification optimale des partenariats public-privé (Bonnafous, 2011) ou encore sur l'impact de la modulation spatio-temporelle des tarifs à partir d'une analyse du régime d'électrification (Colombier, Hourcade, 1989).

Dans les approches juridiques, certains travaux rappellent les enjeux de qualification de ce que sont un service public administratif et un service public industriel et commercial avec des conséquences sur la réglementation qui s'applique (prix, gratuité, redevance) (Annuaire des collectivités, 1985-1987).

Comme le note R. Hertzog (2005) : « *Le mode de financement peut d'ailleurs être un déterminant de la nature même du service. Ainsi la jurisprudence a décidé que le service de ramassage des déchets était administratif quand la collectivité le finançait sur ses recettes générales ou par le moyen d'une taxe ; la redevance d'enlèvement des ordures ménagères donne au service une nature industrielle et commerciale avec toutes les conséquences qui en résultent : relation contractuelle avec les usagers, compétence du juge judiciaire pour les*

*litiges relatifs à l'usage ou à la facture, obligation de tenir le fichier des redevables, de calculer les factures et de gérer les réclamations ».*

Certains indices semblent montrer que les politiques de tarification et le principe « utilisateur-payeur » se développent dans les collectivités locales. Cela se manifeste par exemple par la création de nouvelles redevances ou par la revalorisation de celles existantes en ciblant plus spécifiquement les utilisateurs du service. C'est le cas pour l'enlèvement des ordures ménagères (Heintz, 2000).

Alternative au financement par l'impôt, les politiques tarifaires supposent un changement de logique du financement par le contribuable au financement par l'utilisateur : « *[Le tarif] part du principe que certains besoins et infrastructures ne doivent pas essentiellement être financés par la solidarité au travers de l'impôt mais par les catégories d'utilisateurs concernés. Si cette tendance correspond à une évolution à la fois des discours et des mentalités et à une logique d'individualisation des dépenses, elle pose cependant question au regard du pacte social.* » (Long, 2013)

Les arguments en faveur de la tarification mettent l'accent sur son caractère plus ciblé et plus souple que la pression fiscale, parfois « aveugle » et « antisociale » dans le cas des services publics peu fréquentés par les moins aisés (Rapport Gruson, Cohen, 1983 ; Cohen, 1984).

La tarification rencontre pourtant certaines limites dès lors que l'on cherche à poursuivre plusieurs objectifs avec un seul instrument. A titre d'exemple, couvrir le coût du service (obligation lorsqu'il s'agit de services publics industriels et commerciaux comme les piscines, théâtres, crèches, cantines, musées, conservatoires municipaux,...) mais également viser des objectifs sociaux (discrimination sur des critères sociaux ou encore en fonction du lieu de résidence). Des arguments vont dans le sens inverse : le financement par le contribuable est une manière de redistribuer et de rendre accessible les services publics à tous, indépendamment des contraintes budgétaires des individus. L'efficacité de cette politique reste néanmoins limitée par le fait que le tarif d'un service public n'est pas la seule barrière à l'entrée ; d'autres entrent en compte (la socialisation primaire, les habitudes, etc.).

La tarification s'accompagne également de tentatives de certaines collectivités d'expérimenter la gratuité de services comme les musées (Faure, Mathieu, 2006) ou les cantines scolaires (Navarre, 2015). Néanmoins, elle est encore loin d'avoir atteint son âge d'or comme l'explique M. Long (2013) : « *On assiste ainsi à des mouvements sporadiques qui ne font l'objet ni d'une réflexion globale, ni d'une évaluation méthodique des résultats. Certes, des pratiques de comptabilité analytique et d'analyse des coûts se généralisent aujourd'hui, mais souvent dans une optique de vérité des prix qui ne touche qu'indirectement l'utilisateur. Il en résulte une difficulté pour analyser précisément le poids effectif du tarif payé par l'utilisateur dans une collectivité et comprendre sa logique générale. Ainsi, si un grand nombre de collectivités, face à la crise économique, ont refondu leurs grilles tarifaires afin de rendre plus accessibles les services publics locaux, c'est souvent sans débat approfondi où toutes les questions ont été posées.* »

La tarification, qui place le prix au centre de la relation usager-fournisseur, est en lien étroit avec les modes de gestion (en régie, en établissement public, en délégation de service public) qui pourraient faire l'objet d'une recension indépendante et ne sont pas traités ici.

---

*Des zones d'ombre*

---

Au regard du faible nombre de publications sur la tarification, plusieurs questions restent en suspens. C'est le cas en particulier des pratiques de tarification dans les collectivités locales : quelles sont les motivations de la tarification d'un service ou de sa gratuité ? A quelles analyses et à quelle expertise (interne ou externe) recourent les collectivités locales pour établir leurs politiques de tarification ? A en croire M. Long, la grille tarifaire est souvent établie ou refondue sans débat particulier, sans lien avec les contraintes économiques pesant sur la collectivité ou sur le service. Mais existe-t-il d'autres manières de faire ? Comment circulent les modes de faire identifiés comme des « bonnes pratiques » ? Comment les collectivités évaluent-elles ces politiques ?

Comment arbitrent-elles entre le financement par le contribuable qui suppose le maniement redouté du levier fiscal et le paiement par les usagers qui suppose une représentation de l'équité fondée sur les capacités de paiement ou sur les bénéfices retirés du service ? Les contraintes économiques et financières sont-elles premières au regard de considérations d'ordre politique, électoral et social ? Les interactions entre collectivités jouent-elles pour fixer la tarification qu'il s'agisse d'imitation ou de concurrence ?

Un pan reste par ailleurs peu exploré : il est relatif au « vote avec les pieds ». Dans les faits, les ménages (et lesquels) choisissent-ils leur lieu de résidence en fonction des services offerts et la variable prix qui s'exerce par le tarif ou par l'impôt joue-t-elle un rôle ?

## 5-2- LES COFINANCEMENTS ENTRE COLLECTIVITES / COLLECTIVITES-ÉTAT

S'ils existaient avant 1983, les cofinancements entre collectivités publiques ont été perpétués et amplifiés par la décentralisation administrative des années 80. Ils ont pris la forme de relations contractuelles ou conventionnelles dont la principale illustration est le contrat de plan Etat-région. S'y ajoutent les cofinancements européens après la réforme des fonds structurels de 1988 ou encore les divers fonds de concours (entre intercommunalité et communes membres par exemple). Pour autant, les travaux sur les cofinancements entre entités publiques sont peu nombreux ; ils sont concentrés en économie (dont microéconomie) et en sociologie.

De manière restrictive, si l'on suit G. Gilbert et J.-C. Thoenig, une opération est « *cofinancée si elle donne lieu à un coût budgété par plus d'une collectivité ou d'un organisme à statut public* ». De façon plus large, « *cette opération sera considérée comme cofinancée si deux collectivités au moins prennent part à son élaboration, à sa mise en œuvre, à son suivi ou à son contrôle d'un point de vue technique et/ou budgétaire* » (Gilbert, Thoenig, 1999). Les auteurs proposent une typologie des cofinancements pour classer les configurations empiriques. Deux paramètres sont retenus : le mode d'association entre deux ou plusieurs collectivités et la position respective ou le degré d'autonomie des cofinanceurs impliqués. Se différencient les :

- Cofinancements croisés vrais : chacune des deux collectivités investit dans le programme de l'autre ;

- Financements conjoints : les deux collectivités subventionnent simultanément le même bénéficiaire pour un même programme ;
- Financements conjugués : une collectivité subventionne une autre collectivité à condition que cette dernière conjugue cette ressource externe avec sa propre contribution ;
- Financements alternatifs synchrones : lorsque, au titre d'un même programme, les collectivités financent chacune la totalité d'une partie de celui-ci ;
- Financement alternatifs intemporels : quand les collectivités prennent en charge à tour de rôle la totalité d'un programme à la suite sur des exercices budgétaires successifs.

G. Gilbert et J.-C. Thoenig s'interrogent sur les hypothèses susceptibles d'expliquer le recours des financeurs à ces procédures plus ou moins formalisées (existence d'externalités, économies d'échelle et partage des coûts, obligations et principe d'additionalité, etc.).

Suivant une approche voisine dans sa thèse en économie, J.-Y. Cornu (1999) a réalisé une étude de cas sur les régions limousines entre 1989 et 1994 faisant apparaître « *plus de 1 700 projets cofinancés, pour un total d'environ 40% du budget régional, avec une forte hétérogénéité du partenariat et une large gamme de secteurs touchés* ». Il mobilise la cadre théorique du fédéralisme financier, enrichi par la théorie des jeux et celle des contrats pour tester différentes hypothèses (asymétrie d'information, incertitude sur le coût du projet cofinancé, sur les montants et les taux de participation).

A partir d'une étude quantitative et qualitative sur la même région du Limousin, G. Gilbert et J.-C. Thoenig (1999) montrent que les cofinancements apparaissent quantitativement comme une pratique dominante et peu controversée qui déborde largement le cadre pluriannuel formalisé du contrat de plan entre l'État et la région. Les cofinancements publics constitueraient, selon les auteurs, des conventions socialement régulées et servent de liant entre un ensemble hétéroclite de partenaires publics et privés. Ils identifient trois normes sociales du jeu collectif :

- « 1) *L'expertise est a priori crédible, quelle que soit sa source institutionnelle* » ;
- « 2) *Les critères de mise financière sont élaborés, négociés et alloués entre partenaires d'une manière relativement dédramatisée, sinon automatique* » ;
- « 3) *on ne laisse pas des parties tierces jouer un rôle actif dans la recherche d'arrangements. En d'autres termes, l'administration des programmes cofinancés est présumée être prise en charge par les seules parties en présence* ».

Etudiant les contrats de plan Etat-région, M. Leroy (1999, 2000, 2001a, 2001b) met en évidence d'autres règles. Selon la logique légitime de référence de la contractualisation, l'État et la région sont à égalité pour sélectionner les priorités territoriales à programmer financièrement dans les contrats de plan. Pourtant, selon l'auteur, l'État cherche à imposer ses propres règles à des partenaires régionaux et locaux qui, de leur côté, élaborent des stratégies autonomes. « *La négociation de l'action publique conventionnelle relève d'un modèle bipolaire de régulation combinant une régulation référentielle et une régulation financière* » (Leroy, 1999). Faisant l'objet d'une mise en scène institutionnelle forte, la régulation référentielle est construite autour de deux normes, la norme de sélectivité pour choisir les projets et la norme de péréquation en adéquation avec l'idée d'un Etat aménageur. Moins visible, la régulation financière s'articule autour de logiques de cofinancement, d'engagement financier et de préservation des crédits.

M.-J. Marchand et P. Gravot (1997, 1999) se penchent sur un autre cas impliquant les régions, celui de l'enseignement supérieur. Alors qu'il relève légalement d'une compétence de l'Etat, les collectivités locales contribuent souvent à son financement. Analysant le rôle de la région dans le financement des investissements du Plan Université 2000, M.-J. Marchand et P. Gravot soulignent la place dominante de celle-ci dans les financements locaux et la diversité des engagements régionaux selon les académies et les filières. Selon eux, « *les déterminants les plus significatifs de ces comportements (contraintes budgétaires, pression des besoins, partenariat, engagements passés...)* répondent à des stratégies variables de développement local et/ou d'aménagement du territoire ».

---

*Des zones d'ombre*

---

La pratique des cofinancements a été limitée : ils seraient coûteux, déresponsabilisant pour les porteurs de projet. Le fait qu'ils soient coûteux n'a jamais donné lieu à une réelle démonstration ni à une évaluation effective. Leur pratique est à l'image de l'enchevêtrement des compétences et des intérêts partagés des différents niveaux de gouvernement pour des politiques sectorielles, ou d'aménagement du territoire. Elle contribue à une perte de lisibilité de l'action publique sans en être toutefois la source. Aussi, ne pourrait-on consacrer quelques recherches aux processus d'apprentissage tels qu'ils se jouent à l'occasion de ces cofinancement ? Concourent-ils à des processus de collaboration pérennes ? Rigidifient-ils les oppositions et les concurrences par exemple entre des zones centrales et d'autres périphériques qui seraient différemment traités par les institutions régionales ? Ressortent-ils de logiques « gagnant-gagnant » ou plus simplement de marchandages ?

### 5-3- LES EMPRUNTS

« Suite à la loi du 2 mars 1982 qui a supprimé toute forme de tutelle de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales, celles-ci disposent désormais d'une liberté pleine et entière d'appréciation de l'opportunité de recourir à l'emprunt. Le préfet ne peut s'opposer aux emprunts dont les conditions lui apparaissent défavorables aux intérêts de la collectivité si aucune illégalité n'est relevée. »<sup>15</sup> Pour les collectivités territoriales, la liberté d'emprunter est ainsi affirmée. L'emprunt, en tant que ressource dite externe ou temporaire, constitue alors un mode de financement qu'elles sont en mesure de mobiliser. Il s'agit de ce fait d'un élément de leur système financier, participant alors *de facto* de son analyse. Comment, au cours de la période retenue, les chercheurs se sont-ils saisi des questions afférentes soit au recours à des prêts (en tant que flux alimentant les caisses locales), soit encore à l'endettement (en tant que stock, constitué par accumulations successives, une fois déduits les remboursements auxquels il a été procédé) ?

---

<sup>15</sup> Source : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/principes-recours-a-lemprunt>, consulté le 15/05/15

## 1 – L'emprunt, au prisme d'axes complémentaires d'interrogation

Les questionnements relatifs à l'emprunt (ou à la dette) présentent de l'intérêt car ils interpellent, simultanément, plusieurs registres. Celui par exemple des relations, voire des tensions, entre sphère publique et sphère privée, c'est-à-dire, en première analyse, entre les collectivités et leurs prêteurs. Autre exemple, le registre des différents horizons temporels impliqués. Les emprunts sont contractés pour le court, le moyen ou le long terme. En conséquence, via les remboursements, obligatoires, ils pèsent sur les budgets de façon plus ou moins durable. Les capacités à dépenser qu'offre le prêt consomment ensuite de l'argent, alors distraité d'autres usages. La dette réduit en conséquence les marges de manœuvre à venir. Elle suppose en outre une vision tournée vers un horizon lointain, quand la temporalité locale se cale plutôt sur les échéances électorales. Le registre des différences territoriales est un autre sujet de réflexion. Toutes les collectivités ne disposent en effet ni de richesses (fiscales) semblables, ni d'une solvabilité identique. Tout en étant *a priori* dépositaires de la même liberté potentielle d'emprunter, toutes ne bénéficient donc pas également des mêmes latitudes pour en user. Les différentes dimensions évoquées, et dont la liste est loin d'être exhaustive, sont-elles analysées de façon isolée ? Ou bien encore, leurs interrelations, et la complexité qui en résulte, sont-elles traitées dans des approches multidimensionnelles ?

Le thème de l'emprunt est par ailleurs « évolutif ». Avant même la décentralisation, les collectivités pouvaient contracter des emprunts tout en étant dans un régime contraint. Des prêts à taux bonifiés leur étaient consentis (par la Caisse des Dépôts et Consignations, principal prêteur d'alors) uniquement pour la réalisation d'équipements ayant préalablement donné lieu à l'attribution d'une subvention étatique. Le lien ainsi instauré entre prêt et subvention est analysé comme l'une des modalités du contrôle exercé par l'Etat sur l'autonomie locale en matière de dépenses (Fréville, Guengant, 1985). Avec la décentralisation, le lien s'est défait. Selon une chronologie que retrace J. Bouinot (1988), le régime de l'emprunt local s'est transformé<sup>16</sup>, au point que l'on a pu faire état de sa libéralisation (Bonno, 1992). La dépendance du secteur public local à ses prêteurs a laissé craindre l'émergence d'un *credit crunch*<sup>17</sup>, à partir de 2008, quand ces institutions ont disparu (Dexia France) ou fortement resserré leur offre (le secteur bancaire privé). Avec un certain retard comparativement aux autres pays européens (Djoundi, 2001), de nouveaux véhicules de financement, fonctionnant par appel direct au marché financier, se sont mis en place. La demande d'emprunt de la part des collectivités perdure de façon pratiquement constante au cours ces dernières années, l'investissement qu'elles réalisent ayant radicalement perdu son caractère extraordinaire<sup>18</sup>. Ce dernier étant même devenu essentiel, il faut des financements en conséquence. « *La priorité absolue accordée aux investissements relègue au second plan les implications futures des décisions.* » (Guengant, 1988, p. 55) y compris dans un premier temps celle des

<sup>16</sup> « La décentralisation des affaires publiques, engagée véritablement avec la Loi Defferre du 2 mars 1982, a fait rentrer de plain-pied les collectivités locales dans un paysage financier de droit commun en faisant sauter la règle du taux d'intérêt plafond, fixé mensuellement par l'Etat. Cet allègement de la tutelle complétait la réforme de globalisation des emprunts de 1979, qui avait entraîné la suppression de la liaison subvention-emprunt, i.e. la règle subordonnant l'éligibilité d'un emprunt auprès du groupe CDC à l'octroi préalable d'une subvention de l'Etat. Autant de mesures de banalisation du crédit aux collectivités locales accélérées par le déclin des ressources collectées sur le livret A, ce qui a contraint la CDC à abandonner l'octroi de prêts à taux privilégiés. » (Bouinot, 1988, p. 165)

<sup>17</sup> Pour ce resserrement du crédit, en particulier, Gilbert G., 2012, « Le point de vue de l'expert », *Constructif*, Hors série n°1, disponible en ligne à l'adresse [http://www.constructif.fr/bibliotheque/2012-3/le-point-de-vue-de-l-expert.html?item\\_id=3162](http://www.constructif.fr/bibliotheque/2012-3/le-point-de-vue-de-l-expert.html?item_id=3162), consulté le 15/05/15.

<sup>18</sup> L'actuelle section d'investissement des comptes publics locaux était dénommée section extraordinaire.

incidences à venir de l'endettement. Une gestion « en bon père de famille », procédant par accumulation d'épargne avant de dépenser, est dépassée. L'opposition vertueuse autofinancement – emprunt ne peut plus perdurer, selon H. Djoundi (2001). Pourtant, elle était bien encore présente puisque J. Le Foll (1998, p. 247) constatait, à la fin des années 90, que nombre d'élus locaux, surtout dans les petites localités, hésitaient encore à s'endetter ; certaines municipalités attendaient « *avant d'investir d'avoir réuni des ressources définitives suffisantes pour couvrir toutes leurs dépenses futures...* ». Les représentations et modes de faire ainsi que le système de financement local ont profondément changé. Au point que, au terme d'une longue période de latence et de tergiversations (Dufour, 2012 ; Dussart, 2012 ; Sorbets, 2013), les collectivités ont créé leur propre Agence de financement<sup>19</sup>, leur ouvrant un accès mutualisé aux emprunts obligataires. L'Etat et l'Europe se sont initialement opposés au projet. Le premier redoutait de devoir contribuer à partir de son budget, en cas de dérive ; la seconde voyait là un dispositif susceptible d'enfreindre la libre concurrence ou de porter atteinte à l'initiative privée. La question de l'emprunt local entre en résonance avec des positionnements d'ordre politique, économique, nationaux comme internationaux. Les tensions actuelles pesant sur les budgets publics laissent désormais entendre que les collectivités locales et l'Etat sont concurrents dans l'accès aux ressources rares que constituent le déficit et l'endettement (Gilbert, 2002 ; Le Lidec, 2011). La dette locale soulève alors des enjeux d'ordre macroéconomique comme microéconomique. Importe en effet la façon dont s'effectue le partage des efforts à réaliser pour atteindre les objectifs impartis entre les différents niveaux de gouvernement, et également celle dont chaque entité subnationale réagit face aux limitations auxquelles elle est confrontée.

L'ensemble des traits évoqués révèle la complexité du sujet et son actualité.

On se propose alors de considérer l'emprunt comme un analyseur tant du système financier local que de la façon dont les productions, scientifiques/académiques, en traitent. L'analyse ainsi conduite possède des zones de recouvrement avec celle menée à propos des dépenses et plus particulièrement, au sujet de l'investissement local. Cette superposition – partielle – tient au fait que, d'un point de vue budgétaire, les prêts contractés par les collectivités territoriales doivent uniquement servir à couvrir leurs dépenses d'investissement. Les charges récurrentes sont quant à elles à financer par des recettes courantes. L'analyse entretient également des liens étroits avec celle consacrée aux instruments de gestion. Le pilotage de la dette entraîne avec lui la pratique de dispositifs de suivi tout comme le développement de services de conseil et de contrôle. J. Bouinot envisageait déjà, en 1988, que l'octroi de crédit aux villes passerait dans le futur par l'instauration en France du *rating* (à la manière de ce qui pouvait déjà prévaloir dans les pays anglo-saxons).

A l'occasion du développement qui suit, on revient dans un premier temps sur l'évolution du régime de l'emprunt local. Cette transformation porte en germe les conditions de compréhension de la situation actuelle, dans les réalités comme sous le regard croisé des chercheurs. On examine ensuite la façon dont la théorie économique considère la question de la décentralisation de l'emprunt. Le référentiel ainsi posé sert à positionner les réflexions relatives aux risques qu'ont fait courir, ou que pourraient faire courir, les emprunts locaux. Quelle est finalement la nature exacte des dangers avérés ou supposés ? Un nombre élevé de collectivités, des villes comme des départements, ont été récemment confrontées à de sérieuses dérives financières, provenant de l'explosion soudaine de prêts à risques mal maîtrisés. Suite à ces événements, le

---

<sup>19</sup> L'Agence France Locale, créée en 2013 (<http://www.aefacl.com/>).

régime de l'emprunt a de nouveau évolué : on envisage *in fine* les réflexions suggérées par ces changements, à la fois inédits et situés dans le prolongement des mouvements de fond antérieurs.

Avant même d'entrer dans les contenus, mentionnons que l'on compte un nombre élevé de publications et de travaux, qu'ils soient consacrés à l'endettement des collectivités proprement dit ou aux évolutions progressives du régime des prêts consentis au secteur public local. Il s'agit d'articles scientifiques (sous la plume de G. Gilbert et d'A. Guengant par exemple) ou d'écrits à vocation plus opérationnelle (par exemple : Hoorens et Peretti, 2001). Le plus fréquemment, l'emprunt est considéré à la lumière des liens qu'il entretient avec les composantes du système financier local et en premier lieu avec les dépenses d'investissement. Il n'existe cependant pas de lien mécanique entre le premier et les secondes. L'un comme les autres demandent à être examinés au regard d'un troisième terme, à savoir l'épargne ou les fonds propres des collectivités, eux aussi mobilisables pour le financement des équipements. L'autofinancement en question est en fait le solde des recettes et des dépenses courantes. Compte tenu de la rigidité affectant les budgets locaux<sup>20</sup>, les marges d'infléchissement de l'épargne se trouvent dans les recettes provenant des impôts ou dit autrement, dans le maniement du levier fiscal. L'emprunt requiert alors d'être observé au sein du triptyque qu'il forme avec l'investissement et la fiscalité, les trois éléments possédant en commun le fait de pouvoir faire l'objet de choix politiques locaux. A dépense donnée, l'ajustement des budgets peut alors s'effectuer soit par le biais de l'emprunt, soit par celui de l'impôt et le plus fréquemment, en combinant les deux. Tout dépend des préférences des décideurs pour le présent/pour le futur, des arbitrages entre coûts politiques, économiques et financiers et également, sur un plan pratique, des taux d'intérêt comparativement à l'inflation. Ces mécanismes expliquent la situation paradoxale mentionnée par D. Hoorens (2003) : tout en investissant, les collectivités peuvent se désendetter.

Dans les écrits consultés, le recours aux prêts est également examiné en tant que « produit » de la politique financière des collectivités (Valletoux, 1986). L'emprunt n'a en effet rien d'obligatoire. Contracter des prêts ou non, pour des montants plus ou moins élevés, résulte d'une décision des exécutifs locaux. Il s'agit d'un choix, relevant en tant que tel des modes de l'allocation (stratégique) des ressources à laquelle procèdent les élus et/ou leurs services. La pratique de l'emprunt est désormais quasiment généralisée dans le secteur public local. Des différences n'en existent pas moins dans les niveaux d'endettement selon les lieux et le fait politique demeure. L'accent mis sur cet « effet préférence » est variable, selon les chercheurs et leur mode d'analyse.

L'approche est tantôt globale et elle vise à expliciter la dynamique des comportements locaux (Guengant, 2008). Elle est tantôt dédiée à un sous-ensemble de collectivités lorsque le point de vue est centré sur un aspect particulier, tel les relations entre l'endettement des villes et leur croissance (Thomas, 2004).

La lecture, politique ou économique, prend fréquemment appui sur les relations qui se tissent, ou qui se sont tissées, entre les collectivités et les institutions financières, et sur les évolutions du contexte. Les auteurs de l'éditorial de la Revue Française de Finances Publiques dédiée aux finances locales (n° 25), en 1989, mentionnent par exemple que la période d'alors est cruciale et porteuse d'enjeux. On est en effet « *6 ans après la mise en place de la décentralisation et 4 ans avant la marché unique européen* », ce dernier étant porteur de diverses dispositions régulatrices. Comme l'indique A. Weber (1989), les collectivités vont devoir s'orienter vers « moins d'emprunts », et également vers « mieux d'emprunt ».

---

<sup>20</sup> Du fait en particulier de la forte part relative des charges de personnel.

Dans l'ensemble, les articles consultés sont plutôt commis par des économistes et/ou par des spécialistes ayant une connaissance approfondie du système des finances locales. Les approches en termes de sciences politiques sont quant à elles peu représentées. Les productions juridiques, au moins telles qu'on a pu les recenser, sont elles aussi en nombre modeste (principalement : Tartour, 2008). De façon générale, les juristes portent essentiellement leur attention sur des instruments particuliers, tels les contrats de prêts par exemple prévus pour encadrer les recours aux emprunts. Ces dispositifs sont conçus en vue de protéger tant les prêteurs que les emprunteurs. Les spécialistes ne manquent alors pas de souligner combien il est difficile de concilier deux enjeux pratiquement opposés : celui du respect de la liberté des collectivités d'emprunter, celui également de sécuriser ces emprunts (par exemple : Hastings-Marchadier, 1995).

## 2 – Des problématiques à la fois anciennes et évolutives

Les évolutions du régime de l'emprunt depuis la décentralisation fournissent une illustration de la façon dont les relations entre Etat, collectivités locales et prêteurs se jouent et se transforment. Les modifications se trouvent en effet tant du côté de l'offre (avec par exemple une réelle stratégie commerciale des banques en direction des collectivités) que de celui de la demande (un recours de plus en plus fréquent à des financements externes et temporaires de la part du secteur public), et de l'attention portée à cette dernière. Ces aspects sont cependant difficiles à dissocier, tant ils sont intriqués et fonctionnent de façon conjointe. Un nombre élevé d'articles, produits dans les années 80 et 90, traitent de ces dimensions, de leur « nouage ».

### *Des questions qui sont loin d'être nouvelles*

L'histoire de l'endettement local s'écrit sur une longue page, débutant pour l'essentiel durant la seconde moitié du 12<sup>ème</sup> siècle. Depuis, la montée en puissance du recours à l'emprunt, par les communes et par les départements, est liée à leur participation à la croissance, à leur prise en charge de plus en plus affirmée des équipements publics (dans les domaines de l'éducation, de la voirie et de l'assistance). Par ailleurs, pendant longtemps, en faisant appel au marché financier, les collectivités continuent à financer – régulièrement – leurs déficits budgétaires à l'aide d'emprunts (Herrand, 1991). Ce qui est actuellement proscrit.

L'institutionnalisation des prêts, sous les formes qu'on leur connaît actuellement, prend place de façon progressive et notamment, à partir de la première moitié du 19<sup>ème</sup> siècle<sup>21</sup>. La mobilisation des prêts subit surtout une expansion massive dans les années d'après-guerre sous le poids des besoins de reconstruction et des dynamiques d'urbanisation. « *Le pays est trop épuisé pour que l'impôt puisse fournir les ressources nécessaires, le recours à l'endettement s'impose*<sup>22</sup> » (Herrand, *op. cit.*, p. 271). Les appels directs des collectivités au marché obligataire ne datent pas non plus d'aujourd'hui : les pratiques de souscription publique sont connues des villes de longue date. Marseille s'y est par exemple employée avec succès dès 1877. La question de la pénétration du capital financier dans la sphère publique locale ne serait alors pas de génération récente.

<sup>21</sup> La Caisse des Dépôts et Consignations, qui favorise la démocratisation ou la diffusion des prêts aux collectivités, délivre après autorisation (étatique) ses premiers prêts aux communes en 1822, aux départements en 1838 (Herrand, 1991).

<sup>22</sup> Les besoins de financement d'alors excèdent même les capacités des prêteurs.

Dès le début du 20<sup>ème</sup> siècle, les conditions sont en place pour une utilisation systématique de l'emprunt par les collectivités territoriales, en rapport avec la place qui leur est dévolue en matière d'investissement, de production urbaine, d'aménagement des territoires. L'un des défis, émergent de façon récurrente, consiste à accorder l'offre de prêts disséminée et en butte à des variations conjoncturelles et la demande locale, en accord avec la liberté de dépenser reconnue aux collectivités et telle qu'elle résulte de microdécisions elles aussi dispersées.

*Le rôle central des établissements prêteurs et notamment de la CDC*

Les auteurs soulignent combien la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et les établissements prêteurs ont occupé un rôle central dans la dynamique de l'emprunt local, tant dans les volumes en jeu que dans la nature des produits financiers.

Les interventions de la Caisse des Dépôts et Consignations ont, de façon notoire, « scandé l'histoire de la dette publique locale » (Herrand, *op. cité*, p. 267). Pendant une grande partie du 20<sup>ème</sup> siècle, son action se déroule à l'ombre de celle du Crédit Foncier, qui consent l'essentiel des prêts aux collectivités. La Caisse prend peu à peu son essor. Elle joue un rôle central en tant que vecteur de transformation de l'argent. Elle accorde au Trésor Public des prêts à partir de l'épargne collectée auprès des particuliers. Le Trésor recycle ensuite ces dépôts sous forme de prêts aux collectivités. Elle intervient en outre de façon massive dans la régulation des taux d'intérêt. Son mode d'action évolue, en s'étendant. La Caisse tend en effet à devenir « la banque de l'urbanisation » en consacrant une part substantielle de ses ressources au financement du logement social et des équipements liés au développement urbain. Elle contribue à la généralisation de la pratique de l'emprunt. Dans les faits, le volume des prêts accordée par la Caisse, le montant de l'enveloppe consacrée au logement social, celle dédiée aux collectivités et sa répartition fonctionnelle sont fixés chaque année, après négociation (avec les représentants du Trésor Public), dans le respect des orientations du Plan. La CDC peut alors être vue comme un bon auxiliaire des pouvoirs publics. Ses fonds ne sont plus suffisants, dans les années 50 à 60, pour satisfaire toutes les demandes locales. Et ce d'autant que suite aux décisions nationales, ses appuis sont de plus en plus orientés vers le secteur du logement social. Elle demeure néanmoins un acteur essentiel du financement de l'équipement local<sup>23</sup> avec une particularité : celle d'accorder des prêts pour de long terme, en cohérence avec la durée de vie des investissements locaux. On assiste ensuite à la fois à une diversification et à une extension des besoins de financements, notamment en provenance des petites communes et pour des opérations non subventionnées. Ceci pousse à l'institution en 1996 de la CAECL (Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales)<sup>24</sup>. Confronté à des difficultés d'accès à des fonds, le Crédit Foncier perd peu à peu sa place prédominante. Au cours des années 70, des modifications substantielles se produisent, contribuant à préparer la responsabilisation des élus en matière d'emprunts et celle que va fonder la décentralisation. Non seulement le lien prêt-subvention disparaît mais aussi les prêts sont octroyés sous forme d'enveloppe globale et non plus pour des opérations particulières. Le régime du prêt tend à s'accorder avec les principes de la décentralisation. La banalisation des taux d'intérêt mettant fin à la distinction entre taux bonifiés et taux du marché, la raréfaction des fonds d'épargne défiscalisée marquent également le début d'une nouvelle ère. Celle de la « Globalisation, Banalisation, Diversification » du crédit au secteur public local (Bonno, 1992). La liberté

---

<sup>23</sup> Voirie, réseaux d'eau et d'assainissement, urbanisme...

<sup>24</sup> Dont la gestion administrative est confiée à la CDC.

d'emprunter accordée aux collectivités (cf. *supra*), l'expansion de leurs compétences et par voie de conséquence, de leurs besoins de financement, vont faire le reste. Du point de vue de l'emprunt, les collectivités territoriales entrent de plain-pied dans le droit commun, dans une économie elle-même en mutation (Guengant, 1988) : les transformations sont à la fois externes et internes.

S'enclenche alors un mouvement multiple dans lequel les stratégies des partenaires financiers ne sont pas neutres. Ainsi selon M. Bouvier (Editorial de la RFFF n° 34 – 1991), « *en septembre 1985, (...), nous nous demandions si une commune pouvait ou devait être gérée comme une entreprise (cf. RFFP, n° 13-1986). Six ans après, les institutions financières ne se posent plus, quant à elles, cette question et considèrent d'emblée les collectivités territoriales comme des entreprises.* » Les conditions sont réunies pour que les banques privées, à la recherche d'une nouvelle clientèle, et d'une clientèle sûre, pénètrent le marché des prêts locaux (Hoorens, 2006). Et ce, d'autant que les lois de 1982 ont libéré la demande, en supprimant les principales barrières. Non seulement le contrôle *a priori* par les autorités préfectorales ne s'exerce plus mais encore le montant, le taux et l'organisme prêteur sont choisis librement (Moraud, 2009).

Certains de ces organismes adoptent une attitude encore prudentielle à l'égard des collectivités ; elles font montre d'une certaine réticence qui repose davantage sur des préjugés que sur des réalités (Armand, 2002). Il leur arrive de refuser des prêts aux institutions locales par crainte de l'incompétence de leurs élus, de sujétions propres au secteur public. Lorsqu'elles empruntent, les collectivités sont pourtant assimilables en droit à toute autre clientèle. Les représentants des banques ignorent qu'elles ont déjà, dès le début des années 2000, effectué une « révolution silencieuse » à la fois économique et juridique. Les institutions financières ne courent donc pas grands risques à contracter avec les collectivités locales.

Dans les articles comme dans les réalités les éléments qui vont conduire à focaliser l'attention sur l'endettement local, voire sur ses dérives sont déjà présents. Dès 1991, la Cour des comptes pointe notamment le fait que les acteurs locaux ne gèrent pas toujours leur dette de façon satisfaisante. Elle leur adresse une demande de vigilance ; elle la réitère à plusieurs reprises ensuite à l'occasion de ses rapports annuels.

En filigrane, un trait parcourt les relations, variables au cours de la période récente, entre les collectivités emprunteuses et leurs prêteurs privés. Le fait que les collectivités puissent actionner le levier fiscal leur confère un avantage en les érigeant comme des emprunteurs peu ou pas porteurs de risques de défaillances dans les remboursements. « *L'ombre portée de la puissance publique conjurait traditionnellement le spectre de la faillite.* » (Blanc, 1995, p. 91). La longue durée des prêts que contractent les collectivités constitue *a contrario* un désavantage ; elle sous-entend en effet de longues immobilisations. Et ce d'autant que dans le système français, les institutions locales sont tenues de déposer leurs disponibilités dans les comptes du Trésor Public. Elles sont alors consommatrices d'emprunts sans simultanément alimenter les institutions bancaires en fonds que celles-ci peuvent recycler sous forme de prêts. Selon les périodes et les tensions<sup>25</sup>, ces particularités du secteur public vont jouer en sa faveur ou en sa défaveur, du point de vue de l'offre par le secteur privé et des conditions mêmes de cette offre. Les collectivités sont tantôt des clients privilégiés qu'il s'agit de courtiser, dans un marché concurrentiel, tantôt des demandeurs à traiter avec circonspection (Hoorens, 2001, 2006 ;

---

<sup>25</sup> Un accès plus ou moins aisé à des disponibilités, des mesures prudentielles plus ou moins exigeantes...

Sorbets, 2013). Dans les années récentes, invoquant les ratios prudentiels dits de Bale III<sup>26</sup> et anticipant même leur effectivité, les institutions bancaires ont invoqué le fait que le secteur public local était trop consommateur de prêts et pas suffisamment dépositaire de fonds. Elles se sont détournées des prêts en sa direction, au point de créer un réel goulet d'étranglement du financement local.

*Une régulation par le marché, mais pas uniquement*

Concernant la thématique de l'endettement public local, on ne trouve pas dans la littérature de référentiel théorique à proprement parler et partant, peu de productions elles aussi purement conceptuelles. Les questions relatives au recours à l'emprunt par les gouvernements subnationaux s'inscrivent dans les principes posés par le fédéralisme financier. Les règles régissant l'endettement des collectivités « *dérivent alors d'une vision fonctionnaliste des activités publiques qui conduisent à affecter des responsabilités et des moyens de financement à des échelons hiérarchisés de collectivités publiques* » (Gilbert, Vaillancourt, 2013, p. 51). Les possibilités d'emprunter n'ont alors rien de spécifique. Elles découlent directement des fonctions dévolues aux collectivités. Dans la mesure où ces tâches répondent à des objectifs d'efficacité économique, il est rappelé qu'elles sont à partager entre niveaux de gouvernement. La mission de régulation (macroéconomique) ne doit quant à elle pas être répartie : elle relève uniquement de l'Etat. Les chercheurs concluent que la dette locale ne devrait pas servir des objectifs macroéconomiques et ce, même si leurs activités ont des incidences sur ce plan-là. Seules devraient alors s'imposer des règles de « saine gestion », à appliquer par les entités subnationales, de façon à ce que leurs engagements ne contreviennent pas aux objectifs économiques nationaux de dette et de déficit notamment. Les exigences macroéconomiques et l'association des collectivités au redressement des comptes publics, des pressions pour la modération de leurs dépenses et de leur endettement s'imposeraient alors principalement pour des raisons d'ordre politique (Le Lidec, 2011).

D'autres arguments servent encore les raisonnements à propos de l'emprunt et alimentent les réflexions des chercheurs. Selon le référentiel théorique et au nom du principe d'équivalence (Buchanan, 1976), à objectif d'efficacité donné, pour le financement de biens publics locaux pérennes, les impôts et les taxes sont nettement préférables à l'emprunt<sup>27</sup>. Il doit y avoir concordance entre les usagers et les payeurs. La mobilisation du prêt se justifie cependant parce que mode de financement permet de répartir les charges financières des réalisations dans le temps, par la voie des remboursements étalés durant la durée du contrat de prêt. Les contribuables d'aujourd'hui n'ont en effet pas à supporter, seuls, ce qui bénéficiera aux usagers de demain. En retour, il est légitime que ces derniers (via des impôts et des taxes) contribuent au financement de ce qu'ils utiliseront alors et donc, au remboursement de la dette qu'ils ont d'une certaine façon occasionnée. L'emprunt étant justifié, au nom du « socle » théorique, se pose alors la question de la légitimité d'un contrôle étatique sur l'emprunt local, dans un contexte décentralisé où l'autonomie locale est reconnue. Si cette supervision est tenue comme nécessaire (cf. *supra*), selon quelles modalités doit-elle ou peut-elle s'exercer ? Ce sont des questions auxquelles G. Gilbert et A. Vaillancourt (2013) apportent des éléments de réponse en comparant trois contextes nationaux retenus notamment parce qu'ils sont disparates. Le Canada est choisi parce qu'il représente un cas de figure intermédiaire. Aux Etats-Unis, il est plutôt fait appel à un système de

<sup>26</sup> Pour des détails concernant les ratios en question, on peut voir : <http://acpr.banque-france.fr/international/les-grands-enjeux/les-accords-de-bale/bale-iii.html>

<sup>27</sup> Ils fonctionnent en effet directement comme des prix à payer pour accéder au service offert.

contrôle fondé sur le marché (des prêteurs, du financement obligataire...) qui va imposer des limitations à l'emprunt local. En France, le contrôle est principalement exercé par des dispositions d'ordre légal, réglementaire. Leur bonne exécution est appréciée à l'occasion des vérifications budgétaires opérées par les Chambres régionales des Comptes. Les budgets des entités subnationales doivent être en équilibre, c'est primordial et les règles instaurées sont conçues dans ce sens. Il faut que l'équilibre soit assuré annuellement, et aussi et surtout de façon pluriannuelle. C'est-à-dire pratiquement tout au long de la durée de vie des équipements puisqu'il s'agit de rembourser les dettes contractées pour leur réalisation. Importe alors la solvabilité durable des collectivités<sup>28</sup>. Le principe budgétaire consacré prend nom de « règle d'or » qui, sous une forme ou sous une autre, convient aux organisations fédérales (au sens de décentralisées). Cette forme de contrainte dite « dure » est appliquée dans la plupart des pays, tant pour les budgets prévisionnels que pour les opérations effectivement réalisées. Elle est alors plus ou moins sophistiquée. La vision annuelle prime fréquemment, la durabilité ou la soutenabilité n'étant pas toujours l'objet d'attention. B. Dafflon (1995) indique d'ailleurs que, pour que l'application de la « règle d'or » soit pertinente et efficace, sa formalisation doit respecter un certain nombre de principes, strictement énumérés.

Aux termes de l'analyse comparative conduite par les chercheurs pour les trois pays, il apparaît que finalement, les systèmes de limitations, aussi différents soient-ils, contiennent les situations locales de surendettement et/ou de déficit conséquent. Aucun d'entre eux ne saurait être considéré comme devant s'imposer au nom d'un critère d'efficacité. La montée en généralité est délicate. Les cas de figure retenus et les observations conduites ne permettent pas, en particulier, de conclure quant à la supériorité de qualité de signature des Etats comparativement à celle des gouvernements subnationaux. L'endettement local, souvent remis en question, ne saurait alors être rejeté sur la base de l'absence de fiabilité de ses détenteurs.

Les auteurs/chercheurs reconnaissent que, de façon sous-jacente et en dépit de l'efficacité des mécanismes de régulation mis en place et des contraintes « dures », il arrive aux Etats de supporter financièrement les risques pris par les collectivités locales. La « contrainte budgétaire molle »<sup>29</sup> qu'analysent de façon théorique et économétrique M.-L. Breuillé et ses co-auteurs (2006) trouve là à s'exercer. La pratique n'est pas récente : elle s'appliquait déjà au 18<sup>ème</sup> siècle. « *En ces temps reculés, l'article 91 de la loi du 24 août [1793] avait confié à la République le soin d'acquitter les dettes des communes, moyennant transfert, à due concurrence, d'éléments de leur actif.* » (Blanc, 1995, p. 99). Les usagers ne sont alors plus les seuls financeurs, le contribuable national participant à combler la dette locale. J.-M. Josselin, F. Padovano et Y. Rocaboy (2012) montrent que cette « contrainte molle » ne nous est pas spécifique : elle s'applique tout autant en France qu'en Italie. Chacun des deux Etats participe au budget des régions de façon à alléger les tensions ou déficits que connaissent ces entités. Les faits ne sont pas plus marqués en Italie qu'en France même si la culture des arrangements politiques semble, en première analyse, plus présente au-delà des Alpes qu'en deçà. Des mécanismes d'ordre politique, c'est-à-dire des transactions entre niveaux de gouvernement, prévaudraient alors, l'emportant sur la rationalité telle que l'envisage la théorie économique. Ils assoupliraient, entre autres, le régime de l'emprunt, pourtant encadré sur le plan budgétaire avec les « règles d'or ».

---

<sup>28</sup> Celles-ci diffèrent des Etats dans la mesure où ceux-ci peuvent toujours faire appel aux contribuables, leur solvabilité est quasi-illimitée. Les exemples récents et étrangers sont là pour rappeler qu'il n'en va pas toujours ainsi.

<sup>29</sup> « Le phénomène de contrainte budgétaire molle survient dès lors que les gouvernements infra-nationaux anticipent que le gouvernement de niveau supérieur versera des subventions additionnelles en cas de difficultés financières ou de fourniture insuffisante de bien public local. » (Breuillé et al., 2006, p. 553)

*In fine*, il apparaît que les approches théoriques et conceptuelles autour de l'emprunt ont peu évolué, même si les pratiques se sont quant à elles notablement transformées. Les interrogations essentielles portent sur les dynamiques intertemporelles, en mettant en regard les usagers et contribuables d'aujourd'hui et ceux de demain. Une contribution originale est celle produite par O. Koumba (dans le cadre de sa thèse en sciences économiques, soutenue en 2009). Selon l'auteur, les approches traditionnelles ne sont plus suffisamment explicatives si elles n'intègrent pas la mobilité des agents et donc, des faits spatiaux. Les contribuables et usagers (entreprises et ménages) changent de localisation au cours du temps. Ils participeront à des financements, tout en n'ayant pas influé sur le processus de décision qui les a générés<sup>30</sup>. Toutes les générations ont intérêt à s'endetter puisqu'elles peuvent escompter, en se déplaçant, supporter des remboursements moindres que ceux qu'elles ont générés là où elles étaient implantées. Les effets des mobilités ne sont néanmoins pas dommageables. L'auteur conclut en effet à la soutenabilité de la dette locale.

### 3 – La gestion des emprunts et l'évaluation des risques

Malgré les mesures de régulation mises en place, les collectivités n'ont cessé de s'endetter (Gilbert, 1988). Les recettes fiscales locales ont perdu de leur élasticité, face à l'évolution des dépenses. Ce qui entraîne une double conséquence pour les collectivités : une augmentation de leur demande de financement externe et simultanément, une sensibilité exacerbée au coût du crédit, qu'il s'agisse de prêts additionnels ou des emprunts passés. Progressivement, une attention nouvelle émerge au sein du secteur public local vis-à-vis mouvements des taux d'intérêt comparativement à l'évolution des prix (inflation/désinflation). Dans ces conditions, « *la gestion du coût de la dette devient la priorité des priorités.* » (Guengant, 1988, p. 56)

#### *Des manifestations de tensions*

Le contexte tendu des années 90 conduit les collectivités à renégocier leurs emprunts passés, ce qu'elles n'avaient jamais fait jusque-là (Pentecôte et al., 1991). Ce processus inédit relève d'un changement de culture dans la gestion locale. Ces aspects suscitent de l'intérêt et de nombreuses productions de la part des chercheurs.

A. Guengant (1991), par exemple, s'interroge sur les raisons qui ont conduit les collectivités à ces réaménagements de dettes. Sont-ils effectués au nom de craintes de possibles défaillances de paiement ou bien pour tenter de minimiser le poids des intérêts et des remboursements ? Dans les faits, la seconde raison prime<sup>31</sup>. Au terme d'une analyse sophistiquée des conditions des prêts et de leurs réaménagements, l'auteur montre que ces opérations ont été en général coûteuses pour les collectivités qui les ont initiées. Les prêteurs, et en l'occurrence la CDC, étaient en position d'imposer leurs conditions<sup>32</sup>. La portée des renégociations est non seulement modeste, elle est également ambiguë. Les gains sont en effet plus escomptés que réels puisque

---

<sup>30</sup> Ils ne contribuent pas à déterminer les demandes de l'électeur décisif.

<sup>31</sup> Du fait de la désinflation du moment et de la réduction du coût nominal du crédit.

<sup>32</sup> « La Caisse se place dans une logique de marché concurrentiel et peut ainsi lever toute restriction administrative aux remboursements anticipés exceptionnels ; la régulation de l'offre et de la demande s'effectuant désormais par le prix du réaménagement. » (Guengant, 1991, p. 33)

les conditions des dettes réaménagées, dans le long terme, sont finalement peu ou pas favorables. Dans les faits, la position de faiblesse des collectivités, leur manque de savoir-faire les ont pénalisées et ont généré des surcoûts.

De façon sous-jacente, dans la littérature des années 90, transparait la notion de risque. Celui d'une dette trop coûteuse pour la collectivité et qui mettrait à mal son budget, celui qu'encourrait le prêteur, celui encore de l'Etat qui serait confronté à la dérive du comportement des collectivités (Blanque, 1993). Malgré la dynamique expansionniste qui s'est esquissée, cette dernière éventualité est assez rapidement écartée : *« les autorités locales ont suffisamment démontré par le passé leur capacité à maîtriser la dette, à l'opposé d'autres agents économiques jugés pourtant plus compétents, pour retenir avec la plus extrême prudence toute nouvelle mouture du thème éternel de la crise des finances locales et donc pour adopter l'alternative la plus catastrophique. »* (Guengant, 1988, p. 66)

Comme le rappelle par ailleurs M. Klopfer (1991), l'attention sur les risques liés aux dettes locales a été attirée par divers excès et par l'apparition de situations plus que difficiles pour un certain nombre de collectivités, dans un jeu de responsabilités partagées. La manifestation de surendettement et de fortes tensions est liée à un fait majeur<sup>33</sup> conjugué à des éléments de contexte jouant un rôle cumulatif. Les désordres ont été fortement médiatisés (Angoulême, Briançon...). Leur portée mérite néanmoins d'être relativisée. Ainsi J. Le Foll (1998, p. 223) rappelle-t-il que *« le problème du surendettement est (...) nettement circonscrit aux collectivités de petite taille et même, plus précisément, à certaines des 32 000 communes de moins de 2 000 habitants et à certains de leurs établissements publics de coopération. Il n'est d'ailleurs pas étonnant qu'une grande autonomie de gestion laissée à plusieurs dizaines de milliers d'organismes de petite dimension placés dans des situations très diverses et évolutives conduise à quelques accidents. »* Autrement dit, la décentralisation et l'émiettement auraient un coût, difficile à éviter. Est-il cependant celui d'une autonomie politique ou bien celui qui résulte d'un déficit de moyens, et de taille, pour l'exercice d'une expertise ? Par ailleurs, si les collectivités les moins peuplées sont les plus fréquemment touchées, qu'en est-il des volumes en jeu et des risques effectifs, comparativement à ce qui peut se produire dans des collectivités de taille et de surface financière élevée ?

Au moins pour partie en raison de ces situations délicates, le besoin de nouvelles productions de connaissances et d'analyses financières pertinentes se fait sentir. M. Klopfer (1991) remet en question tant les données généralement mobilisées pour rendre compte des situations financières locales, que la façon de les utiliser, notamment pour évaluer le niveau d'endettement. Au point de proposer un indicateur adapté, désormais dénommé « ratio Klopfer » par les spécialistes du domaine. L'indicateur est d'ailleurs mobilisé à des fins opérationnelles (diagnostic, prospective...) ainsi que dans les travaux de recherche. Le changement de système et de pratiques des collectivités, et de leurs prêteurs, conduit de la sorte à un mode particulier de mesure et à l'usage d'instruments spécifiques. Et inversement, les indicateurs induisent de nouveaux modes de pilotage. L'analyse de l'emprunt local pourrait-elle finalement être conduite en termes d'économie politique ?

---

<sup>33</sup> Par exemple, une prise de risque dans un équipement commercial.

Avec l'évolution de l'endettement local, la nécessité de nouveaux modes de faire se ressent. Les situations exceptionnelles conduisent ainsi à la mise en place de dispositifs de prévention passant par un renforcement du cadre réglementaire s'imposant à tous<sup>34</sup> ainsi que par l'institution d'un réseau interministériel de surveillance et d'alerte. Côté collectivité, la gestion de la dette doit même devenir stratégique (Bonno, 1992), tout autant que le pilotage de l'ensemble du budget et la gestion de l'argent disponible, et surtout de la trésorerie (Hertzog, 1990). Il s'agit désormais de minimiser les immobilisations financières (non productrices de revenus s'agissant des dépôts de liquidités dans les comptes du Trésor Public), de limiter celles qui sont génératrices de dépenses (les emprunts via les remboursements et frais) et, plus encore, d'optimiser la circulation de l'argent (en accordant les sorties et les entrées de fonds). Un numéro entier de la Revue française de finances publiques (n°30, 1990) est dédié au thème de la trésorerie et de l'endettement des collectivités locales.

Ceci étant, si les emprunts d'aujourd'hui génèrent des dépenses pour demain, les équipements qu'ils contribuent à créer susciteront également à l'avenir, des charges récurrentes de fonctionnement, de renouvellement. A trop s'endetter et à trop investir, la collectivité court non seulement un risque financier mais aussi un risque patrimonial. Ce qui induit par ailleurs une forte inertie pour les comptes locaux (Guengant, 2005). La dépendance des flux et des stocks à l'intérieur des budgets est soulignée, tout autant que la nécessité d'une gestion – inter temporelle – qui ne peut plus être improvisée. Les finances des collectivités ne sont pas qu'une affaire de politique : elles prennent des aspects de plus en plus techniques. J. Bouinot (1988) voit ainsi poindre l'émergence d'un nouveau métier, celui de « manager de l'endettement en mairie ».

J. Le Foll (1998, *op. cité*) souligne cependant qu'une piste – politique – de régulation de l'endettement, et plus globalement des budgets locaux, n'est pas explorée : c'est celle de la démocratie locale, pourtant consacrée par les principes constitutionnels<sup>35</sup>. La citoyenneté fiscale ou financière ne trouverait-elle guère à s'exercer ?<sup>36</sup>

#### *L'emprunt et sa gestion, au prisme des différences territoriales*

Les communes de petite taille démographique seraient donc plus concernées par le surendettement que les localités plus importantes. La gestion optimale de la trésorerie (ou « trésorerie zéro »), allant souvent de pair avec la mobilisation de prêts de très court terme (des lignes de trésorerie), est plutôt le fait des collectivités les plus importantes, en raison de leur surface financière et des gains à attendre. L'emprunt et la gestion de la dette soulèvent alors des questions en termes de différenciations territoriales. Le constat d'une différence de traitement des collectivités selon leur population est renouvelé. Les banques réalisent la plus grande partie de leur chiffre d'affaires auprès des grandes collectivités, qui sont les gros clients auxquels elles s'adressent de façon privilégiée (Bonno, 1992). Les plus petites subissent de plein fouet les effets de la banalisation du crédit. La décentralisation et la libéralisation de l'offre de prêts conduiraient à une rupture de l'égalité entre collectivités (Bouinot, 1988), à une segmentation du marché. Il reviendrait aux localités les plus grandes de

<sup>34</sup> Obligeant les institutions locales à davantage de communication et de transparence, en particulier autour de leurs décisions d'emprunter, de leur situation d'endettement et de leurs engagements externes.

<sup>35</sup> Selon les termes de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». (art. 14)

<sup>36</sup> Cf. le programme de recherche initié par le PUCA ayant pour thème « La citoyenneté urbaine formes d'engagement et enjeux de solidarité », 2007-2011, abordant ces questions.

s'engager vers la notation, pour renforcer leur image et faciliter l'accès aux fonds désintermédiés, selon les chercheurs. Comme issue, les plus petites devraient quant à elles se constituer en intercommunalités, de façon à jouer sur un effet volume.

Les collectivités les plus importantes disposent d'un avantage pour emprunter au bon moment et dans de bonnes conditions, pour renégocier. Il s'agit de leurs facultés, plus étendues que pour les localités de moindre importance ou de surface financière modeste, à se doter de l'ingénierie et des moyens de gestion qui conviennent. Les pratiques gestionnaires, avant de se diffuser progressivement, ont en premier lieu émergé dans les (grandes) villes (Guengant, 1988 ; Issa, 1994). C'est en effet là que les élus locaux se sont familiarisés avec la pratique du management (Koumba, 2014).

Si le risque est une notion protéiforme, les conditions de son émergence et de sa gestion sont alors différenciées. Une vision d'ensemble, envisageant les collectivités sous un même angle, suscite de ce fait des questions quant à sa pertinence, quand elle aborde ces points précis.

#### 4 – Une nouvelle génération de risques, de pratiques et de travaux

Au cours des années 90, les situations difficiles étaient demeurées contenues, on l'a évoqué. En dépit de réserves, encore limitées (Cour des comptes, 2001, 2011), le secteur public local était tenu comme étant globalement dans une situation saine. Le constat vaut toujours puisque « *le risque 'sous-souverain' n'apparaît pas aujourd'hui globalement dégradé* » (Gilbert, Vaillancourt, *op. cité*, p. 13).

A nouveau néanmoins, plusieurs faits se sont conjugués, au cours des années 2000, pour précipiter nombre<sup>37</sup> de villes, départements... dans des tensions budgétaires à la fois intenses et durables (Bartolone, 2011)<sup>38</sup>. L'une des raisons majeures de ces difficultés a tenu à la pénétration, dans le panier des emprunts locaux, de produits structurés complexes à risques non maîtrisés. L'explosion des taux s'est d'ailleurs produite lors de la dérive monétaire, telle qu'elle s'est précipitée à compter des années 2008. Au point que les produits en question ont été dénommés « emprunts toxiques ». Ils sont apparus comme « *une nouvelle étape dans le transfert du risque aux collectivités. De la gestion active de la dette locale, on est passé à une gestion 'spéculative'* » (Gilbert, Vaillancourt, *op. cité*, p. 3). Les risques avérés des produits qu'il avait largement contribué à commercialiser, une gestion hasardeuse ont, entre autres facteurs, précipité le groupe Dexia, prêteur traditionnel de la sphère publique locale, vers sa chute (Thomas, 2012).

Les préoccupations liées aux emprunts toxiques, les difficultés financières afférentes, les modalités de gestion et de sortie de cette « crise »... ont largement alimenté la presse. P. Saurin (2013) consacre un ouvrage entier au sujet, soulignant en particulier l'incurie des gouvernements qui se sont succédé face à une situation qualifiée de scandaleuse. Tout en empruntant au registre juridique, le livre est principalement journalistique et militant.

<sup>37</sup> Leur effectif est mal connu, autant que les montants des emprunts en jeu.

<sup>38</sup> Les représentants des collectivités en question et ceux des institutions publiques concernées ont créé à cette occasion une association Acteurs publics contre les emprunts toxiques (<http://www.empruntstoxiques.fr/>).

On observe que les chercheurs, au moins à notre connaissance, se sont peu penchés sur les produits financiers en question, sur le processus qui avait conduit à la concrétisation des risques et sur les incidences de l'explosion. Est-ce parce que tout était déjà en germe, tant du point de vue des prêteurs que des pouvoirs publics ou des emprunteurs, dans les années qui avaient précédé et partant, dans les analyses qui avaient été conduites ?

Face aux difficultés qu'elles rencontraient avec les institutions bancaires, afin également de s'affranchir des frais financiers et des marges commerciales que ces prêteurs ne manquent pas de pratiquer, des collectivités, et notamment les plus importantes d'entre elles, ont assez tôt lancé leurs propres émissions d'obligations sur le marché financier (Landel, 2006). L'Agence de financement (Agence France Locale) récemment mise en place (cf. *supra*) est la forme aboutie de la mutualisation de ces initiatives, dans un cadre formalisé et pérenne (Dussart, 2012).

Divers chercheurs se sont interrogés sur les avantages que peuvent représenter, pour les collectivités, des émissions directes en direction du marché financier, comparativement aux financements intermédiés. Etudiant les « euro-obligations » émises par les collectivités françaises, M. Godek (2004), dans une thèse dédiée, montre que l'opération est tout aussi coûteuse, voire davantage, que le crédit « traditionnel ». Qui plus est, ce recours est principalement accessible aux collectivités les plus importantes. Il n'est pas rare qu'il leur serve d'ailleurs autant de véhicule de marketing territorial que d'instrument de financement. Analysant les pratiques d'un panel de collectivités françaises, pour la période 1985-1995, C. Gourmel-Rouger (1998) était parvenue à des conclusions plus nuancées, concernant les liens entre la taille financière des collectivités et leur pratique des émissions obligataires. L'effet-taille, sur le plan statistique, joue pour les villes et moindrement pour les départements ou pour les régions. La théorie de l'intermédiation financière<sup>39</sup> permet à l'auteur de formuler un jeu d'hypothèses et de tester la pertinence de variables complémentaires, susceptibles d'influer sur les choix des modes d'emprunter : la durée de vie des projets à financer, la qualité de signature des emprunteurs et leur solvabilité, le montant et la durée des emprunts, la date de l'emprunt au sein du cycle électoral, etc. Les collectivités en bonne santé s'adresseraient davantage aux marchés financiers quand les autres solliciteraient plutôt les banques, plus flexibles et jouant une fonction de contrôle. L'auteure constatait encore que « *le cycle électoral ne semble exercer aucune influence majeure sur le recours à la dette obligataire, contrairement à la dette bancaire pour laquelle les résultats obtenus sont plus significatifs.* » (Gourmel-Rouger, 1998, p. 207). Il en résulte que la désintermédiation financière représente un enjeu : selon leur catégorie administrative, et leur taille, toutes les collectivités ne peuvent également avoir accès aux émissions directes, bénéficier des économies éventuelles qui en résultent, et conquérir une certaine indépendance à l'égard du pouvoir des banquiers. La désintermédiation, tout en présentant des avantages, comporte des limites (Painvin, 2006) ; elle ne saurait s'imposer comme une solution unique. Tout ou partie de ces limitations seront-elles levées lorsque l'Agence France Locale sera devenue pleinement opérationnelle ?

Dans le même registre de réflexion, S. Serve (2000) s'intéresse quant à elle plus particulièrement à la recherche des facteurs déterminants les primes de risque associées aux emprunts obligataires émis par les collectivités.

---

<sup>39</sup> Visant à comparer différents modes de réalisation des prêts : soit par émission directe de l'emprunteur en direction des marchés financiers, soit encore en ayant recours à un intermédiaire telles les institutions bancaires.

Elle se fonde pour cela sur une analyse statistique détaillée, conduite sur un panel d'emprunts et de collectivités, françaises et espagnoles. Il apparaît alors que l'environnement socio-économique (l'évolution du PIB de la région dans laquelle se situe la collectivité émettrice, gage de rentrées fiscales et de capacités de remboursement...) joue un rôle certain. Le résultat viendrait-il confirmer l'adage selon lequel on ne prête qu'aux riches, ou au moins à ceux qui ont des perspectives de l'être ? De façon plus substantielle, le constat est réitéré : l'émission d'emprunts obligatoires, *a priori* plus accessibles aux collectivités les plus importantes, les plus outillées, les mieux à même de faire jouer un effet volume..., contribuerait encore, par le jeu des critères d'accès, à alimenter un processus de différenciation territoriale. S. Serve montre en outre que, à la différence de ce que révélaient les travaux conduits sur le thème dans le contexte américain, les notes attribuées par les agences dédiées n'interviennent pas fondamentalement dans la détermination de la prime de l'emprunt. Celle-ci est principalement dépendante non seulement de la dynamique économique et fiscale, mais aussi de la qualité de signature financière de la collectivité.

L'auteure souligne les biais méthodologiques de son approche, tenant en particulier à l'étroitesse de l'échantillon retenu, surtout lorsqu'il s'agit de mettre en perspective différents contextes nationaux. Cette limitation attise une curiosité : quels enseignements apporterait une étude semblable, traitant d'un nombre plus élevé de collectivités et d'emprunts quand le recours aux emprunts obligataires s'est désormais répandu ? Par ailleurs, qu'apporteraient des comparaisons internationales, la recherche mentionnée étant peu éloquente sur ces points<sup>40</sup> ? L'harmonisation européenne est-elle source d'uniformisation des pratiques locales ou bien au contraire, les spécificités locales et nationales perdurent-elles ? Les investisseurs financiers, en tant qu'agents jouant un rôle déterminant, ont-ils en outre un regard différent sur les situations locales, selon les particularités des contextes économiques nationaux ?

Sur les bases de la « crise » passée, sur fond de disparition du « prêteur historique » et de frilosité des institutions bancaires privées à l'égard du secteur public local, le besoin de financement temporaire émanant des collectivités perdurant (cf. *supra*), le marché du prêt aux collectivités s'est récemment reconfiguré. L'Etat et la Caisse des Dépôts et Consignations ont dans un premier temps mis en place des mesures de sauvetage afin de ne pas compromettre l'investissement local. Des solutions pérennes ont été recherchées. Ainsi la Banque Postale Collectivités Locales<sup>41</sup> est-elle un nouveau prêteur désigné. Cette institution doit se construire et notamment, se positionner sur le marché financier en étant attractive pour les investisseurs et simultanément, en attestant de sa mission de service public dans le souci du développement territorial. Au regard de ces objectifs, ses tâches et son mode de communication sont essentiels. M. Michel-Clupot et S. Rouot (2014) analysent alors la communication financière du secteur marchand (représenté par Dexia Crédit Local<sup>42</sup>) et du secteur non marchand (en l'occurrence, la Caisse des Dépôts et Consignations). Leurs registres d'énonciation s'hybrident-ils et dans ce cas, comment, préfigurant alors celui de l'institution à venir ? Sur la base d'une analyse textuelle de documents produits par les deux banques retenues, entre 2001 et 2011, les auteurs montrent comment les communications se sont mélangées, autour de la nature de leurs activités (dont bon nombre deviennent semblables), des nécessités d'intégrer le contexte ambiant de crise (depuis 2008) et encore avec les impératifs de refinancement, valant pour l'une et pour l'autre. La Banque Postale Collectivités Locales

---

<sup>40</sup> La variable « pays » n'apparaît pas comme significative dans les calculs de régression conduits.

<sup>41</sup> Co-entreprise entre la Caisse des Dépôts et Consignations et la Banque Postale, créée en 2013.

<sup>42</sup> Principale filiale de Dexia, suite à la restructuration de cette dernière.

aura à « surfer » en mobilisant des registres analogues. Les auteurs rappellent combien le défi est ambitieux. Au-delà, les registres et modes d'énonciation de la Banque contribueront à sceller son image auprès de ses usagers, ainsi que dans les représentations communes. Pourrait-on faire l'hypothèse qu'ils viendront encore alimenter les suspicions, voire les argumentaires critiques adressés à l'encontre de la trop forte imprégnation de la « chose publique » par le privé ? D'un point de vue scientifique, la Banque, en tant qu'institution, et sa communication, comme l'un de ses instruments, particulièrement visible, formeraient-ils des vecteurs d'une progressive financiarisation<sup>43</sup> ?

---

*Des zones d'ombre*

---

Mis à part dans la période toute récente, l'analyse montre que les préoccupations des chercheurs ont été en phase avec l'actualité. La thématique de l'emprunt des collectivités était suffisamment massive, inédite pour justifier un investissement scientifique. Celui-ci se situe dans le registre empirique ou technique plutôt que dans des avancées théoriques notoires ou innovantes. Constatons encore que les articles ou recherches demeurent spécialisées, par domaines disciplinaires, davantage qu'elles n'entrent en dialogue.

De là, entre autres, naissent des besoins de nouveaux travaux pour éclairer les questions en suspens.

Le recours et la gestion de la dette génèrent ou renforcent des différences territoriales, nous disent les chercheurs. Ces écarts sont principalement analysés sous l'angle démographique. Sans remettre en cause l'influence de cette « variable », la théorie économique, l'observation des réalités... laissent entendre qu'elle est loin de constituer le seul facteur déterminant. Il est par exemple souligné, à plusieurs reprises, que les dynamiques d'urbanisation génèrent des demandes d'équipement et partant, des besoins d'emprunts. On peut en outre formuler l'hypothèse que selon leur plus ou moins grande richesse fiscale, et les possibilités de la mobiliser, toutes les collectivités ne sont pas confrontées à des besoins semblables d'emprunt. La configuration du triptyque auquel on a fait allusion est sujette à variations, précisément en fonction des configurations locales. L'on connaît peu, ou mal, comment se jouent les interrelations en question, entre postes financiers d'une part, entre ces postes et le contexte socio-économique local d'autre part. Les collectivités construisent leur propre mode de pilotage de l'emprunt, en se référant à divers indicateurs financiers et budgétaires. Au sein du panel des ratios utilisés, le poids de l'encours existant (comparé à la surface financière de la collectivité ou à sa capacité de remboursement) joue un rôle central (Klopfer, 1991). Le recours à de nouveaux flux d'emprunts dépend alors du stock de dette déjà contractée. Les analyses des comportements d'emprunt demandent à être conduites de façon dynamique. On ne dispose pas de travaux dans ce sens et pas davantage d'approches territorialisées. Si l'on suit les réflexions émanant des travaux consultés, on peut raisonnablement

---

<sup>43</sup> Définie comme l'évaluation des activités économiques par les marchés financiers, se concrétisant par la pénétration « d'instruments qui reposent conceptuellement et techniquement sur le corpus techno-scientifique de la finance moderne. La transformation des instruments et leur mutation vers des formes plus « financiarisées » semble aller de pair avec un poids politique accru des investisseurs (fonds de placement, de pension, assureurs,...) [dans] les choix d'investissement qui importent pour nos sociétés (éducation, social, environnement,..) » (à partir de Chapiello E., 2015, site de l'EHESS). Sur le sujet, on consultera particulièrement : Halbert L., 2013, « Les acteurs des marchés financiers font-ils la ville ? Vers un agenda de recherche. », EspacesTemps.net, Peer review, 09.07.2013, <http://www.espacestemp.net/articles/les-acteurs-des-marches-financiers-font-ils-la-ville/>

penser que les collectivités, notamment au regard de leur dynamique en termes de développement territorial, ne réagissent pas de façon semblable face à des resserrements de l'offre de crédit. Et ce d'autant que celle-ci vient jouer cumulativement avec d'autres transformations (celles dues à la réforme fiscale de 2010, celles affectant actuellement les dotations étatiques...), affectant leur système financier. Comment se font les ajustements et contribuent-ils à l'exacerbation des différenciations territoriales ? Certaines collectivités sont-elles alors plus « pénalisées » que d'autres, et dans ce cas lesquelles ?

Les questions relatives aux liens entre dépenses locales et développement ou attractivité des territoires ont été étudiées (cf. la partie dépenses). Elles l'ont rarement été sous l'angle des modes de financement mobilisés. En particulier, l'emprunt exerce-t-il là un effet levier, en suscitant l'apport d'autres ressources, en étant source de plus-values, d'externalités positives... bien davantage qu'il ne génère de coûts, économiques et financiers ?

On l'a mentionné, les prêteurs exercent un rôle décisif dans l'offre globale de financement disponible, dans les taux pratiqués, les produits financiers offerts... Chaque banque est par ailleurs détentrice du pouvoir d'accorder ou de refuser les prêts sollicités par une collectivité donnée. Des relations de confiance s'instaurent dans certains cas entre prêteur et emprunteur. Les modes de décision des institutions bancaires, leurs modalités d'évaluation des risques attachés aux demandes qui leur sont adressées et l'ensemble des éléments fondant leurs décisions n'ont pas donné lieu à explicitation, au moins dans les travaux que l'on a consultés. Relèveraient-ils de la sociologie, de l'économie financière, davantage que de l'économie publique locale ?

Dans le même registre, le circuit au sein de la collectivité de la décision d'emprunter (entre élus, entre sphère politique et technique) est peu ou pas explicité. Qui est, dans ce processus, porteur de la notion de risque ? Quel est, dans ce circuit, le rôle des cabinets de conseil, des agences de notation, des intermédiaires... ? Sont-ils vecteurs de représentations propres et décisives ?

Des travaux en sociologie, en sciences politiques viendraient là heureusement compléter ceux des économistes...

« *La 'marchéisation' du financement de l'investissement local est bel et bien en cours mais ce qu'on peut en dire reste très impressionniste* »<sup>44</sup>. Le constat dressé par J. Bouinot (1988, p. 169) est-il encore valide ou s'exprime-t-il sous d'autres modes ? Celui par exemple de la financiarisation. En particulier, les tensions sur les budgets publics locaux sont-ils propices à une prise de relais financier par des investisseurs, en recherche de rentabilité ? Tous les biens et services produits par les collectivités se prêtent-ils à cette pénétration ou bien est-ce le propre de certains segments de l'action publique locale dont le domaine de l'aménagement par exemple ?

---

<sup>44</sup> Faute de données quantitatives suffisantes et pertinentes et également, parce que les comportements d'innovation des villes, leur génération comme leurs mécanismes de diffusion... sont peu ou mal connus.

## 6 - LES OUTILS DE GESTION ET DE CONTROLE

L'examen des questions relatives au recours à l'emprunt de la part des collectivités a déjà laissé transparaître que des règles de « saine gestion » s'imposaient pour les entités subnationales, y compris dans un contexte décentralisé. Si les collectivités territoriales s'administrent librement, pour autant elles ne se gouvernent pas librement (Muzellec, 1988). Les dispositions en question prennent forme de « règles d'or », d'obligation d'équilibre réel, etc.

Un encadrement administratif ou légal vaut pour la quasi-totalité des actes des collectivités. Il reçoit une portée particulière dans le domaine fiscal et financier. L'usage des deniers publics, eu égard à leur provenance et à leur destination, sous-entend des sujétions propres quant à leur maniement. Le prélèvement des taxes, les entrées et les sorties de fonds, leur gestion, etc. se trouvent au croisement du droit fiscal, du droit budgétaire, du droit comptable, l'ensemble s'imposant à toutes les entités publiques. Les règles en vigueur se situent donc aux confins d'un empilement fourni de dispositions normatives. Celui-ci s'est par ailleurs accru au fil des réformes successives, dans un domaine sensible où il s'agit d'initier des changements tout en ménageant les situations acquises (cf. *supra* – dotations et fiscalité).

Cet encadrement revêt par ailleurs une acuité particulière dans le contexte de rigueur actuel. Depuis plusieurs années déjà, l'évolution des dépenses locales suscite l'attention. Leur maîtrise est devenue un enjeu essentiel (Rapport Richard, 2006). Diverses pistes sont explorées et notamment celle qui passe par l'imposition de nouvelles obligations. Ainsi a-t-on un temps envisagé de fixer une nouvelle norme prenant forme d'objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL). Les acteurs publics locaux ont été prompts à réagir. Sous leur poids, l'objectif instauré dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 revêt uniquement une valeur indicative. Cette tentative d'imposition d'une norme chiffrée n'en est qu'une parmi d'autres. M. Bouvier (2015)<sup>45</sup> analyse cette tendance comme ressortant de la mise en place progressive de dispositifs visant à substituer des automatismes à la décision politique ou gestionnaire et à développer une autorégulation dans le domaine. L'urgence, la disponibilité de moyens techniques (informatiques) adéquats favorisent l'engagement vers une rationalisation de la gestion. De l'avis de l'auteur, tout se passe comme si une certaine défiance régnait à l'égard des acteurs impliqués dans la gestion, qu'il s'agisse des responsables politiques ou des services gestionnaires.

Les réactions évoquées suggèrent que les velléités (techniques) coercitives entrent en tension avec un attachement (politique) à l'autonomie locale et à son respect. Il n'est d'ailleurs pas certain que de nouvelles règles constituent des solutions pertinentes. Elles ont pour effet d'induire des rigidités, s'opposant à une gestion fluide et adaptable qui pourtant gagnerait à l'être afin de procéder aux ajustements imposés par une moindre disponibilité des moyens (Gaschet, 1997).

Compte tenu des difficultés à agir de façon contraignante, les interventions se font plus indirectes. L'Etat lui-même a récemment transformé son mode de préparation et d'exécution budgétaire, en plaçant la performance au centre de ses objectifs<sup>46</sup>. Etant données les perméabilités entre entités publiques, l'idéal ainsi posé imprègne progressivement la sphère locale. Parmi les décideurs locaux et leurs services concernés, un certain nombre n'a d'ailleurs pas attendu cette transformation pour intégrer les principes de la Nouvelle

<sup>45</sup> Editorial de la Revue Française de Finances Publiques, n° 129, 2015.

<sup>46</sup> Avec la mise en place de la LOLF - cf *infra*

Gestion Publique, pratiquée de longue date dans les pays anglo-saxons, y compris au niveau local (Kuhlmann, 2010)

Contrainte ou de plein gré, la gestion financière évolue donc au sein des collectivités locales. Un cadre unifiant est livré à des usages territorialisés et diversifiés ; il laisse même place à des innovations.

Quelle attention les chercheurs portent-ils à ce cadre, aux pratiques dans le domaine, à leurs objectifs et incidences ? Un questionnement additionnel guide l'analyse : puisqu'il s'agit précisément de l'usage de moyens publics locaux, le fait qu'ils soient publics et/ou locaux occasionne-t-il des développements spécifiques ?

La littérature dédiée a été examinée en particulier à l'aune des questions évoquées. Les enseignements, les débats éventuels et les points obscurs sont restitués de façon thématique. On aborde ce qui a trait aux plans et nomenclatures comptables, auxquels doivent se ranger les collectivités. Ces référentiels constituent en effet un premier cadre d'organisation qui, compte tenu des obligations qu'il entraîne et des limites qui sont les siennes, va largement influencer sur le déroulé de la gestion locale. De telles prescriptions ne prennent pleinement sens qu'au regard des contrôles exercés quant à leur respect : ceux-ci demandent alors à être considérés. Pour qu'une gestion soit conforme aux prescriptions, et au-delà, pour aller vers une « bonne » ou une « saine » gestion, encore faut-il que les entités auxquelles s'appliquent ces obligations disposent de compétences et de moyens pour une mise en œuvre adaptée. Qu'en est-il dans la sphère publique locale ? Parallèlement, quels instruments de management de leurs ressources les acteurs locaux mobilisent-ils ? On évoque alors la façon dont les outils, imposés ou non, servent des fins de productions de connaissances, qu'il s'agisse d'analyse financière ou de déclinaison particulière sur un aspect central, tel celui de l'évaluation des coûts. Importent également les modes de communication financière adoptés localement. Enfin, une attention est accordée à la question de la performance : quelles analyses les chercheurs font-ils de ses déclinaisons locales ?

Soulignons, en préambule, qu'en traitant des questions mentionnées, l'objectif n'est pas de procéder à une lecture en termes de sciences de gestion. Seuls les experts du domaine sont à même de la mener. En l'absence de cette spécialisation disciplinaire, le propos est d'examiner s'il existe des points de jonction entre les différentes disciplines qui traitent des finances publiques locales. Aussi, lorsque des aspects spécifiques sont abordés tels l'instrumentation des outils de gestion<sup>47</sup>, l'un des enjeux est de pointer l'existence des liens ou leur absence avec d'autres approches et non de considérer le sujet en tant que tel<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> De nombreux ouvrages sont dédiés à cette thématique. Par exemple : Chiapello E., Gibert P., 2013, *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, éd. La Découverte, 260 p.

<sup>48</sup> Dont l'analyse effective requerrait un investissement en soi.

## 6-1– LE PLAN ET LA NOMENCLATURE COMPTABLE, DES REFERENTIELS ORGANISATEURS

*Une trame de fond, sur la base de principes*

De façon à ce que la gestion locale satisfasse aux différents principes régissant le maniement des finances publiques<sup>49</sup>, un cadre comptable est établi, précisant la façon dont les opérations financières des collectivités doivent être organisées. Il fixe en particulier leur mode d'articulation dans le temps selon un calendrier déterminé ; celui-ci précise quels sont les moments-clés rythmant l'exercice budgétaire annuel, quels documents doivent être produits à chacune de ces occasions. Ces « consignes » sont uniformes pour un type de collectivité donné. Et pour toutes, elles sont d'application obligatoire<sup>50</sup>. La contrepartie positive de l'unité est la possibilité d'additionner tous les budgets ou comptes des collectivités, fournissant ainsi la matière aux statistiques régulièrement publiées à propos de la situation financière locale et de sa dynamique. La standardisation facilite en outre les opérations de contrôle (cf. *infra*) ainsi que les comparaisons internes ou externes.

Les cadres ou « consignes » en question portent, en France, le nom d'instructions comptables<sup>51</sup>. Dans les autres pays européens existent des dispositions semblables, chacune avec leurs spécificités. Les travaux dédiés montrent que les principes, codifications et logiques sous-jacentes accordent une importance inégale aux dimensions économiques et/ou patrimoniales de la vie publique locale. L'obligation d'équilibre revêt une place variable selon l'importance des enjeux d'équilibre budgétaire propres à chaque pays, se pliant alors plus ou moins aisément à une logique comptable<sup>52</sup>. Les différences entre systèmes ne sont pas principalement techniques ; elles résultent de visions nettement opposées, à savoir « *l'optique d'accountability des pays anglo-saxons, et la tradition étatique centralisatrice en France* » (Demeestere, 1996, p. 103). Pour les premiers, le fait de rendre des comptes aux citoyens est premier. Le milieu professionnel, très structuré, est actif et contribue à cette mise en transparence. En l'absence d'une forte normalisation comptable, il assure une mission de conseil et de certification auprès des collectivités. Cette obligation de transparence est également centrale en France sans cependant que, s'agissant des citoyens et des contribuables, elle structure les modes de faire (Boutmy,

<sup>49</sup> Ce sont principalement les principes d'annualité, d'unité, d'universalité, de spécialité, de sincérité. Pour des définitions précises, entre autres : Levoyer L., 2012, *Les finances locales*, éd. Hachette, coll. Les Fondamentaux, 129 p.

<sup>50</sup> Elles prennent forme d'Arrêté.

<sup>51</sup> « La comptabilité publique suit les principes posés par le plan comptable général applicable au secteur privé : comptabilité en droits constatés, en partie double (correspondance entre les ressources et leurs emplois). Pour les dépenses comme pour les recettes, elle distingue les opérations de fonctionnement (produits et charges) de l'organisme de ses opérations d'investissement (opérations sur le patrimoine).

Différentes comptabilités sont applicables au secteur public local selon le type de collectivités (communes, départements, régions) et selon la nature de l'activité exercée (service public administratif ou service public à caractère industriel et commercial). Ces différents types de comptabilités se déclinent par des instructions comptables : M14 pour les communes, M52 pour les départements, M71 pour les régions, M4 pour les services à caractère industriel et commercial, M22 pour les ESMS, M31 pour les OPH, etc. » (source : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/instructions-budgetaires-et-comptables>).

Est quelquefois utilisé le terme de référentiel : « En matière budgétaire ou comptable, un référentiel désigne un ensemble de normes qui s'imposent à la tenue de la comptabilité, ainsi qu'à l'élaboration et à la présentation des états financiers annuels. » (Hernu, 2011, p. 816)

<sup>52</sup> De façon implicite, l'auteur fait allusion aux différences (et débats) entre comptabilité budgétaire (les mouvements de caisse) et comptabilité de résultat (en termes de patrimoine et de bilan). L'une et l'autre font apparaître des soldes différents.

Rival, 2013). Les instructions françaises sont conçues largement à des fins d'enregistrement, de régularité, de contrôle et dans une logique descendante.

Un autre principe fort structure de longue date<sup>53</sup> l'organisation financière des entités publiques en général, des collectivités en particulier, au moins en France. Il s'agit de la séparation entre ordonnateurs et comptables. Les premiers, qui sont les exécutifs, élus et politiques, en charge de la décision, ne doivent en aucun cas prendre part au maniement des fonds. Celui-ci revient aux seconds, fonctionnaires de l'Etat dédiés à ces tâches, qui sont en même temps garants de la régularité des opérations. Chacune de ces deux parties est, à sa façon, impliquée dans le respect du référentiel comptable. La tenue des écritures à laquelle chacun procède, les échanges qui les lient sont gages de responsabilisation et de l'effectivité d'un contrôle réciproque. La mise en perspective en fin d'exercice du compte administratif retraçant les opérations effectuées et établi par l'ordonnateur et du compte de gestion confectionné par le comptable constitue un moment et un acte-clé, rendant chacun quitte de sa gestion<sup>54</sup>.

Quelques aménagements ont été apportés au principe de séparation, sans en changer la force et la logique<sup>55</sup>. Les échanges entre les deux parties ont évolué tout en modifiant pas substantiellement la portée du principe. Il semble faire partie des habitudes et d'un héritage culturel français (Sphor, 2009) au point que des aménagements plus conséquents, voire la remise en cause du principe en tant que tel, soient pratiquement indicibles. La gestion publique locale est de la sorte, d'emblée, immergée dans une logique politique et une logique technicienne qui doivent trouver conciliation.

De façon générale, les travaux des chercheurs, lorsqu'ils traitent de comptabilité, examinent ce qu'il en advient des principes de base évoqués, dans leur mise en œuvre et dans leur évolution.

#### *Des référentiels évolutifs*

Dans la plupart des contextes nationaux, les instructions donnent régulièrement lieu à réformes de façon à adapter le système comptable local au contexte d'ensemble, à la réalité des tâches financières des collectivités ou à leur organisation.

Les réflexions des chercheurs convergent. De façon à ce que les objectifs européens puissent être atteints, non seulement les politiques mais aussi les systèmes comptables de l'ensemble des entités publiques doivent désormais être coordonnés (Ecalte, 2013). Ce qui affecte alors le système propre aux collectivités. Ce dernier est de fait intriqué dans un emboîtement d'échelles. Les dispositifs comptables subissent de profondes transformations : ils s'adaptent pour produire de l'information d'une part cohérente avec les objectifs poursuivis et d'autre part rendant compte de l'efficacité des actions engagées pour les fins visées. Des normes sont posées en conséquence. Dans les redéfinitions initiées au nom de la convergence et de la coordination, « *les autonomies locales ainsi que les besoins de supervision centrale se rencontrent et se confrontent dans ces normes et systèmes qui en sont l'instrument et la représentation* » (Biondi, Mussari, 2007, p. 286).

<sup>53</sup> Il est codifié par une ordonnance du 14 septembre 1822.

<sup>54</sup> Ou qui contribue très largement à cet objectif.

<sup>55</sup> Les services des ordonnateurs pouvant par exemple procéder à des encaissements/décaissements strictement limités et contrôlés.

Le système comptable français a été pris dans cette vague de transformations. La loi Aménagement du Territoire et de la République ATR (cf. *infra*) avait déjà marqué un pas décisif. Les analyses montrent néanmoins que si les contenus et les formes de la codification évoluent, les principes budgétaires et comptables de base perdurent. La séparation des ordonnateurs et des comptables demeure en particulier intangible.

Les principes en question ont été vivement critiqués, y compris par des universitaires qui voyaient dans leur formalisme et dans le modèle qu'ils véhiculaient de quoi annihiler toute perspective d'action, selon R. Muzellec (1988). Les critiques étaient si vives qu'elles ont conduit à remettre en question la place du droit budgétaire et financier dans la formation des cadres territoriaux. Ce qui, de façon contreproductive, n'est pas sans risque pour l'action ! Il convient de se départir de telles querelles. Ces principes ne restreignent en rien le domaine d'action des collectivités et n'obstruent pas non plus leurs modalités d'action<sup>56</sup>, souligne R. Muzellec. L'essentiel réside plutôt dans des changements concernant leur mise en œuvre. Et ce, tout en examinant ces aspects avec « *une réelle humilité et avec une extrême circonspection, eu égard aux enjeux techniques, politiques et financiers considérables et avec le souci d'éviter d'évoquer de faux problèmes qui parasitent parfois le débat.* » (Muzellec, *op. cit.*, p. 6). La nomenclature comptable alors contenue dans l'instruction M 12 est, à la fin des années 80, plutôt bien acceptée. Il faut cependant reconnaître qu'elle n'est plus totalement adaptée. Face à ses vides ou imperfections, les services locaux apportent leurs propres corrections, afin par exemple d'évaluer les coûts des services (cf. *infra*).

Ceci étant, la question des principes ne peut être totalement évacuée. Dans l'hypothèse de leur évolution, deux options peuvent être envisagées : soit ils deviennent communs, dans leurs contenus précis, à l'Etat et aux collectivités supposant alors un alignement de ceux qui valent pour les secondes sur ceux qui s'appliquent au premier ; soit ils sont propres aux collectivités au prix d'un réaménagement pour être compatibles avec les spécifications qu'ils revêtent pour l'Etat. Point par point, principe par principe, l'auteur discute de la portée de chacune des deux options, sans conclure nettement. Il marque toutefois sa préférence pour la seconde solution, cohérente avec les spécificités – budgétaires et comptables – des collectivités territoriales. Le fait de ne pas fonctionner par alignement offre en outre une grande latitude de conception. Parallèlement, le régime des contrôles pourrait ainsi être considérablement réaménagé : l'administration centrale formulerait des recommandations plutôt que des prescriptions, sans que pour autant l'Etat renonce à son pouvoir de régulation qui s'exercerait selon d'autres modalités.

Un examen de la situation suisse montre combien cette mission de contrôle s'exerce difficilement lorsque les entités décentralisées (et fédérées) peuvent édicter, de façon autonome, leurs propres règles budgétaires. Des antagonismes sont susceptibles de se manifester : les cantons ont plutôt tendance à adopter des pratiques pro-cycliques quand les gouvernements centraux cherchent à intervenir en sens inverse (Soguel, 2006).

On pressent bien là que, en filigrane de questions de règles d'apparence technique, se dessinent des enjeux politiques majeurs et lourds de sens concernant les rapports entre « centre » et « périphérie ».

L. Saïdj (2003) analyse, pour sa part, l'évolution de la comptabilité locale entre 1982 et 2002, en la situant dans une perspective d'ensemble, à l'interface de dimensions techniques et juridiques. Sur le plan technique, deux points sont apparus au cours de la période ; ils ont une portée essentielle. Le premier a trait à la spécialisation

---

<sup>56</sup> Ils ne pervertissent pas le sens de la décentralisation même si celle-ci s'accompagne inévitablement d'une sur-règlementation. Elle n'en atténue pas non plus la portée. Des contraintes ont été levées, d'autres ont été créées, c'est incontestable.

des comptabilités : celle valant pour les activités publiques à caractère industriel et commercial<sup>57</sup> est désormais distinguée de celle s'appliquant aux collectivités proprement dites. La démarche peut être vue comme une tentative de prévention des dérives survenues dans un certain nombre de villes, principalement en raison d'activités « périphériques » se déroulant dans certains de leurs satellites (cf. *supra*). Le second point porte sur la différenciation établie entre communes de petite et de grande taille démographique. La distinction s'est concrétisée lors du remplacement pour le bloc communal<sup>58</sup> de l'instruction comptable M 12 par l'instruction M 14 en 1997. Les localités les moins peuplées bénéficient d'un cadre allégé ; les changements introduits par la réforme sont mineurs. Pour les autres, la portée des principes de prudence et de sincérité<sup>59</sup> est renforcée. De la sorte, la comptabilité locale se rapproche de celle du secteur privé, tout en se voulant simultanément plus proche des réalités et des activités financières des collectivités. En mettant l'accent sur la tenue d'une comptabilité patrimoniale, la nouvelle instruction inscrit les collectivités dans une logique à la fois de flux et de stock. Cette deuxième dimension leur était restée jusque-là largement étrangère. Quand ils étaient accoutumés à une unité ou à une uniformité des dispositions, les différenciations désormais instituées, entre secteurs et au sein d'un même ensemble de collectivités, signent pour les spécialistes du droit comptable une rupture, un changement de référentiel.

Cependant, sur le plan juridique et sur le fond, rien n'a fondamentalement évolué pour les collectivités. Elles n'ont pas vécu le changement budgétaire qui s'est opéré au niveau de l'Etat (avec la mise en place de la LOLF et le pilotage par la performance – cf. *infra*). L'Etat est toujours aussi présent dans la vie financière locale. De façon indirecte avec la présence des comptables qui sont ses personnels, de façon directe avec l'obligation faite aux collectivités de déposer leurs fonds disponibles sur les comptes du Trésor Public. Au final, selon l'auteur, la tradition juridique perdure et tout se passe comme si la décentralisation financière s'effectuait toujours plus lentement que la décentralisation administrative. Le local comblerait-il son « retard » si sur le plan budgétaire, dans une forme de mimétisme, il adoptait les modes de faire de l'Etat ?

#### *Des contenus discutés*

E. Richaud, dans sa thèse (en droit public, soutenue en 2003), se livre à une critique en règle de l'instruction comptable M 14 et de sa mise en œuvre. L'application inadaptée de l'instruction, ses défauts de conception engendrent de l'entropie, source à son tour d'augmentation des impôts. Ces désordres proviennent tant de faits internes inhérents à l'instruction (une division des comptes faisant fi du principe d'unité budgétaire, une pratique des amortissements sans fondements) que de facteurs externes (dont les normes imposées aux collectivités ou qu'elles s'imposent). Il en résulte des blocages, des augmentations des charges, notamment pour les petites collectivités (insuffisamment outillées). La pertinence de la mise en pratique de la séparation ordonnateurs-comptables devrait même être questionnée. Le caractère perfectible des instruments et des principes actuellement en vigueur est souligné de façon récurrente, mais rarement avec autant de virulence. La consultation du rapport de thèse serait riche d'enseignements : elle devrait conduire à la construction d'un argumentaire étayé sur la base d'une pluralité de points de vue, face à une prise de position peu fréquente.

---

<sup>57</sup> Les services d'eau et d'assainissement par exemple.

<sup>58</sup> Globalement, les communes et leurs groupements.

<sup>59</sup> Schématiquement et respectivement : par l'obligation de constitution de provisions et de pratiques d'amortissements ; par rattachement des charges à l'exercice.

Dans un autre registre, A. Guengant et Y. Le Meur (2000) considèrent l'instruction M 14 dans ses dimensions opérationnelles, lorsqu'il s'agit de rendre compte de la situation financière d'une collectivité. A cette fin, ils passent en revue les principes sous-jacents à l'instruction et largement inspirés du Plan Comptable Général (PCG 1982) valant pour les entreprises. Au-delà de ses aspects techniques, l'analyse livre indirectement des enseignements sur ce qui, tout à la fois, lie et sépare la logique comptable (sur laquelle se fonde le référentiel) et la logique économique (qui vise à mobiliser les contenus à ses propres fins). Si l'on s'en tient au point de vue économique, des retraitements des contenus sont indispensables avant d'aboutir à une image fidèle de la situation et de la logique de fonctionnement à la fois décisionnelle et politique du budget local. Des débats s'instaurent entre les spécialistes du domaine, s'agissant des retraitements en question<sup>60</sup>. Les auteurs mentionnent (p. 2) que « *en dépit des apparences, le débat ne se limite pas à une querelle entre "modernistes" et "traditionalistes". Le choix d'une présentation témoigne plus fondamentalement d'une divergence de conception du fonctionnement financier de la commune* »<sup>61</sup>. De façon plus globale, la transposition du PCG s'est traduite par des reformulations, tout en conservant une finalité purement comptable, d'enregistrement et d'évaluation des flux entrants et sortants, ainsi que de soldes successifs (opérations centrales pour apprécier le résultat des entreprises et établir leur bilan). Les visées sont autres pour les collectivités, astreintes à l'équilibre (réel) et soumise à un ordonnancement déterminé d'utilisation de leurs fonds<sup>62</sup>. Les finalités et les logiques de fonctionnement différent, les adaptations ne vont pas de soi ; ces dernières ne peuvent pas être que de pure forme.

Plus avant, la grammaire (et les sens) diffèrent selon que l'on se place du point de vue du comptable ou de l'expert en finances publiques locales. Pour le premier, dans une logique de soldes entre les entrées et les sorties de fonds, dans une optique d'appréciation des équilibres, les notions de recettes et de dépenses priment. On allie d'ailleurs flux et stocks, en intégrant les résultats des années antérieures. Le second privilégie un raisonnement en termes de produits et de charges, plus significatifs en ce qu'ils sont représentatifs des échanges entre la collectivité et le reste de l'économie. Les documents prescrits ne livrent pas immédiatement ces informations ; elles sont obtenues uniquement à l'issue de traitements circonstanciés.

B. Pigé (2006) poursuit à sa façon les interrogations quant à la pertinence de l'instruction actuellement appliquée. Son introduction a été douloureuse. Brouillant les repères antérieurs, elle a nécessité un long travail d'acculturation de la part des acteurs publics locaux, précisément pour intégrer des notions issues du privé quand elles leur étaient largement étrangères. Ce passage étant accompli, force est de constater, d'après l'auteur, que l'état auquel on est parvenu n'emporte pas la satisfaction. Les recettes et les dépenses (ou les produits et les charges) sont présentés selon leur nature<sup>63</sup> sans que soit clairement appréhendable leur destination par activité, ou mieux par domaine de politique publique. L'instruction propose certes une

---

<sup>60</sup> Assez classiquement, les uns prônent l'adaptation des principes du privé aux spécificités locales et de se satisfaire de la vision ainsi livrée. D'autres préconisent au contraire un simple ajustement des définitions issues de l'instruction, ce qui permet de maintenir la logique antérieure, convenant pour le secteur public local.

<sup>61</sup> Et poursuivant, du rôle des amortissements (le PCG met l'accent sur les immobilisations patrimoniales et leur amortissement, quand les analystes des finances locales privilégient l'amortissement de la dette locale).

<sup>62</sup> Et notamment de leur solde de fonctionnement, dédié au remboursement des emprunts avant de servir à financer des dépenses d'investissement.

<sup>63</sup> C'est-à-dire selon leur provenance (des impôts par exemple) ou selon leur destination (le paiement de salaires, d'achats... par exemple).

ventilation des opérations par fonctions mais la catégorisation est floue et surtout, plus administrative que politique. Selon les collectivités, la répartition n'est pas opérée de façon homogène, laissant fréquemment subsister d'importants montants dans des catégories perméables. Les dépenses et recettes des services communs sont ainsi rarement réparties. La portée des affectations fonctionnelles est de la sorte singulièrement affaiblie. Déjà portée de façon récurrente, la critique dans ce sens n'est plus à faire. Elle remet néanmoins sérieusement en question l'utilité du dispositif. Celui-ci n'est approprié ni aux fins de gestion et de choix, que peuvent légitimement poursuivre les élus, ni aux besoins d'information des citoyens et à la transparence qui leur est due. Il apparaît alors en décalage avec le processus politique local. De simples aménagements, via des dispositifs légers mais pertinents de collecte et de production d'informations de gestion, porteraient aisément remède à ces dysfonctionnements. L'instruction M 14, outil majeur à la disposition des collectivités et d'application prescrite, ne pourrait-elle inclure de telles dispositions ?

Une des limitations – également souvent reconnue – de l'organisation comptable locale tient à ses horizons temporels (Guengant, 1988). L'annualité des budgets, imposant une vision restreinte et des obligations, ne facilite pas une planification sur une période plus étendue, pourtant compatible avec le rythme des projets, avec celui des consultations électorales et plus encore, avec la durée de vie des équipements. Difficile dans ces circonstances de construire une vision par activités. Difficile également de procéder à des choix adéquats. Ce qui pourtant apparaît comme essentiel, à un moment où la gestion doit devenir plus rationnelle, pour se faire plus économe. La pluri annualité est donc à la fois un enjeu et une contrainte (RFFP, n° 53, 1996). Dans les faits, suite à des aménagements, des outils de gestion<sup>64</sup> facilitent maintenant sa mise en œuvre (Mariel, 1996). Retenons cependant que les échéances temporelles propres à la gestion financière locale continuent à susciter l'attention des spécialistes qui les abordent avec des regards disciplinaires différents (Hertzog, 1996).

A l'issue de ce premier panorama et en croisant les apports des chercheurs, il ressort que deux dimensions structurent principalement les approches des référentiels comptables. Une première les situe dans une alternative entre « outils du privé » / « outils du public » ; elle émaille les débats et trouve difficilement une solution de compromis dans la réalité opérationnelle. La seconde situe ces outils dans un rapport entre Etat et collectivités décentralisées, politique ou de pouvoir, le contrôle ou la dépendance recherchés ne s'opposant pas à des différenciations. Hésitant et évoluant entre ces différents partis, l'instrument servirait une partie des fins qui pourraient lui être assignées, sans totalement les satisfaire. Tout se passe comme si les instructions comptables, telles qu'elles se présentent actuellement, adhéraient peu à la théorie de l'action publique locale. Elles rendent en tout cas peu ou mal compte d'un usage de ressources au service de politiques. Portent-elles la marque d'un temps –révolu – où les entités subnationales jouaient un rôle modeste ? Ou bien la forme d'inadéquation constatée résulte-t-elle du fait que les acteurs locaux ne sont que peu, voire pas, associés à la co-construction des dispositions qui les concernent au premier chef ?

La grille de lecture, telle que dessinée pour les instructions, vaut-elle également pour les autres dispositifs de gestion mobilisés localement ?

---

<sup>64</sup> Avec une gestion par Autorisations de Programmes et de Crédits de Paiements.

---

*Des zones d'ombre*

---

M. Bouvier (2012), de façon réitérée<sup>65</sup>, en appelle à l'attention quant à la production des normes comptables s'imposant aux Etats mais marquant la gestion de l'ensemble des finances publiques. De façon graduelle, leur élaboration s'inscrit dans un mouvement de mondialisation. L'auteur indique que « *depuis plusieurs années on assiste en effet à l'essor d'une production de normes financières par des organismes internationaux indépendants, qui sont extérieurs aux Etats comme aux Parlements nationaux. Le phénomène procède de l'idée qu'il est indispensable que les Etats adoptent des standards, qu'ils partagent une même logique de gestion et que celle-ci doit être parfaitement intériorisée, intégrée dans leur mode de fonctionnement pour qu'une autodiscipline puisse s'instaurer et que des comparaisons soient possibles.* » Hormis les incidences sur l'uniformisation des pratiques voire des enjeux sous-jacents, le processus s'accompagne d'une extériorité de plus en plus grande des normes au regard des contextes et tout autant, de leur éloignement de la sphère politique. L'homogénéisation qui s'ensuit passe en outre par une délimitation de ce qui entre ou non dans le champ de la sphère publique, et de ce qui est à comptabiliser en tant que tel. La question comptable conduit vers d'autres interrogations, à la fois politiques et sociétales.

Les normes en cours (IPSAS, produites par une institution indépendante, l'*International Public Sector Accounting Standards Board*) et leur application sont alors lourdes de sens, au regard de nos conceptions de la « chose publique » y compris locale et de sa gestion. L'adoption de ces règles soulèverait de nombreux défis (Mattret, 2003). Les normes en vue sont-elles contraires voire antinomiques à nos représentations et pratiques ? Dans ce cas, quelles réflexions peuvent être conduites, aboutissant à d'éventuelles contre-offensives ou à de possibles aménagements ? Comment et en quoi le local est-il partie prenante ?

D'un tout autre point de vue, la littérature fait souvent état, ou appelle de ses vœux, une gouvernance financière locale. Qu'en est-il dans les faits lorsque, en particulier, l'Etat est particulièrement présent, soit directement dans les instructions et normalisations qu'il édicte, soit de façon plus indirecte ? Quelle marge de manœuvre pour les décideurs locaux et comment se jouent-ils des impératifs qui leur adviennent ?

## 6-2– DES CONTROLES, LES COURS ET CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

### *Des contrôles, inévitables*

On l'a évoqué, fixer des règles suppose corrélativement de s'assurer de leur bon respect par voie de contrôles. J. F. Auby (1995, p. 79) rappelle que « *l'analyse des contrôles qui s'appliquent aux collectivités locales ne peut se faire que dans une perspective qui les rapporte aux réformes de décentralisation des années 1980* ». Les propos, à portée générale valent en particulier pour ce qui relève des finances. Davantage de décentralisation rimerait inévitablement avec davantage de surveillance, de vérification... Le processus politique ne déchargerait pas l'Etat de l'exercice de cette responsabilité (Blanc, 1995). Il faudrait instaurer de l'ordre là où s'installe le

---

<sup>65</sup> Editorial de la Revue Française de Finances Publiques, RFFP n° 119 – 2012.

désordre (Carassus, 2003). L'existence des contrôles et les formes qu'ils prennent constituent un des arguments donnant la preuve que décentralisation et fédéralisme financier ne sont pas synonymes : le système financier local français reste largement sous influence de l'Etat (Hertzog, 2002).

Si les contrôles sont inscrits dans les principes ou en dérivent, l'observation des réalités pourrait également justifier leur exercice. Les temps ne sont certes plus aux dérives constatées dans les années 90. L'explosion des emprunts toxiques (cf. partie dédiée) a cependant montré que les diverses limitations fonctionnelles, introduites sous forme normative ou réglementaire, n'avaient pas suffi à contenir tous les risques (Blanc, 1995). Les événements d'alors ont conduit à poser de façon renouvelée la question des responsabilités, celle des contentieux et des sanctions et tout autant, celle de la portée des contrôles en vigueur voire celle encore de leur éventuel renforcement.

Les problèmes relatifs à la gestion de fait<sup>66</sup> demeurent eux-aussi ; ils prennent même une acuité particulière avec les nouvelles situations de partenariats public-privé. Y compris lorsque l'on engage en amont des mesures de prévention, il reste que les situations avérées doivent être élucidées et livrées à l'examen de juridictions compétentes (Hertzog, 1999 ; Huteau, Le Gall, 2000, 2002).

En tous domaines, les contrôles de légalité sur les actes des collectivités ressortent des autorités préfectorales. Pour ce qui relève des opérations financières et comptables, interviennent par ailleurs des institutions dédiées : les Chambres régionales des Comptes. Leurs membres « *exercent à titre principal sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics une triple compétence de jugement des comptes des comptables publics, d'examen de la gestion et de contrôle budgétaire* ». La Cour des comptes reçoit une mission plus globale, celle « *de s'assurer du bon emploi de l'argent public et d'en informer les citoyens* (selon l'article 47-2 de la Constitution) »<sup>67</sup>. Ses missions de contrôle portent notamment sur la régularité des usages de l'argent public. La Cour est donc amenée à se pencher sur les activités du secteur public local. Entre par ailleurs dans ses prérogatives la rédaction d'un rapport annuel dédié, éventuellement complété de publications thématiques consacrées au secteur.

Dans ce contexte, on pressent que ce qui relève des activités de vérification du respect des règles dans le domaine des finances publiques locales soit principalement couvert par les juristes. Un ouvrage fourni porte sur les modalités des contrôles réalisés sur la gestion des collectivités et des organismes locaux, sur les sanctions en découlant (Crucis, 1998). Le droit comptable et le droit financier sont convoqués<sup>68</sup>. Dans une moindre mesure, les politistes (s'intéressant par exemple aux relations entre l'Etat, ses agences ou institutions intermédiaires, et le monde local) sont également représentés. La plupart des articles recensés ont de la sorte été publiés dans la Revue Française de Finances Publiques, les thématiques évoquées constituant l'un de ses domaines de prédilection.

---

<sup>66</sup> Il s'agit de la transgression du principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable : alors qu'il n'y est pas habilité, l'ordonnateur (et souvent les exécutifs locaux) participe au maniement des fonds.

<sup>67</sup> Site officiel de la Cour des comptes et des Chambres régionales des Comptes <https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC>, <https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes>

<sup>68</sup> L'abord de la littérature, des raisonnements, des spécificités des thèses des auteurs en est rendu ardu pour les non spécialistes du domaine d'autant que les dispositions forment un ensemble disparate et complexe, ayant procédé par sédimentations successives depuis ses fondements, posés par des textes anciens remontant au Premier Empire (Limouzin-Lamothe, 1988)

Les travaux des auteurs et chercheurs, spécialistes, sont en première analyse centrés sur trois aspects majeurs : l'efficacité même des contrôles, les spécificités des institutions qui les exercent et les évolutions éventuelles des dispositions actuellement en vigueur.

*Selon les chercheurs, quelle efficacité aux contrôles ?*

Suite aux mesures de décentralisation, les constats sont unanimes : l'Etat a considérablement resserré l'étai des normes et des vérifications de leur bonne application. La levée du contrôle *a priori* sur les décisions locales s'est transmuée en d'autres formes d'exercices contenant les libertés locales. Paradoxalement, « *ce qui ressort très majoritairement des publications universitaires ou administratives est le sentiment d'une insuffisance, d'un mauvais fonctionnement des contrôles* » (Auby, 1995, p. 80). Le manque d'institutions *ad hoc* ne saurait être invoqué comme étant la cause de l'inefficacité constatée. Le contexte a changé : à la différence de ce qui prévalait antérieurement, ce sont les personnes physiques en la personne des élus qui sont mises en cause davantage que les institutions et ce, à l'initiative des citoyens de plus en plus prompts à déposer des recours. Le domaine traditionnel d'application du droit n'est plus celui auquel il peut être fait appel.

Les contrôles (entre personnes et institutions, en déficit d'outils juridiques adaptés) en deviennent hésitants, ne sachant s'il leur revient d'aborder des problèmes de qualité de service public, d'efficience des dépenses. Ils se font hésitants, dans une délicate différenciation par rapport aux procédures internes (tel le contrôle de gestion, l'évaluation, en place à l'initiative des responsables locaux). Il demeure en outre que la période en cours, tout autant que celle qui l'avait précédée, laisse place à des négociations (à propos des délais, des contenus...) entre élus et services préfectoraux, générant de fait incertitude et opacité. Ce que l'on peut traduire en faisant état de flottements entre une régulation par la règle et une cogestion du local par les représentants de l'Etat. Les antagonismes propres à la décentralisation trouvent là leur expression. Les contentieux locaux contribuent à une expression pluraliste du droit. L'épaisseur des mécanismes sociaux, politiques... s'oppose, selon J. F. Auby, à ce que l'efficacité potentielle des nombreux mécanismes de contrôle se transforme en efficacité réelle.

Les critiques se font même sévères. Les formes du contrôle se sont diversifiées et étendues avec l'intervention des préfets et des juridictions financières. Dans les faits, les modalités sont inadéquates : le système de contrôle externe est surdéveloppé dans ses formes tutélaires, sous-développé dans ses formes non tutélaires<sup>69</sup>. La comptabilité publique devient bureaucratique, dans un système non attractif et bloqué. La rationalité juridique l'emporte au détriment de la rationalité managériale (Wathelet, 2000). Les dispositions seraient alors aux antipodes de l'adaptabilité indispensable pour affronter la rigueur.

Qu'en est-il si l'on considère les contrôles au travers d'institutions qui en ont la charge ?

*Des regards croisés sur les Chambres régionales (et territoriales) des Comptes, en tant qu'analyseurs*

Les contrôles juridictionnels sur les comptes des collectivités locales sont bien antérieurs à la décentralisation : ils existent depuis 1807 et ressortaient alors de la Cour des comptes (Laffay-Reymond, 2000). Dans les années

---

<sup>69</sup> Les contrôles de légalité *a posteriori* par les autorités préfectorales, les jugements portés par les CRC... pour les premiers ; les examens de gestion effectués par les CRC... pour les seconds.

80, le paysage a été bouleversé avec l'institution de Chambres Régionales des Comptes (Bernard, 2005). Ces dernières revêtent une importance en tant que telles : elles constituent une véritable singularité française.

Leur singularité provient pour partie de la pluralité des missions dont elles sont investies, ces tâches relevant par ailleurs de registres différents. Outre des activités de contrôle juridictionnel *stricto sensu* (sur les comptes rendus par les comptables publics), les Chambres s'attachent à repérer toutes les anomalies éventuelles en matière de comptabilité (c'est le contrôle budgétaire). Elles portent également un examen sur la gestion opérée localement et ce non seulement du point de vue de la régularité des actes, mais aussi et surtout en termes d'économie des deniers publics et d'appréciation des résultats atteints. Cette dernière mission a suscité la méfiance voire des réactions négatives de la part des responsables politiques, voyant là poindre des risques quant à d'éventuels jugements d'opportunité. Les relations avec les acteurs locaux sont heurtées (Michel-Clupot, Rouot, 2014 ; Benoit, 2003).

La spécificité des Chambre dans le paysage institutionnel, l'expansion progressive de leurs missions vont susciter de l'intérêt et donner lieu à la production d'une littérature abondante, y compris de thèses (par exemple : Laffay-Reymond, 2000), principalement d'essence juridique. Edité à l'occasion du vingtième anniversaire de ces institutions, un ouvrage spécifique (Orsoni, Pichon, 2004) retrace l'activité des Chambres, leurs missions et leurs évolutions. G. Piolé dédie lui aussi un ouvrage à ces institutions qu'il connaît bien de l'intérieur<sup>70</sup> (2007, 2<sup>ème</sup> édition).

Bien davantage qu'à leur rôle technique à proprement parler, les chercheurs s'attachent aux représentations et modes de faire tels que véhiculés par les Chambres ou tels qu'elles cherchent à les promouvoir. Tout en s'apparentant à des organes décentralisés, elles n'en constituent pas moins des entités en lien étroit avec l'Etat et porteuses d'une vision nationale du droit. Elles sont placées en regard des institutions locales décentralisées et de leurs activités de politiques publiques. Elles constituent à ces titres des analyseurs, riches de sens, même si le cadre qui les fonde peut conduire à questionner leur positionnement et partant, leur efficacité. « *L'existence des chambres régionales des comptes constitue un fait positif. Les magistrats, certes en nombre insuffisant, mais bien rodés sur le terrain, ont acquis une expérience précieuse. Mais trop d'approximations, issues de l'exercice du contrôle sur les ordonnateurs, nuisent à une claire définition du rôle de ces juridictions.* » (Blanc, 1995, p. 99).

Dans les faits, avec la suppression de l'exercice de la tutelle *a priori* par les Services préfectoraux et l'intervention des Chambres, une réelle juridictionnalisation des contrôles se produit et elle est lourde de conséquences (Limouzin-Lamothe, 1988). En particulier, les échanges interpersonnels qui préexistaient sont remplacés par des rapports de nature strictement juridique. Le nouveau dispositif génère davantage de contraintes pour les collectivités, du fait des procédures instituées auxquelles elles doivent se conformer. L'évaluation des incidences des changements pouvait difficilement être dressée dès 1988. Les chercheurs et spécialistes ont poursuivi les investigations et complété le panorama esquissé y compris en le soumettant à la critique (Laurent, 1993).

---

<sup>70</sup> Guy Piolé, conseiller maître, a été nommé président de chambre à la Cour des comptes lors du conseil des ministres du 2 juillet 2014 (<https://www.ccomptes.fr/Presse/Communiqués-de-presse/Guy-Piole-est-nomme-president-de-chambre-a-la-Cour>)

Les regards se tournent vers le rôle indirect des Chambres attaché aux informations qu'elles produisent et diffusent. En premier lieu, leur pouvoir va bien au-delà des apparences (Bernard, 2005). Les Rapports d'Observations Définitives (ROD) qu'elles délivrent à l'issue de leurs missions d'investigation font, en toute obligation, l'objet d'une communication aux assemblées délibérantes locales. Les exécutifs ne peuvent échapper à leur devoir de transparence. Ils sont contraints de justifier de l'efficacité de leur gestion des fonds, de soumettre ces aspects aux débats, tant pour ce que les Chambres ont retenu comme étant positif que pour ce qui, à leurs yeux, n'est pas entièrement satisfaisant. Il est probable que ces obligations externes vont au-delà de celles qu'ils s'imposeraient et de ce fait, qu'elles soient sources de réticences. En second lieu, la compilation des Rapports contribue à la confection d'états d'ensemble, relatifs à la gestion d'échelons particuliers de gouvernement (les régions par exemple, Leyat, Miller, 2010). Les ROD contribuent encore, on l'a évoqué, à alimenter les rapports annuels de la Cour des comptes. La gestion locale dans sa diversité sert un point de vue général, en l'ancrant dans des « bonnes » ou des « mauvaises » pratiques, pointées pour l'occasion. Partant, les gestionnaires locaux peuvent se sentir dessaisis de leurs réalités, livrées à un jugement évaluatif d'ensemble. En retour, on peut faire l'hypothèse que de telles perspectives induisent des pratiques spécifiques, de bonne gestion ou de prévention quant à des risques d'exposition et de mise en publicité. Ceci étant, la gestion locale peut-elle demeurer confinée dans les arènes locales ?

Parallèlement, les auteurs discutent du rôle que les Chambres jouent en matière d'évaluation. « *Et la tentation de céder aux attrait d'une véritable évaluation des politiques publiques locales taraude, bel et bien, avec une inégale intensité, de chambre à chambre, certains magistrats* » (Blanc, 1995, p. 100). Les points de vue sont partagés quant à la pertinence de cette tentation, et encore quant à la validité de sa mise en œuvre.

Dans les faits, même si aucun texte ne le prescrit expressément, les Chambres exercent à l'occasion des examens de gestion une mission d'évaluation. Elles examinent en effet si la règle dite « 3 E » est ou non respectée au sein de la collectivité examinée. La gestion de celle-ci est-elle Economique (les moyens devraient être bien employés), Efficace (les résultats atteints devant être proches des objectifs fixés) et Efficente (dans un bon rapport de proportionnalité entre résultats et moyens) ? Tout en étant voisine de ce que l'on range habituellement sous le terme d'évaluation, l'activité des Chambres comporte un contenu spécifique qui l'en distingue (Gousseau, 2008). Ces spécificités tiennent au fait que les membres des CRC sont des évaluateurs *sui generis* (ils ont acquis leur savoir-faire par la pratique des examens de gestion) : qu'en est-il alors des standards auxquels les professionnels des bureaux d'études ou indépendants sont attachés et qu'ils cherchent à promouvoir<sup>71</sup>, en vue d'un essor de la démarche même d'évaluation et de leurs pratiques d'expertise ?<sup>72</sup>

Les CRC doivent par ailleurs procéder à des évaluations portant sur des objets limités, à savoir des segments de politiques publiques observés pendant des laps de temps restreints. Conduites dans des délais contraints et avec des moyens limités, leurs évaluations doivent se fixer des objectifs réalistes. Elles débouchent uniquement sur des recommandations sur ce qui les motive, soit les registres des « 3 E ». Elles peuvent difficilement aller au-delà en questionnant les modes de décision ou de mise en œuvre ; il ne leur revient en effet pas d'empiéter sur ce qui relève du choix politique. Procédant par limitations et segmentations, l'évaluation ainsi conçue ne

---

<sup>71</sup> Cf. en particulier « la Charte de l'Evaluation des politiques publiques et des programmes publics » diffusée par la Société Française de l'Evaluation, à partir de [http://www.sfe-asso.fr/sfe-evaluation.php?menu\\_id=191](http://www.sfe-asso.fr/sfe-evaluation.php?menu_id=191).

<sup>72</sup> Les débats pourraient là laisser sous-entendre des enjeux corporatistes...

porte que sur une part restreinte de l'action publique locale et de son sens. Elle ne constitue alors pas un substitut à une évaluation en bonne et due forme. La vocation de ces institutions en matière d'évaluation peut même être remise en question (Michel-Clupot, Rouot, 2014).

De façon implicite ou explicite, l'examen des Rapports d'observation montre que leurs contenus révèlent principalement d'un registre spécifique : celui d'une incitation plus ou moins marquée adressée aux collectivités, les poussant à s'inscrire dans des démarches de pilotage par les résultats. S'en tenir à ces effets et aux moyens consommés sous-entendrait une conception particulièrement restrictive de l'évaluation. Par ailleurs, les contenus et les registres usités inscrivent *de facto*, selon les auteurs consultés, les Chambres comme des vecteurs des techniques du *New Public Management (NPM)*, de la gestion par la performance (cf. *infra*). Le sens de leur rôle et de leur présence auprès des acteurs locaux est même interrogé : les membres des CRC ont-ils pour mission d'accompagner les gestionnaires publics vers l'amélioration des résultats ou doivent-ils mesurer les résultats atteints par ces gestionnaires ? (Flizot, 2007). Le modèle sous-jacent aux examens est par ailleurs plus administratif que politique : les destinataires finaux des services produits par les collectivités ne sont que peu, voire pas évoqués dans les examens effectués. Compte tenu de leurs pratiques, dépendantes de leur positionnement, les CRC pourraient-elles alors revêtir une véritable mission d'exercice et d'impulsion de l'évaluation auprès du secteur public local ou bien ne contribueraient-elles qu'à son institutionnalisation ?

Leur rôle pédagogique est même contesté (Carassus, 2003). L'activité des Chambres est essentielle en tant que fonction d'alerte. La périodicité des contrôles voire leurs contenus, la distance par rapport aux contrôlés... s'opposent néanmoins à la mise en place d'un processus d'apprentissage pour les gestionnaires locaux qui devraient pouvoir s'orienter vers des « autocorrections » à l'issue des contrôles et des examens. Faute de cette plus-value, les CRC sont souvent vécues comme ayant un rôle essentiellement répressif (Houël, 1992). Les institutions et les formes des contrôles seraient alors perfectibles et destinées à évoluer.

#### *Les évolutions des contrôles : les visions des chercheurs et des spécialistes*

Face à l'inefficacité des formes existantes de contrôles, face à l'évolution du rôle des collectivités, dans un contexte de rigueur et compte tenu encore de la diffusion progressive de nouvelles cultures gestionnaires, diverses interrogations naissent quant au devenir des contrôles (par exemple : Dafflon, 1995).

M. Bouvier (1993)<sup>73</sup> renouvelle le constat formulé dès les années 70 : le contrôle des finances publiques (locales) doit s'adapter à l'évolution de ces dernières, dans un contexte sociétal lui-même mouvant ; et l'histoire est loin d'être terminée. Il importe, selon l'auteur, de reconstituer des espaces contrôlables, le contrôle étant entendu dans un double sens : en tant qu'acte de régulation et en tant qu'acte de mise en conformité juridique du système avec les principes éthiques qui lui sont propres.

Le défi actuel n'est pas mince avec le changement de référentiel allant de pair avec la recherche de performance (Flizot, 2007). Où placer le curseur des vérifications, des contrôles, entre ceux qui doivent gérer les moyens de façon régulière et ceux qui sont chargés d'atteindre les résultats recherchés ? Le débat entre responsabilité financière et responsabilité managériale repose sur des termes antinomiques. D'un côté, est en

---

<sup>73</sup> Editorial de la Revue Française des Finances Publiques, 1993, n° 43

jeu la responsabilité des comptables et des ordonnateurs devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Il est finalement fait peu recours à ses arbitrages ou seulement de manière exceptionnelle ; le régime actuel de contrôle est largement formel. De l'autre, fait peu à peu son chemin l'idée que la responsabilité doit être appréciée – et sanctionnée – en termes d'atteinte des objectifs et de performance. Les individus gestionnaires devraient en tant que tels, professionnellement et financièrement, être mis en cause. Ce qui est loin d'être chose aisée. En fin de compte, le débat est plus formel que réel : un cadre juridique s'impose à la passation des marchés, à la rémunération des personnels, à la tenue des comptabilités, etc., et son respect comme son contrôle demeurent. Le droit existant perdure : il contient tout à la fois les responsabilités financières et managériales.

Du fait de cette permanence, en France comme en Europe, les contrôles continuent à jouer un rôle déterminant. Ceci persiste en dépit des évolutions qui affectent les contrôleurs, les contrôlés ou les modalités du contrôle. D. Carassus (2002, 2003) suggère la possibilité de renforcer les dispositifs, tout en les inscrivant dans le système politico-managérial local avec l'institutionnalisation et l'obligation d'audits externes (allant jusqu'à une certification des comptes et à leur reddition). Les collectivités ont acquis une légitimité de par la qualité de leur gestion. Les élus sont devenus des experts et procèdent désormais aux vérifications juridiques indispensables en préalable aux décisions. Les contrôles de légalité demeurent néanmoins indispensables. Ce qui justifie qu'ils continuent à exister, tout en évoluant à leur rythme (De Maneuhle, 2010 ; Crucis, 2009).

Grâce à la dématérialisation et du fait des restrictions de moyens allant de pair avec la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), les missions de contrôles sont centrées sur les actes porteurs d'enjeux. Diverses collectivités expérimentent par exemple des procédures simplifiées (le Contrôle Allégé des Procédures) en lien avec les Services du Trésor Public. Partiellement déchargés de tâches routinières, les services étatiques et préfectoraux sont de la sorte plus disponibles pour une mise à disposition de leur expertise, accompagnant ainsi le processus local de décision. Des partenariats s'instaurent et se développent (Margeault, 2008 ; Mariel, 2003, 2004 ; Thébault, 2003). Se pose alors, en filigrane et au-delà des constats des auteurs, la question de la circulation des savoirs, celle de la professionnalisation des élus, de la technicisation de leurs services. Celle également de la managérialisation de la vie locale, induite par les contrôles exercés (cf. *supra*). Selon M. Michel-Clupot et S. Rouot (2014, p. 10), « *on recrute des spécialistes du monde de l'entreprise et du contrôle de gestion dans les CRC comme dans les collectivités, une course à l'expertise s'instaure rapidement, des cabinets de conseil et d'audit y trouvent d'inédites opportunités de marché.* » O. Benoit (2003) pointe également l'émergence d'un marché de l'expertise financière locale dans l'activité des CRC. Les collectivités cherchant en amont des interventions des Chambres à se prémunir contre d'éventuelles observations négatives s'entourent de conseils ; en aval, cette expertise leur est parfois indispensable pour répondre aux recommandations qui leur sont faites. Les métiers et leurs pratiques ne seraient alors pas indifférents aux transformations des cultures, des modes de gestion et partant, des institutions.

Les acteurs changent, ainsi que leurs modes de relations. Les Rapports des Chambres régionales des Comptes perdent de leur caractère répressif et autoritaire ; ils en deviennent moins redoutés. Il s'agit, dans les formulations comme dans l'élaboration, de parvenir à un mode de partage favorable à une « régulation positive » (Flizot, 2007). La teneur des rapports et des échanges entre les ordonnateurs et les comptables évolue elle aussi : elle est désormais placée sous le signe de la confiance et du partage (Lande, 2006). Ainsi les

comptables prennent-ils le risque de faire évoluer leur métier afin de ne pas être supplantés, dans leurs missions auprès des collectivités, par des experts privés. On peut certes reconnaître que les collectivités sont en déficit de l'expertise interne indispensable pour qu'elles accomplissent de réelles mutations de leur gestion, en cohérence avec les transformations dans leurs interventions et surface financière (Dietrich, 2002). Cette acculturation ressort-elle d'une intervention des services de l'Etat dont finalement les missions possèdent leurs propres finalités et référentiels ?

Ce faisant, les transformations évoquées laissent place à un contrôle moins manifeste mais à une présence tout aussi importante. Ne pourraient-elles laisser sous-entendre une forme de gouvernement à distance, tel que le conçoit R. Epstein<sup>74</sup>, ou au moins une forme de gouvernement indirect, sous la forme de l'exercice d'une autorité déléguée (Benoit, 2003) ?

Au-delà de la portée des contrôles se pose la question de leurs modalités d'exercice. Serait-il par exemple envisageable de concevoir des outils ayant une vocation générale et qui soient simultanément adaptables aux configurations locales, chacune d'entre elles étant spécifique ? Un référentiel général du management et de l'audit public (RGMAP) pourrait constituer une solution de compromis efficace (Pigé, 2011). Empruntant à l'audit, le dispositif se situerait au point de rencontre entre objectifs et moyens. Le référentiel serait respectueux des libertés politiques : il se présenterait comme un ensemble thématique de « bonnes pratiques » auquel chacun pourrait se référer sans se soumettre. Il concilierait alors une vocation à la généralité et une aptitude à la différenciation. La proposition, d'apparence séduisante, ne s'est pas traduite par des applications concrètes. Serait-ce le devenir inéluctable des instruments, lorsqu'ils éludent – au moins partiellement – la question politique, celle en l'occurrence des rapports entre « centre » et « périphérie », dans un contexte décentralisé ?

---

*Des zones d'ombre*

---

Avec la différenciation des collectivités et des normes auxquelles elles sont assujetties, l'uniformité prônée par le droit est battue en brèche par une forme d'atomisation dans les contrôles et perceptible dans les matériaux produits à l'issue (les ROD). Comment les juristes se saisissent-ils de la question qui modifie leurs modalités d'analyse et d'expertise ?<sup>75</sup>

Au-delà des jalons sont posés dans ce sens (cf. *supra*), quelle évolution se dessine du point de vue du sens, de la portée et des modalités d'exercice des contrôles ? Comment peut-on envisager la difficile conciliation entre ce qui relève d'aspects financiers et d'aspects managériaux ? Quels implicites à ces déplacements des responsabilités ?

---

<sup>74</sup> Epstein R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Revue Esprit*, p. 95 et s.

<sup>75</sup> Ils ne vont pas sans souligner le changement profond, dans leurs modes d'investigation, allant de pair avec les différenciations territoriales. Quel statut alors par exemple accorder, dans cette diversité, au matériau empirique que constituent les Rapports d'Observation Définitives ?

### 6-3– LES COMPETENCES, L'INGENIERIE

Lorsque l'on aborde le sujet des compétences et de l'ingénierie disponibles au sein des collectivités locales, mises au service de leur gestion financière entendue dans son sens large, force est de constater que les travaux académiques sont particulièrement rares.

La thématique n'est soit pas abordée, soit elle l'est en creux à l'occasion d'autres développements thématiques, soit elle est mentionnée pour faire apparaître des manques de compétences et leurs incidences. Les aspects en question sont pourtant essentiels à plus d'un titre et justifieraient des explorations dédiées. Il serait en effet difficilement envisageable de s'en tenir aux hypothèses et/ou aux conclusions issues des théories du *Public Choice* (cf. *supra*) et de considérer les activités au sein des services financiers et gestionnaires comme principalement mues par les intérêts – personnels – de ceux qui les effectuent. De nombreux auteurs ont déjà souligné la faible portée, ou la portée relative, de ces présupposés s'agissant du secteur public ou parapublic<sup>76</sup>.

Les évolutions dans les modalités de la gestion financière des collectivités et de leur organisation comptable sont principalement traitées sous l'angle des changements d'instruments et/ou d'outils. La mise en place de l'instruction comptable M 14 est par exemple analysée à l'aune des transformations qu'elle comporte au regard des dispositions antérieures. Les principes qui sous-tendent les nouvelles dispositions (davantage de sincérité et de transparence), les aspects pratiques qui en découlent (des évaluations particulières des amortissements, des procédures de rattachement...) sont mis en avant et discutés. En revanche, rien n'est mentionné, ou peu, à propos de l'acculturation indispensable des personnels, chargés des mises en œuvre concrètes, aux nouveaux contenus de leur travail. Le passage a pourtant été douloureux (Pigé, 2006).

En outre, les écrits ne manquent pas de souligner que, selon leur importance démographique et financière, les collectivités sont inégalement outillées. Les différentiels dans l'étendue des compétences techniques contribueraient même aux processus de différenciation territoriale. Les villes, et les plus grandes d'entre elles, *via* leurs services, ont été les premières à engager des modes performants de gestion de la trésorerie disponible, les plus promptes à se dégager de l'emprise des institutions bancaires en lançant des émissions obligataires, etc. Tout comme l'insuffisance de compétences *ad hoc* a pu entraîner certaines d'entre elles dans les dérives des emprunts toxiques (Cour des comptes, 2011). Les manques seraient-ils plus fréquemment pointés, dans un partage ou dans un transfert de responsabilités, que les potentielles ressources représentées *a contrario* par les savoir-faire en place ?

L'omission repérée surprend ainsi, à plusieurs titres. Il est en effet constaté que les outils et leurs modifications entraînent généralement des changements dans les structures des organisations, entre les services et personnels, et inversement (Demeestere, 1984). Comment alors analyser le sens des mutations à l'œuvre si l'on passe sous silence l'un de leurs termes ? N'est pas en outre ignorer le fait que services et personnels, face à des dysfonctionnements et/ou à des manques, créent des substituts, font preuve d'inventivité, voire

---

<sup>76</sup> Pour exemple : Hondeghe A., Vandenebeele W., 2005, « Valeurs et motivations dans le service public », *Revue française d'administration publique*, n° 115, pp. 463-479, URL : [www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2005-3-page-463.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2005-3-page-463.htm).

innovent. Les collectivités territoriales savent utiliser pleinement les déficiences des textes, nous dit R. Muzellec (1988), évoquant la juridictionnalisation des contrôles financiers (cf. *supra*). Davantage qu'un fait d'institution, ne s'agit-il pas là d'un fait de personnes ? Et dans ce cas, est-ce celui des membres des services administratifs ? Ou bien cela revient-il aux personnels des services financiers, suffisamment rôdés aux dispositifs pour en saisir les failles ?

Dans d'autres secteurs d'activités proches et particulièrement pour tout ce qui relève de la fourniture des services publics locaux et de son éventuelle délégation, les systèmes technico-gestionnaires sont premiers (Jaglin, 2010). Les compétences administratives et techniques progressivement accumulées chez les délégants comme chez les délégataires sont en effet décisives quant aux devenir. Les services des collectivités, chargés des finances et de leur gestion, participent pleinement des systèmes en question et de leurs évolutions.

La modestie constatée interpelle d'autant plus que les collectivités, bien davantage que l'Etat, ont connu une véritable révolution de leurs modalités de gestion durant toute la période passée. Elles se sont, bien plus que le niveau central de gouvernement, engagées dans un profond renouveau du service public qui a atteint « *jusqu'au plus bas des pyramides hiérarchiques* » (Thoenig, 1998, p. 18). L'évolution de la gestion des ressources humaines et l'émergence d'une fonction publique territoriale, dans un mouvement de rationalisation bureaucratique, sont révélatrices. Les modes de recrutement évoluent ; les effectifs progressent et tout autant, les métiers et savoir-faire s'élargissent, se diversifient, à l'image de l'expansion du rôle des collectivités, des grandes villes notamment. Les « administrativistes »<sup>77</sup> spécialistes du droit et du budget, les techniciens du génie civil composent désormais avec d'autres corps de métiers. S'instaurent des échanges comme des cloisonnements. Au fil des transformations, une fonction nouvelle émerge et prend de plus en plus d'ampleur, en la figure des secrétaires généraux. De par leur formation et/ou leurs pratiques, ces personnels vont contribuer à la diffusion progressive d'une nouvelle culture du management. L'auteur souligne que cette diffusion n'a été possible que parce qu'elle s'est articulée à l'émergence au milieu des années 90 d'une nouvelle figure du Maire, mêlant une approche politique et une conception gestionnaire et d'un nouveau modèle, entrepreneurial ou néo-libéral, rompant avec le socialisme municipal tempéré qui valait jusque-là. La transformation est alors dépendante des forces en présence au sein de la sphère technique. Elle se joue dans l'articulation avec la sphère politique.

Cette forme d'hybridation ou cette perméabilité ont été évoquées à l'occasion de l'analyse des travaux concernant les contrôles exercés sur les activités financières et gestionnaires des entités locales. On peut formuler l'hypothèse que les savoirs et les pratiques se diffusent également à l'occasion des échanges entre services locaux, services déconcentrés et/ou institutions dédiées. Les auteurs (par exemple : Michel-Clupot, Rouot, 2014) soulignent d'ailleurs que les personnes évoluent entre les différentes structures et au sein d'elles, par incorporation d'experts provenant du secteur privé et corrélativement, de leurs savoir-faire. Désormais les partenariats entre institutions (le Trésor Public et la Direction générale de la Comptabilité publique, ces instances et le secteur public local), et entre personnels de ces institutions, sont promus pour aller vers de nouvelles, ou « bonnes pratiques » placées sous le sceau de la rationalisation. Ainsi s'opère la réingénierie des procédures (Brenner, 2007). Ceci étant, la vision ne peut être idéalisée : les fonctionnaires, porteurs de ces

---

<sup>77</sup> Ainsi que les désigne l'auteur.

modes de faire et de penser, peuvent difficilement se départir du rôle qui leur est imparti et qui vont influencer sur les aspects relationnels, les liant ou les opposant aux représentants d'autres institutions, aux élus et membres des services locaux. La séparation des ordonnateurs et des comptables est souvent évoquée : son fonctionnement effectif peut-il être appréhendé autrement que dans cette confrontation des rôles et simultanément, dans les échanges qu'elle sous-entend ?

Ce sont autant d'aspects, essentiels pour une vision compréhensive des finances publiques locales, sur lesquels les éclairages font défaut. Un ensemble de champs disciplinaires pourraient être convoqués pour ce faire.

---

*Des zones d'ombre*

---

Au terme du panorama dressé et des mises en perspective esquissées, divers points, si ce n'est aveugles au moins obscurs, demeurent à notre sens.

Lorsqu'ils traitent des savoirs et des expertises, les principaux articles recensés figurent dans des publications à caractère professionnel (la Revue du Trésor), davantage que dans celles relevant de la sociologie des métiers par exemple. Dans le sillage de celles de l'Etat, les finances et la fiscalité locale véhiculent-elles une image trop technicienne pour susciter une appétence de la part des chercheurs du domaine disciplinaire en question ? Les interrogations relatives aux savoir-faire, aux compétences et connaissances, et à leurs modes de diffusion... semblent pourtant essentielles : ne pourraient-elles recevoir quelques éclairages ?

Qu'en est-il en particulier de la professionnalisation des élus, de la technicisation de leurs services, évoluant au fil des relations progressivement instaurées avec les services spécialisés de l'Etat ? De nouvelles visions (et pratiques) de la gestion publique sont-elles en marche ? Sous-entendent-elles sa potentielle dépolitisation ? Que nous disent les modalités de faire, et leurs évolutions, à propos de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) ? Peut-on voir là une transformation substantielle, irradiant les pratiques, une idéologie ou bien comme le suggère B. Dafflon (2007, p. 13), une simple mode ?

Les normes et référentiels (les instructions comptables par exemple) laissent des vides et à des pratiques de « bricolages » pour les combler. Par qui et comment le sont-elles ? Des recherches en termes de sociologie des instruments et de sociologie des métiers mériteraient d'être initiées.

## **6-4– LE CONTROLE DE GESTION EN TANT QUE DISPOSITIF ANALYSEUR**

### *Le contrôle de gestion, en toile de fond*

Avant même l'irruption des tensions actuelles pesant sur les finances publiques, confrontées à la progression de leurs dépenses et à la perte d'élasticité de leurs recettes (fiscales), les collectivités ont mis en place des démarches gestionnaires centrées sur leurs activités et sur la production de services (Rupric, 2014). Toutes ne le font pas avec la même diligence : les outils se développent inégalement (Demeestere, 1984 ; Thoenig, 1998).

Le contrôle de gestion, issu du monde de l'entreprise, est l'outil le plus fréquemment mis en place dans le cadre des transformations en question. Il est couramment connu au travers des tableaux de bord qu'il sert à constituer. Ses finalités vont bien au-delà de cet aspect instrumental.

Donner de cet outil de pilotage une définition à la fois englobante et simple ne va pas de soi, tant sa pratique a évolué au cours du temps. Les spécialistes du domaine<sup>78</sup> se réfèrent préférentiellement à la formulation initiale telle que posée par ses fondateurs et par ceux des sciences de gestion. Et également, telle qu'elle valait principalement, s'appliquant au monde de l'entreprise. Citant R. Anthony (1965, p. 17)<sup>79</sup>, ils énoncent qu'il s'agit du « *processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour la réalisation des objectifs de l'organisation* ». Parvenir à cette assurance sous-entend la mise en œuvre de divers protocoles de production d'informations adaptées aux fins poursuivies.

En première analyse, on conçoit que le secteur public local, en butte à des exigences de rationalisation, à la recherche d'une efficacité et d'une efficience accrue des moyens disponibles, puisse se saisir de l'outil.

Plusieurs faits ont contribué à sa diffusion progressive au sein des collectivités territoriales. F. Letort et P. Fabre (2015) en identifient au moins trois : les réformes successives de la gestion publique (et notamment, les impulsions données en vue de rationaliser les dépenses publiques, initiées dès 1953 par P. Mendès-France, le mouvement de Renouveau du Service Public sous le gouvernement de M. Rocard...), la pénétration progressive de l'idéologie du *New Public Management*, et les contraintes pesant de façon de plus en plus prégnante sur les finances publiques. Le secteur public local participerait de ce mouvement d'ensemble.

La pénétration du dispositif de la sphère publique en général vers la sphère publique locale en particulier peut être interrogée. Est tout autant sujet de questionnement, voire davantage, son importation à partir du secteur privé vers le secteur public. Le débat est récurrent, parmi les chercheurs en sciences de gestion qui se positionnent, on l'a déjà évoqué, entre deux points de vue opposés. L'implémentation du contrôle de gestion est l'occasion de renouveler ou de poursuivre ces discussions au sein des milieux professionnels et experts. Selon les uns, la transposition des méthodes de gestion (du privé vers le public) est tout à fait envisageable, si ce n'est souhaitable. Pour les autres, elle paraît impossible, du fait des spécificités du secteur public (par exemple : Lu, 1997).

Le colloque qui s'est tenu à l'initiative de la Revue Française de Finances Publiques et de la Caisse des Dépôts et Consignations (26 et 27 septembre 1985, Palais du Luxembourg, Paris) a donné de la visibilité aux débats entre les deux options. P. Richard, président de la journée, l'introduit avec une communication intitulée « *Les stratégies de gestion : doit-on gérer une commune comme une entreprise ?* ». A cette occasion, C. Vallin, H. Mouly n'hésitent pas, sur un mode provocateur, à inverser les raisonnements : ils se demandent si l'on ne devrait pas gérer une entreprise comme une commune. A. Guengant (1985) livre ses arguments. R. Muzellec (1988) s'interroge : convient-il de raisonner en termes de devoir ou de pouvoir ?

Les éléments fondant la discussion se trouvent partiellement dans le contexte du moment. Avec la décentralisation, la surface financière des collectivités s'accroît, tout autant que la place accordée aux choix

---

<sup>78</sup> Lambert C., Sponem S., 2009, « La fonction contrôle de gestion : proposition d'une typologie », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, Tome 15, pp. 113-144, disponible à partir de [www.cairn.info/revue-comptabilite-contrrole-audit-2009-2-page-113.htm](http://www.cairn.info/revue-comptabilite-contrrole-audit-2009-2-page-113.htm).

<sup>79</sup> Par exemple : Anthony R., Dearden J., Vancil Th., 1965, *Management Control Systems, Cases and Readings*, Homewood, Irwin.

des exécutifs locaux. Les instructions comptables n'offrent qu'un cadre assez lâche pour organiser, voire pour contenir, cette expansion. Face à ce quasi-*vide*, le besoin d'un référentiel et de nouveaux instruments se fait sentir. La transposition du Plan Comptable Général (PCG 82) au secteur public local a initié le mouvement (cf. *supra*). Le pari d'une transposition plus étendue peut être pris. Il l'est, avec le contrôle de gestion.

Parmi les collectivités qui prennent ce pari, chacune le fait à sa façon en fonction de ses objectifs et de ses besoins. Il peut s'agir d'une volonté de suivre le coût des activités, de gérer la trésorerie, d'avoir une vision d'ensemble des finances, etc. Dans tous les cas, il faut savoir pour gérer, pour piloter. Entre alors en scène « le contrôleur de gestion ou Monsieur 'efficacité' »<sup>80</sup> qui assume, à des degrés divers selon les lieux, des fonctions diversifiées : « *certaines sont à dominante financière (contrôle budgétaire, réseau de comptabilité analytique, système de prix de cession interne...), d'autres sont prises en charge directement par les services opérationnels (tableau de bord de service, suivi d'un budget sectoriel...), d'autres sont à dominante stratégique (plan, études économiques, études d'impact ou d'évaluation de telle ou telle politique...).* » (Demeestere, 1984, p. 89-90). Les usages sont de fait protéiformes.

Aborder cette pluralité de pratiques et les diverses déclinaisons de l'instrument dans le secteur public local est hors de portée. Deux points d'entrée sont alors retenus : ils structurent principalement les travaux relatifs au sujet, à l'aune du questionnement essentiel portant sur les finances publiques locales. L'un concerne les réflexions des chercheurs à propos de la mise en œuvre de l'outil. L'autre porte sur le positionnement de ce dernier, au regard d'autres dispositifs de pilotage ou de management envisageables.

Les publications consultées émanent pour l'essentiel des chercheurs en sciences de gestion. Les économistes sont peu représentés même si le contrôle de gestion comporte incontestablement des dimensions économiques (optimiser la gestion, réduire les coûts...). Il en va de même concernant les spécialistes en sciences politiques et en sociologie. L'implantation au sein d'une collectivité suppose pourtant un soutien voire un portage de la part des élus, une adhésion quant à son utilité. Ses développements ne sont pas indifférents aux modalités de la gouvernance, et inversement.

Il est à noter que, bien davantage que pour d'autres thématiques, les monographies, les démarches de recherche-intervention prévalent. Ce constat converge avec celui établi par L. Zampiccoli, dressant un état des lieux des travaux de recherche conduits dans le domaine<sup>81</sup>. La prédominance des études de cas peut s'entendre : l'usage du contrôle de gestion est le fait de pratiques particulières qui sortent des cadres imposés. Il n'entre alors en fonction que lors d'initiatives spécifiques développées dans des contextes singuliers.

---

<sup>80</sup> Selon les termes des experts et en conséquence de la définition, le rôle essentiel est détenu par le manager (Elu, responsable de service...) et non par celui qui est chargé de la mise en pratique.

<sup>81</sup> A l'issue de son travail de thèse de doctorat intitulée « Les systèmes formels de contrôle de gestion des collectivités territoriales : une analyse de politique » soutenue le 21 décembre 2007 sous la direction de Patrick Gibert

*Des principes enthousiasmants et une mise en pratique modeste : quels éclairages des chercheurs ?*

Les chercheurs vont principalement se focaliser sur trois entrées complémentaires. On peut s'en saisir afin de construire un point de vue d'ensemble. Des zones de recouvrement existent assurément entre les différents travaux.

Les uns envisagent plutôt la pénétration progressive du contrôle de gestion dans le secteur public local (par exemple : Carassus et al., 2014). Le développement actuel du dispositif, ou ses obstacles, sont situés, pour les analyser, dans une dynamique d'ensemble. D'autres s'intéressent principalement à son implantation et à ses conditions d'usage et ce, en se fondant le plus souvent sur une étude d'un ou plusieurs cas observés (par exemple : Schmitt, 1988 ; Maurel, 2003, 2007 ; Vollemaere, 2003 ; François-Noyer, 1998 ; Rocher, 2008). Il s'agit alors plutôt d'examiner comment, et sous quelles conditions (organisationnelles et techniques), le dispositif entre en fonctionnement dans la collectivité, quelles sont encore ses incidences. D'autres enfin s'emploient à cerner les obstacles, et ils sont nombreux, à une pratique effective (par exemple : Gibert, 1995). Ces obstacles peuvent être référés à de multiples raisons. La phase d'élaboration, au départ de la démarche, a pu être insuffisante (la théorie du changement envisagée n'est alors pas la bonne) ; les circonstances prévues pour la mise en œuvre n'ont pas été réunies ; la gestion du changement ou la mise en œuvre ne se sont pas déroulées comme elles l'auraient dû.

La présentation des travaux à laquelle on procède n'est pas aussi segmentée ; elle tente de faire apparaître les réflexions en présence et les visions qu'elles sous-tendent. Un point les unit : il a trait au grand écart entre l'enthousiasme initialement suscité par le contrôle de gestion et la modestie de sa mise en œuvre.

Les perspectives ouvertes par le contrôle de gestion ont, dans les années 90, occasionné un intérêt certain de la part des acteurs locaux. L'inadéquation des instructions comptables à des tâches de gestion, le besoin de nouveaux modes de faire avec des budgets de plus en plus serrés, les impulsions à la modernisation et à la rationalisation constituaient un terreau favorable. Une génération de maires entrepreneurs, de nouveaux fonctionnaires locaux rompus aux techniques du privé et sensibles au discours managérial ont contribué à cet engouement.

Soulignons tout d'abord que, quels que soient les auteurs, leurs propos convergent pour rappeler que le contrôle de gestion n'est pas à considérer uniquement d'un point de vue instrumental (François-Noyer, 1998). Son usage dépend des acteurs et de l'institution. En retour, il a des incidences sur les pratiques et sur la structure de l'organisation. S. Rocher (2008) fait même état d'une dialectique s'instaurant entre acteurs et outils<sup>82</sup>. Les recherches tiennent plus ou moins ces divers points d'entrée de façon conjointe.

Analysant les obstacles à la diffusion des usages, J.-C. Thoenig (1998) les situe principalement dans l'institution, dans son organisation même. Il observe en effet que (p. 23) « *l'émergence lente du contrôle de gestion n'est pas un problème de nature essentiellement technique. Elle relève plutôt de l'ordre des pratiques managériales. Ce sont moins les outils qui sont absents que la conduite du changement organisationnel qui en est la cause.* » En lien, il ressort que la détermination des objectifs assignés à l'outil et à ses usages représente l'une des

---

<sup>82</sup> Les outils, sous l'impulsion des acteurs, subissent des transformations lors de leur implantation ; inversement, les dispositifs influent sur les modalités d'action.

conditions essentielle d'effectivité de la démarche. Importe également l'estimation des coûts acceptés pour son utilisation (Meyssonier, Appel, 1995). Le contrôle de gestion lui-même devrait pratiquement faire l'objet d'une approche managériale !

Les difficultés peuvent aussi se trouver du côté des acteurs impliqués. Ainsi conclut S. Kopel (2001) abordant les dimensions managériales, psychosociales du contrôle de gestion et finalement, ses incidences potentielles en termes de responsabilisation des agents. L'efficacité de la gestion, et celle du contrôle en particulier, repose sur l'adhésion de chacun aux objectifs collectifs. Le rôle du contrôleur de gestion en matière d'animation et de management participatif est essentiel pour susciter ce ralliement. A partir d'une observation effectuée au sein d'une grande ville, l'auteur examine dans quelles conditions les tableaux de bord, en tant que vecteurs particuliers de productions d'informations, servent ces finalités d'ensemble. Des contraintes s'opposent à une utilisation large et efficace de ces supports. Il peut s'agir de comportements opportunistes, d'enjeux de pouvoir comme de difficultés d'apprentissage, en particulier de la responsabilité. Des aspects positifs émergent néanmoins. Des formes de responsabilisation se manifestent. Elles tiennent à l'amélioration de la communication ascendante au sein de la collectivité et des services, à la valorisation du travail de chacun, et à une clarification dans le positionnement de la fonction d'encadrement. Ce sont autant de conditions qui, en retour, devraient contribuer de façon positive à la dynamique des usages de l'outil ou, pour le moins, à des avancées sur le plan de la gestion.

L'analyse est étoffée lorsque l'on considère de façon plus précise les acteurs impliqués, distinguant en particulier les membres des services et les élus. Les uns et les autres ne poursuivent pas les mêmes objectifs avec cet outil ; ils n'ont pas non plus la même vision de son appropriation par les autres acteurs locaux (Letort, Fabre, 2015). Dans le cas de figure étudié (une commune de taille moyenne), les élus portent un regard encore défavorable sur l'instrument : il est peu développé, il se développe trop lentement. Les responsables, quant à eux, sont nettement plus positifs : l'outil est parvenu à maturité et à une pleine efficacité. Les premiers fonctionnent principalement au nom des représentations conventionnelles, couramment attachées au contrôle de gestion ; ils ne les remettent peu ou pas en question, y compris à l'occasion des développements. La temporalité de l'outil s'accorde peu avec l'agenda politique. Les seconds construisent leurs représentations dans leurs interactions dynamiques et quotidiennes avec les membres des services. Ils sont alors sensibles à la progression. Ces représentations des uns et des autres jouent un rôle fondamental. Si elles ne sont ni identifiées ni pilotées, elles sont à même de compromettre l'usage efficace de l'outil. L'un des défis consiste alors à ce qu'un tel dispositif, lourd dans l'acculturation qu'il suppose et ne pouvant produire immédiatement des résultats tangibles, soit malgré tout rapidement porteur de changements qui facilitent son acceptation. De nombreux auteurs (Gibert, 1995 ; Maurel, 2003) mentionnent eux aussi la difficile articulation entre « temps politique » et « temps technique », à la fois source d'obstacles, d'hésitations et d'incertitudes. L'argument est-il pleinement recevable ? Dans les organisations privées, où le contrôle de gestion fonctionne, n'est-on pas accoutumé à des obligations de transformations rapides ?

Un troisième pôle est intégré, mais peu fréquemment, dans les recherches sur le contrôle de gestion ; il conditionne à la fois son sens et son utilité. Il s'agit des usagers (Tahar, 2015). Le dispositif a en effet bien pour fins de créer pour eux, et au mieux avec eux, un supplément de valeur y compris au sein du service public local. L'un des objectifs, poursuivi ou à poursuivre, est de transformer le rôle de ces acteurs au sein du service en

question, tout en incorporant les droits qui sont les leurs. L'occasion est ainsi donnée, avec l'auteur, de suggérer à la fois des marges du progrès du contrôle de gestion et des pistes de recherche. Comment en effet parvenir à une vision multidimensionnelle de l'efficacité et de l'efficacité (intégrant la polysémie de cette dernière et la pluralité des points de vue des parties prenantes), dans une coproduction effective de l'action publique ? Autant de dimensions qui ne concernent pas uniquement le contrôle et les sciences de gestion...

Plutôt que d'aborder les trois termes évoqués de façon disjointe, une façon de construire de la cohérence consiste à les réunir. Ainsi procède E. Evah-Manga (dans sa thèse en 2003 puis dans un ouvrage en 2012), analysant les difficultés de mise en pratique du contrôle de gestion territorial. Dans les faits, cet outil apparait alors imparfait et incomplet, selon les termes de l'auteure. Les facteurs d'inversion de la situation se trouvent dans une prise en compte simultanée des spécificités (politiques et organisationnelles) des collectivités, des facteurs humains et des capacités de mise en œuvre d'une méthode de conduite de changement au sein de l'organisation. Le propos est récurrent (cf. *supra* : Thoenig, 1998 ; Gibert, 1995). La sociologie, ses concepts et ses références servent l'argumentaire, dessinant les liens entre acteurs tels qu'ils valent et tels qu'ils devraient valoir. Les facteurs limitants –   davantage d'efficacité et d'optimisation – se situeraient non seulement à l'intérieur même de l'organisation, mais aussi et surtout dans les comportements individuels dont on reconnaît qu'ils sont à la fois inscrits dans un ordre politique et managérial. N'est-ce cependant pas postuler l'existence même d'une rationalité qui serait à même de s'imposer et qui au nom d'objectifs prédéfinis, conduirait mécaniquement vers les résultats souhaités ?

Les limites techniques et idéologiques freinant les usages du contrôle de gestion ne se trouveraient-elles alors pas du côté des institutions ? Telle est une des interrogations posées par A. Burlaud et C. J. Simon (2015) qui se demandent en particulier si nos organisations ne dérivent pas au gré de forces collectives qui les dépassent. L'interrogation ne vaudrait-elle pas pour les institutions publiques comme pour les entreprises privées, sur ce point assimilables ? Finalement, les facteurs limitants, tout comme les facteurs favorables, ressortent de divers ordres. Les analyses les parcourent, ou les découvrent, principalement de façon sectorisée. Une vision transversale ne mériterait-elle pas d'être construite ?

#### *Le contrôle de gestion au regard d'autres outils de pilotage*

Le contrôle de gestion n'est qu'un, parmi les dispositifs de management disponibles. Divers articles traitent alors des liens, des différences... entre son sens et ses pratiques, et ceux propres à d'autres outils.

L'évaluation est fréquemment mentionnée, qu'elle soit tenue comme visant de toutes autres finalités que le contrôle de gestion ou qu'elle en constitue une forme de prolongement. Les lignes de proximité/de distance sont analogues à celles évoquées à propos des activités des Chambres Régionales des Comptes. Que le contrôle soit externe ou interne ne modifie en effet pas substantiellement le cours des réflexions<sup>83</sup>.

Le point de rencontre entre la démarche du contrôle de gestion et le processus d'évaluation se situe autour de leur attachement commun à la notion de résultats, ou encore de performance (El Mehdi Lamrani, 2013), Le contrôle vise à évaluer si, par le biais des procédures et de l'organisation des tâches, au vu des moyens disponibles, les objectifs assignés à la collectivité ou à l'un de ses services sont atteints. Ce sont également des

---

<sup>83</sup> Dans la mesure où il porte sur les mêmes registres (efficacité, efficience, économie).

buts que se fixent les évaluations lorsqu'elles gravitent autour des registres de l'efficacité, de l'efficience<sup>84</sup>, etc., mobilisés pour formuler le jugement évaluatif. L'atteinte des résultats est donc bien présente dans les deux protocoles, avec une attention partagée quant aux moyens mis au service d'activités, d'actions, des projets, des politiques, selon le référentiel mobilisé. Les informations issues du contrôle de gestion constituent de fait un des matériaux essentiels à l'exercice d'évaluation. Il peut alors être fait état d'une certaine proximité intellectuelle et pragmatique entre les deux démarches, comme modes voisins d'analyse des actions publiques (François-Noyer, 1994).

Si un parti était à prendre, on se rangerait plutôt au point de vue de P. Gibert et de M. Andrault (1984) recherchant les parentés comme les dissemblances entre « contrôler la gestion » ou « évaluer les politiques ». L'une des différences essentielles tient à la nature de la rationalité, telle que mobilisée dans chacune des approches. Pour le contrôle de gestion, elle est économique (des moyens pour des résultats); pour l'évaluation, intégrant l'ensemble de la théorie de l'action, elle est davantage politique et sociale. Les tenants du contrôle de gestion misent sur une rétroaction opérationnelle : l'information produite va réorienter le cours des processus et les comportements des acteurs. Pour ceux de l'évaluation, la rétroaction est stratégique : elle réinterroge l'ensemble de l'action, de ses objectifs à ses impacts. L'analyse demande à être poursuivie, en tenant en compte tant les objets d'étude pour l'une et l'autre des démarches, leurs paradigmes, les méthodes et les informations mobilisées. La proximité initialement perceptible est déconstruite lorsqu'elle est envisagée au prisme des utilisations effectives dans le secteur public et des particularités qu'elles imposent.

Dans le public, à la différence de ce qui a cours dans le privé, les finalités sont externes à l'organisation. La portée du contrôle de gestion, organisationnel dans sa vocation lorsqu'il s'agit de l'entreprise, est amoindrie tout autant que son contenu stratégique. Dans le public encore, l'évaluation perd de son unité temporelle et logique puisqu'elle ne peut plus porter que sur des programmes, des projets et non sur l'ensemble de l'action. En ces sens et assez paradoxalement, « *le contrôle de gestion (...) englobe bien l'évaluation (...)* » (Gibert, Andrault, 1984, p. 131). Il suffit d'entendre le premier au sens plein du terme, la seconde dans ses applications aux politiques publiques, et telle qu'elle est pratiquée.

Le contrôle de gestion est également positionné, en tant que système de production de connaissances, au regard de l'audit externe auquel a recours un certain nombre de villes et débouchant sur une certification de leurs comptes (Carassus, 2002, 2003). L'aspect instrumental des audits en question, régulièrement appliqués dans le secteur privé, est volontairement dépassé pour examiner ces dispositifs à la fois sur le plan conceptuel et théorique. Les analyses des chercheurs, alliées à des observations empiriques, contribuent à souligner les apports de ces dispositifs, mis en place de façon volontaire et contractuelle, pour la gouvernance locale. Du fait de cette utilité démontrée des audits externes, une recommandation opérationnelle (normative ?) est formulée : ils pourraient revêtir une portée universelle ou unificatrice, en devenant des obligations légales, contribuant à la bonne gestion locale, se substituant aux contrôles dont cette gestion est actuellement l'objet (Carassus et al., 2014).

---

<sup>84</sup> Cf. par exemple : Conseil scientifique de l'évaluation, 1996, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, éd. La Documentation française, 1996. 123 p., <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1997-03-0106-002>>. ISSN 1292-8399

Il est délicat d'aller au-delà de ces constats, sans entrer plus avant dans les contenus et spécificités des dispositifs. Ceci étant, l'état dressé contribue à éclairer quant à la place accordée aux moyens ou dit autrement, aux finances dont disposent les collectivités. Chemin faisant, il apparaît que les moyens sont à voir dans les conditions de leur production, ou extraction s'agissant de taxes. Une visée compréhensive, de l'utilité produite avec ces ressources au regard d'objectifs de politiques publiques, suppose d'en passer par le processus de transformation de ces moyens. Celui-ci est immergé dans une organisation, dont il est tributaire. Une pluralité d'acteurs interviennent, infléchissant sur le déroulé. Ces étapes, des *inputs* aux *outputs*, sont fondamentales, comme le sont les dispositifs cherchant à les organiser et à les rationaliser. A ce titre, l'analyse du dispositif de contrôle de gestion, au titre des instruments de management et des conceptions qui vont de pair, apporte une contribution, essentielle pour une appréhension des conditions de l'efficacité même des politiques publiques et de celle sous-jacente de la mobilisation de ressources pour ce faire.

---

*Des zones d'ombre*

---

Quelle articulation, ou quels défauts d'articulation, aux différentes démarches de maîtrise des budgets et d'utilisation d'instruments de gestion ? Cette articulation est-elle en rapport avec une vision stratégique ou avec des avancées pragmatiques ? Et dans quelles collectivités ?

Tous les élus sont pas également entrepreneurs (Huron, 2001), ni également convaincus de l'utilité effective des dispositifs de pilotage, ni impliqués de façon analogue dans la gouvernance financière locale. Quel rôle occupent-ils aux côtés des Services et de leurs membres ? Au nom de quelles visions ? Par le biais de quels processus d'acculturation ?

La question semble centrale quand l'usage des dispositifs de gestion apparaît comme devant s'imposer (Flizot, 2013), en raison notamment de la contraction en cours des moyens.

## 6-5 – LES ANALYSES FINANCIERES

### *Des analyses dans un contexte*

A. Guengant (1995), lorsqu'il traite des analyses financières locales, les désigne également sous le terme de diagnostics, ce qui facilite une première appréhension. La complexité naît lorsqu'on cherche à fixer les horizons temporels à considérer dans les diagnostics, dépendants eux-mêmes des objectifs poursuivis par ceux qui sollicitent ou qui conduisent les analyses. Les premiers sont les responsables locaux, qui ont charge des politiques fiscales et financières : une production de connaissances doit pouvoir les aider dans leurs choix. Quant aux seconds, ce sont les services des collectivités, des prestataires externes, ou des institutions particulières. A ce dernier titre, les Chambres Régionales des Comptes dont les Rapports d'Observations Définitives reposent sur des diagnostics, conduits selon des axes spécifiques d'investigation (cf. *supra*).

Un premier trait de différenciation entre les analyses s'établit en effet selon les finalités qui leur sont assignées. S'agit-il principalement d'évaluer la solvabilité de la collectivité ? On l'a évoqué, celle-ci importe autant à court qu'à long terme (cf. partie emprunts). Vise-t-on des prévisions budgétaires ? L'analyse, alors dite prospective, est menée afin de s'assurer que la capacité de financement locale mobilisable dans les années à venir est en adéquation avec les projets prévus ou avec les politiques envisagées. En cas d'insuffisance des fonds, les informations livrées aident à arbitrer entre divers leviers mobilisables pour combler les manques ou bien orientent vers un recalibrage du montant des dépenses prévues. Se projeter dans l'avenir suppose de connaître les tendances passées et la situation du moment : une analyse, alors dite rétrospective, constitue un préalable. Cherche-t-on encore à contenir les incertitudes pouvant provenir d'aléas conjoncturels, économiques et/ou financiers ? La période à tenir en compte pour « *gérer l'avenir au présent* »<sup>85</sup> est elle-même incertaine. Les divers objectifs évoqués vont principalement être au fondement de l'usage des analyses dans la sphère publique locale (Lande, Rousseau, 2003 ; Rocher, 2006).

De la diversité des objectifs va découler, dans la réalité, une forte diversité d'analyses financières (dites locales car portant sur une ou plusieurs collectivités) et de méthodes. Il n'est guère envisageable de considérer cette variété de façon exhaustive. Les publications dédiées sont d'ailleurs quelquefois très techniques. On vise plutôt à identifier, à partir des travaux des chercheurs consacrés au sujet, les visions de l'organisation locale des finances qui s'expriment alors.

Les analyses, et leurs protocoles, font partie intégrante des outils de gestion et de contrôle. Les explorations cherchent en effet, à partir d'informations pertinentes, à éclairer une situation en vue de faciliter des décisions d'emprunter ou non, d'imposer et de dépenser plus ou moins, d'engager des mesures préventives, etc. L'objectif est de parvenir à un pilotage cohérent avec les objectifs recherchés par les décideurs locaux. On retrouve là bon nombre des éléments de la grammaire mobilisée pour les autres instruments que l'on a considérés (cf. *supra*).

Il est un type d'analyse que l'on n'aborde pas spécifiquement, à savoir celle qui, à partir de l'agrégation des comptes locaux, sert à la formulation d'un diagnostic d'ensemble à une grande échelle<sup>86</sup>, nationale le plus souvent. De telles productions statistiques et leur analyse ont commencé à voir le jour dans les années 80-90. Elles résultaient alors d'initiatives individuelles provenant d'experts et/ou d'universitaires (Desbouis, Bousquet, Klein, 1986). J. Bouinot (1991) a été l'un des promoteurs de ces démarches. L'essor des moyens informatiques a favorisé cette émergence et les développements qui s'en sont suivis (Guengant, 2002). Depuis, les productions de ce type sont devenues régulières et se sont institutionnalisées. Au fil des exercices budgétaires, on prend connaissance de la situation financière locale et de son évolution. Pour l'essentiel, les publications émanent des Ministères concernés<sup>87</sup>, d'institutions bancaires<sup>88</sup> ou d'instances dédiées<sup>89</sup>. Les associations de collectivités possèdent pour la plupart leurs propres observatoires et en tirent des notes d'information,

---

<sup>85</sup> A. Guengant (1995, p. 124) cite alors la formulation employée par J. Carles, 1992, *Gérer l'endettement : entreprises, collectivités locales, ménages, Etat*, Editions Liaisons, Paris.

<sup>86</sup> Ou encore dit « macro ».

<sup>87</sup> Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Economie et des Finances et leurs Directions respectives, pour l'essentiel.

<sup>88</sup> Dexia Crédit Local a régulièrement publié une Note annuelle de conjoncture et le relais est pris par La Banque Postale depuis 2012.

<sup>89</sup> L'Observatoire des Finances Locales produit par exemple, depuis 2000, un rapport annuel.

généralement annuelles. L'accès aux données contenues dans les observatoires est réservé aux adhérents. Les informations présentées dans les supports publiés sont globales ; elles se prêtent peu à des analyses complémentaires. Les contenus servent de référentiel de comparaison pour positionner des situations particulières au regard de moyennes ou de tendances d'ensemble. Pour leur part, les cabinets ou bureaux d'études spécialisés ont su constituer, à l'occasion de leurs expériences et de leurs interventions auprès des ministères, leurs bases de données qu'ils mobilisent pour leurs propres usages.

Par ailleurs, des fiches synthétiques annuelles retracent l'essentiel des contenus des comptes de chacune des collectivités, pour une dizaine d'années récentes<sup>90</sup>. L'accès à ces informations est gratuit. Pour autant, le coût de la collecte est élevé pour qui veut se livrer à une analyse sur un échantillon encore fourni de collectivités, et éventuellement pour saisir des évolutions temporelles. Le format ne se prête qu'à des opérations manuelles, à reproduire pour chacun des éléments de l'échantillon... L'analyste est par ailleurs tributaire des agrégats disponibles ; les catégories établies ne s'accordent pas obligatoirement à ses besoins.

L'absence d'informations facilement accessibles, dans leurs contenus comme dans leurs formats, est pour le moins surprenante à l'heure de l'*open data*. Les moyens informatiques actuels facilitent pourtant les diffusions. L'absence ou le manque évoqués sont d'autant plus paradoxaux que les données en question sont publiques, contenues dans des documents eux aussi publics. Ceci n'emporte certes pas automatiquement leur mise à disposition du public... La clause du secret, fréquemment mise en avant, peut certes jouer s'agissant des données fiscales et des individus. Elle vaut peu ou pas pour les contenus courants figurant dans les budgets et comptes locaux.

La modestie des matériaux de base indispensables, ou les restrictions imposées à leur accès, l'importance du coût de collecte des données diffusées sont de nature à expliquer que la réalisation d'analyses d'ensemble soit pratiquement le fait de quelques institutions seulement. Le développement d'études spécifiques, voire la construction de points de vue experts autres que ceux livrés couramment ou encore l'émergence d'une contre-expertise, en sont d'autant entravés. Les limitations mentionnées sont en outre suffisamment nombreuses et fortes pour devenir dissuasives. De leur côté, les auteurs des rapports officiels déplorent les manques actuels. « *Le partage de l'information financière devrait devenir la règle* », en tant qu'un des préalables à une confiance restaurée entre Etat et monde local<sup>91</sup>. Les avancées ne sont néanmoins guère perceptibles.

Les freins se lèvent dans le cadre de commandes de recherche ou de dispositifs contractuels, et donc dans des cas encore limités (Guengant, 2002).

Qui veut conduire un diagnostic localisé, supposant précision et adaptation, procède généralement à la construction sur mesure de son propre matériau empirique, à partir des documents mêmes des collectivités retenues.

Suivant la restriction opérée, on considère par la suite de façon privilégiée les analyses dédiées à une ou à quelques collectivités<sup>92</sup>, les publications et visions d'ensemble suscitant d'emblée moins de questionnements<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Elles sont accessibles à partir du site interministériel [www.collectivites.locales.gouv.fr](http://www.collectivites.locales.gouv.fr)

<sup>91</sup> Malvy M., Lambert A., 2014, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, Rapport au Président de la République, 223 p.

<sup>92</sup> Ou encore dites « micro ».

<sup>93</sup> Leur caractère institutionnel et routinier pourrait néanmoins être interrogé.

### *La consolidation, comme un impératif ?*

De nombreux motifs ont suscité l'évolution des méthodes d'analyse financière locale et le développement des réflexions les entourant (Lande, Rocher, 2008). L'un d'eux réside non seulement dans l'expansion du rôle des collectivités mais aussi dans sa « satellisation ». Autour de la collectivité elle-même gravitent des entités (des offices de logement, des syndicats, des sociétés d'économie mixte, des associations...) contribuant à la vie locale, à la fourniture de biens et de services. La collectivité est généralement en lien financier avec ces entités<sup>94</sup>, d'autant qu'elles interviennent parfois en ses lieux et place. De telles formes de perméabilité sont à la fois fréquentes et étendues<sup>95</sup>. Au point que ces démembrements sont tenus comme coûteux et générateurs d'opacité. Dans un souci de maîtrise de la dépense locale, leur dynamique d'évolution devrait être freinée voire inversée<sup>96</sup>. Reconnaissons que l'importance réelle des surcoûts en question (voire leur existence) n'a jamais été évaluée de façon probante.

L'attention accordée aux satellites, d'un point de vue financier, trouve ses origines dans les dérives auxquelles ont été confrontées un certain nombre de localités au cours de la décennie 90 (cf. *supra*). Les risques ne se trouvaient pas dans le budget local *stricto sensu* mais pour l'essentiel, dans des engagements pris avec des partenaires, satellites ou démembrements, externes. Parvenir à une vision réaliste des situations, prévenir les dangers suppose alors d'analyser les comptes de la collectivité à la lumière des interrelations financières qui lient cette dernière à ses partenaires. Tout se passe comme si le morcellement appelait une recentralisation, à des fins de représentation conforme aux réalités. Une réponse pratique est née avec les démarches de consolidation des comptes.

Schématiquement et s'agissant de volumes financiers ou des résultats, il s'agit d'un protocole dans lequel les montants des entités parties prenantes sont additionnés, après élimination des doubles comptes (ou flux croisés) et ventilation des activités des satellites pour ne retenir que celles en lien avec la collectivité à la base de la consolidation. D'apparence simple, l'opération est en réalité complexe, ne serait-ce qu'en raison des différences d'organisation comptables entre les parties impliquées (entre public et privé). Elle est d'autant plus délicate et lourde que les satellites sont en grand nombre.

La démarche est conduite tout autant à des fins de connaissance (évaluer l'ensemble des activités locales, d'un point de vue financier), que pragmatiques (servir la prise de décision). Raisonner sur une vision d'ensemble plutôt que sur chacune des parties revêt de l'intérêt pour les responsables locaux et pour leurs partenaires, et également pour les chercheurs lorsqu'ils tentent d'apprécier ce qui se fait réellement sous l'égide des collectivités. Du fait de cette curiosité partagée, de premières expérimentations ont été conduites, avant même l'apparition de difficultés financières. La recherche s'inscrit alors dans une tentative pour apprécier le

---

<sup>94</sup> Via des cautions d'emprunts, des contributions budgétaires, des participations, des subventions pour travaux..., la perception de droits d'usage en contrepartie des services délivrés...

<sup>95</sup> Dans les champs d'intervention couverts.

<sup>96</sup> Malvy, Lambert, 2014, op. cité.

rôle économique des communes, des villes en particulier, au travers des ressources qu'elles mobilisent et consomment, et de ce qu'elles contribuent à produire<sup>97</sup>.

Lorsqu'un cadre a été recherché pour guider les premières explorations tentées dans le sens de la consolidation, celui des entreprises s'est à nouveau rapidement imposé. Ces entités sont accoutumées, de longue date, à rendre compte, dans une forme unique et unifiée, de ce qui se déroule dans chacun de leurs établissements et pour leur ensemble. A nouveau encore, les spécialistes des finances publiques locales ont débattu (et débattent) des possibilités ou non de transposition, avec ou sans adaptations, du modèle privé vers les entités publiques. Ils interrogent même la pertinence d'une telle tentative. B. Mattret consacre une thèse d'économie au sujet (2003) puis un ouvrage (2009). Le parti pris de l'importation du privé vers le public peut même être contreproductif. Il est incontestablement assis sur un préjugé, voire sur une préconception : « *il subsiste une idée reçue selon laquelle le recours à des méthodes issues du secteur privé est nécessaire pour le développement d'une gestion plus 'rigoureuse' des entités composant le secteur public local* » (Rocher, 2006, p. 270). La consolidation prend, pour l'auteur, la forme d'un véritable colosse aux pieds d'argile : elle suscite localement des attentes fortes, tout en étant fragilisée à la base par des considérations techniques.

Nonobstant, à partir du moment où l'utilité de la consolidation est admise, la démarche n'en soulève pas moins de nombreuses questions méthodologiques (relatives au périmètre de la consolidation et des entités à retenir, aux règles à adopter lorsque les référentiels comptables des entités sont différents, à la présentation des informations financières consolidées, etc.). Des universitaires contribuent aux réflexions et au portage initial de ce qui est assimilable à une innovation s'agissant du secteur local (Rocher 2011). La démarche en question suscite d'ailleurs un intérêt croissant de la part de ses représentants.

Répondant aux préoccupations des pouvoirs publics, institutionnalisant à sa façon les initiatives locales, et permettant de cheminer vers davantage de transparence, la pratique de la consolidation est consacrée par la loi en dépit des débats conceptuels et méthodologiques. Devient obligatoire « *la présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune* », selon les termes de la loi relative à l'Administration Territoriale de la République (dite ATR, loi n° 92-125 du 6 février 1992, article 13 codifié à l'article L. 2313-1 du Code général des collectivités territoriales<sup>98</sup>). Dans les faits, la consolidation en question est réalisée *a minima*. Elle porte uniquement sur la collectivité elle-même et sur les activités donnant lieu à l'établissement d'un budget annexe. La démarche porte alors sur un périmètre particulièrement restreint. Elle n'intègre qu'une part minime de l'univers effectif des satellites. Les doubles comptes ne sont pas traités. La vision pragmatique l'emporte, au détriment du réalisme. L'opération possède un intérêt mais il est réduit.

---

<sup>97</sup> A nouveau, à l'initiative de J. Bouinot, s'appuyant sur le cas de la ville d'Orléans (par exemple : Bouinot, J., Reynaud Y., 1991, « La consolidation des comptes locaux : la pratique d'une approche sur mesure », *La Lettre du financier territorial*).

<sup>98</sup> Valant pour les communes de 3 500 habitants et plus.

*La consolidation, des résultats aux risques*

La consolidation des volumes budgétaires ou des résultats n'épuise pas tous les apports possibles de la démarche. Elle est utilisable pour apprécier les risques auxquels les collectivités sont sensibles.

La notion de risque a fait son entrée dans la gestion financière locale (cf. partie emprunts), suite à des engagements (externes) trop importants, au recours à des produits financiers mal maîtrisés... De plus, les collectivités ont été exposées à des sinistres économiques qui ont fragilisé leurs bases fiscales et/ou à des aléas dans les opérations locales d'aménagement dont elles ont dû couvrir les déficits par exemple. Les risques ne sont pas seulement externes : ils peuvent également être internes et revêtir diverses formes, ce qui impose une lecture et une analyse multidimensionnelle.

Les élus, les prêteurs, les institutions officielles, etc. ont donc besoin de connaissances afin d'apprécier la portée des menaces ou des dangers provenant des incertitudes auxquelles les collectivités sont confrontées, en prenant en compte tant leurs aspects internes qu'externes. Des universitaires explorent cette problématique complexe : « *le traitement de l'incertitude constitue le maillon actuellement le plus faible de l'analyse financière locale.* » (Guengant, 1995, p. 136). Les responsables locaux sont eux-mêmes peu sensibles aux raisonnements probabilistes. Ces derniers ne sont d'ailleurs pas toujours aisés à intégrer dans les modélisations.

Compte tenu du passage d'une consolidation initialement centrée sur les activités financières à une consolidation centrée sur les risques, on pourrait faire le constat d'un changement de vision ou de paradigme. Avec la première, prime un besoin d'appréciation d'une vision intégrée de la vie financière locale, quand elle a tendance à se disperser. L'évaluation contribue à rendre compte de l'importance et de l'utilité de la sphère publique locale, de son expansion avec la décentralisation. La vision serait finalement politique et économique. Avec la seconde, émerge un besoin d'assurance, voire de contrôle ou de maîtrise face à une incertitude quasi-généralisée. En outre, en dépit des règles et sous le poids de la conjoncture, les élus locaux et leur gestion, dans ses formes différenciées, justifient d'une certaine surveillance (qui ne peut s'exercer que de façon indirecte pour ne pas entrer en conflit avec le principe d'autonomie). L'entrée par le regroupement des risques constitue une voie qui peut être pertinente et dont l'utilité peut être justifiée dans le contexte. A. Guengant (1998) affine son approche des analyses ; il propose, après évaluation de leur portée, différents indicateurs (ou ratios) dont plusieurs sont appropriés pour apprécier les risques, de diverses natures et à diverses échéances. Les apports résultant de l'approche sont précieux du point de vue des risques. Ils concernent cependant davantage leurs dimensions internes<sup>99</sup> que leurs aspects externes, et peu leur consolidation. S. Rocher (2006) mentionne qu'une telle consolidation est souhaitable et aussi faisable ; elle pose même moins de difficultés méthodologiques que celle qui porte sur les volumes financiers<sup>100</sup>.

Conscientes des enjeux et d'un besoin de précisions en vue de garantir l'application de la démarche, ainsi que sa diffusion, les instances gouvernementales<sup>101</sup> ont initié un processus de travail partenarial, avec pour objectif la production d'un guide (pédagogique) utilisable pour le regroupement des risques financiers pour les collectivités et paru en 2004 (dans une première version). La Communauté urbaine de Lille a par exemple

<sup>99</sup> Propres à la collectivité et à son budget.

<sup>100</sup> Ne serait-ce que parce qu'elle ne pose pas la question de désigner une entité consolidant, ni celle de la mise en commun d'informations issues de différents référentiels comptables.

<sup>101</sup> Le Ministère de l'Economie et des finances (Direction Générale des Finances Publiques).

intégré le groupe de travail constitué<sup>102</sup>. M. Blondet (2007) retrace et analyse la démarche conduite dans le cas précis et en présente les résultats essentiels.

La consolidation des activités financières et/ou des risques reste encore à l'heure actuelle un concept polysémique et un outil protéiforme dans le secteur public local (Rocher, 2011). Une abondante littérature professionnelle est consacrée à ses développements à la lumière des (fortes) attentes locales (Klopfer, 1991). Force est de constater que les pratiques se sont finalement peu diffusées. S. Rocher (2006, 2011) voit à cela plusieurs raisons. Entre autres, les élus sont plus intéressés par des visions sectorielles (des politiques ou des projets particuliers) que par un panorama d'ensemble, qu'il porte sur les activités ou sur les risques. Les analyses sont concurrencées par d'autres dispositifs dont le contrôle de gestion. Cet instrument, offrant les possibilités d'un suivi fréquent, rend moins prégnants les besoins d'une vision sur un laps de temps étendu. Au risque peut être de la perte de la portée stratégique des analyses... A la lourdeur de l'agrégation, d'aucuns préfèrent encore le contrôle régulier des satellites, donnant une mesure de leur rôle budgétaire et limitant de potentielles dérives.

#### *L'agrégation territorialisée*

La consolidation, dans les concepts, méthodes et pratiques, est enthousiasmante (selon les termes des auteurs) tout en comportant des limitations. Ceci étant, il est un besoin d'évaluation auquel elle ne répond pas : il concerne la quantification des moyens mobilisés et des dépenses consenties au service de l'action publique au sein d'un territoire donné.

La théorie économique fournit uniquement des indications quant à la répartition, entre différents niveaux de gouvernement, des domaines d'action ou des types de dépenses (cf. partie dépenses). L'enchevêtrement des compétences, tel que nous le connaissons et tel qu'il résulte des dispositions institutionnelles, aboutit à ce qu'un domaine donné de politique publique ressorte d'une pluralité d'interventions. D'un point de vue politique, au nom d'intérêts convergents et de pratiques interterritoriales, le déroulé d'une action donnée est financé par divers segments de la puissance publique. S'ensuit un jeu de financements croisés (cf. partie cofinancements). Les financeurs apparents (les maîtres d'ouvrage ou les décideurs) ne sont pas toujours les financeurs réels. Si l'on affine le raisonnement, ceux qui contribuent au budget des financeurs (apparents ou réels) ne sont pas toujours non plus ceux qui en supportent réellement le poids du fait de mécanismes de translation de la charge fiscale (cf. partie fiscalité).

Les dépenses cumulées des différents participants, déduction faite des flux croisés, les contributions des payeurs effectifs, au sein d'un territoire donné, pour tout ou partie des politiques conduites, sont alors peu ou mal connues. Des éclairages sur ces points sont essentiels d'un point de vue scientifique comme sous l'angle

---

<sup>102</sup> Parmi les points publiés officiellement : « Sur les 71 satellites ou partenaires identifiés, 46 entités ont été retenues pour le regroupement des risques. « L'analyse souligne qu'aucune politique menée par Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU) n'est " exempte de risques potentiels ". Sur le plan financier les risques identifiés représentent un quart des engagements communautaires annuels envers les partenaires. Sur un plan juridique, l'analyse met en exergue les risques liés aux contrats, fait apparaître le risque patrimonial. Elle met en évidence la pertinence d'une démarche d'anticipation au sein de la communauté urbaine de Lille et l'intérêt d'améliorer les outils de contrôle et de suivi des partenaires. »

(source :

à partir de [http://www.bibliovigie.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=177047&catid=1079:management-et-organisation&Itemid=575](http://www.bibliovigie.com/index.php?option=com_content&view=article&id=177047&catid=1079:management-et-organisation&Itemid=575))

décisionnel, à l'heure où des priorités sectorielles doivent être définies, où des réaménagements institutionnels et/ou financiers sont esquissés.

La démarche existe et porte nom d'agrégation territorialisée. C. Huyghe (2009) en retrace le contenu et les objectifs : « *il s'agit d'offrir une vision globale, sur un territoire donné, des modalités et conséquences financières des politiques menées par les différentes collectivités qui y interviennent, en retraçant de surcroît la part relative de chaque strate de collectivité partie prenante à la démarche.* »

Trois éléments sont alors essentiels et distinguent l'agrégation territorialisée des autres instruments de gestion. Ils révèlent encore d'une vision singulière des finances locales. Le premier élément a trait à la focalisation sur un territoire donné qui n'est plus uniquement appréhendé par le biais des budgets des institutions qui le représentent. L'espace et le territoire font à leur façon leur entrée dans les analyses économiques et financières. Le deuxième tient à la vision intégrée, implicite à la démarche, de l'action publique qui se construit bien dans une articulation d'interventions de niveaux de gouvernement. Leurs actions ne sont plus analysées de façon dissociée ou en termes d'opposition, si ce n'est de concurrence. Le troisième aspect provient de l'accent mis sur les politiques conduites, sur les finalités essentielles que servent les finances publiques locales.

Un guide méthodologique a été conçu à l'intention des collectivités, de façon à impulser la démarche<sup>103</sup>. Dès les années 70-80, des universitaires<sup>104</sup> et des bureaux d'études s'étaient essayés, avec succès, à la démarche. L'objectif d'alors était de prendre la mesure des charges afférentes à la fourniture de tel ou tel service dans les milieux urbains, alors soumis à une forte expansion.

P. Llinares, dans son travail de thèse (en sciences économiques, soutenue en 2011) analyse la démarche d'agrégation territorialisée telle qu'elle se déroule en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, sous l'égide des membres du Conseil régional. L'agrégation s'effectue au sein de zones, composées de quelques collectivités. Leurs représentants déterminent le périmètre de l'opération qu'il s'agisse des domaines d'action ou des informations prises en compte. Au terme du processus, les acteurs régionaux disposeront d'une vision des situations financières dans chaque zone, de l'action publique qui y est conduite et de l'ensemble. La démarche de thèse vise d'ailleurs à contribuer à cette construction qui doit aboutir à un outil au service de la transparence démocratique.

---

<sup>103</sup> Direction Générale de la Comptabilité Publique, 2006, *Agrégation de données comptables et financières sur un territoire donné, Guide méthodologique à l'intention des collectivités locales*, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 136 p. disponible à l'adresse [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/docs\\_som/guide\\_agregation\\_v1\\_sept06.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/docs_som/guide_agregation_v1_sept06.pdf)

<sup>104</sup> Entres autres, R. Prud'homme, J. Bouinot...

---

*Des zones d'ombre*

---

L'agrégation financière territorialisée a de beaux jours devant elle... Les informations sont en effet particulièrement lacunaires, concernant les moyens mis au service de l'action publique en général, et dans des domaines particuliers, au sein des territoires.

Des démarches de spatialisation (ou au moins de régionalisation) des dépenses de l'Etat ont déjà été tentées<sup>105</sup>. Elles posent d'incontestables problèmes conceptuels et méthodologiques. La démarche d'agrégation partant des territoires, et donc ascendante, serait potentiellement en mesure de lever certains des obstacles. Elle permettrait ensuite de parvenir à une vision agrégée des interventions publiques et localisées. Des chercheurs devraient pouvoir investir le domaine, pour tout ou partie des politiques publiques (locales). En cohérence avec l'objet de l'agrégation, des territoires singuliers pourraient être retenus (les métropoles, les zones rurales...), quitte ensuite à ce que la démarche soit généralisée une fois les protocoles méthodologiques rodés.

La démarche de consolidation a connu des débuts d'application pour les ensembles intercommunaux. La richesse financière potentielle, l'effort fiscal, le degré d'intégration... sont désormais évalués en considérant à la fois les communes et leur communauté. Des comparaisons qui porteraient sur les deux parties considérées séparément comporteraient inévitablement des biais, les partages des compétences et des ressources étant contingents. L'action conduite localement résulte par ailleurs des interventions des deux parties. L'intérêt est scientifique mais aussi pratique. Certaines dotations ou encore la détermination des contributions à l'effort de solidarité horizontale sont actuellement fondées sur des indicateurs établis pour représenter les ensembles intercommunaux. Pour autant l'agrégation, pour chaque ensemble et pour tout ou partie des politiques conduites locales, reste à faire. Ce serait bien là une des voies pour apprécier les réalités intercommunales et leur effectivité d'autant que les représentations « objectivantes » sur le sujet sont encore rares.

---

<sup>105</sup> Dont certaines par les membres de l'œil, laboratoire de recherche de l'Université de Paris Est Créteil, en 1992-1993.

## 6-6– DES COÛTS, ENTRE CONCEPTIONS ET EVALUATIONS

### *La connaissance des coûts, un constat de carence*

A un premier stade, le coût d'un bien ou d'un service peut être entendu comme étant la somme des charges (ou prélèvements dans les ressources) occasionnées par les activités liées à sa production ou à sa fourniture. L'analyse des coûts occupe une place centrale au sein des activités du contrôle de gestion, et tout particulièrement avec la comptabilité elle-même dite de gestion (Burlaud, Simon, 1981). S'assurer que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente en vue des objectifs recherchés<sup>106</sup> (cf. *supra*) revient bien, en première analyse, à veiller à ce que les coûts - de ce qui est produit ou fourni - soient aussi réduits que possible. Leur évaluation est alors essentielle.

On ne dispose, en France, que de très peu d'informations relatives aux coûts des biens et services tels qu'issus des activités des collectivités territoriales. Tout se passe comme si régnait une indifférence notoire à cet endroit. Les coûts sont peu connus car peu utilisés comme variables de décision dans les processus politiques d'allocation des ressources<sup>107</sup>. Sur ce point, les entités publiques se différencient radicalement de la sphère privée qui place les coûts au centre de ses dispositifs et raisonnements. N'étant pas dans les lois du marché, le décideur public n'est pas astreint aux contraintes de la rentabilité. Il n'en demeure pas moins qu'il est responsable et redevable d'une gestion économe des moyens de la collectivité, quand ces moyens sont ceux que lui délèguent les usagers et/ou les contribuables. De façon caricaturale, si la règle n'est pas celle d'un usage parcimonieux des moyens, en toute rationalité, il vaut mieux laisser l'argent prélevé à la disposition des individus : ils sauront l'utiliser de façon rentable et/ou utile.

Le voile d'ignorance régnant à l'égard des coûts dans le secteur public local entrave par ailleurs l'application du principe d'équivalence (cf. *supra*). En son nom, les tarifs et/ou taxes acquittés par les usagers devraient entretenir un lien étroit avec les coûts résultant de leur consommation de biens et de services. En l'absence de cette proportionnalité, les collectivités sont de fait éloignées d'une situation optimale, au sens économique du terme, sur le plan de l'efficacité comme sur celui de l'équité.

Un certain nombre d'institutions locales, pratiquant le contrôle de gestion et/ou tenant une comptabilité analytique, disposent d'informations quant aux coûts de leurs activités. L'initiative est là volontaire, les résultats ne sont pas diffusés. Les conventions adoptées par chacune n'ont rien d'universel, ce qui limite les possibilités de synthèse et d'analyse.

Face au manque d'information sur les coûts des services, quand ce sont pourtant des éléments décisifs à des fins de connaissance, de gestion et de repère pour les décisions publiques (Demeestere, 1984), diverses tentatives sont conduites pour pallier cette absence. Avant même d'aborder les résultats de ces explorations,

---

<sup>106</sup> En référence à la définition usitée.

<sup>107</sup> Quelques observations incitent à soutenir l'hypothèse que ces dimensions occupent une place très modérée dans les choix (par exemple : Navarre F., 2015, « La tarification de la restauration scolaire. Des déclinaisons variables de la « citoyenneté et de la solidarité locale », in Carrel M., Neveu C., *Citoyennetés ordinaires – Pour une approche renouvelée des pratiques citoyennes*, éd. Karthala, pp. 263-314

un des préalables consiste à préciser comment la notion de coûts peut donner lieu à diverses acceptions, y compris lorsque l'on se restreint à la sphère publique locale.

#### *Donner un contenu aux coûts*

Les lignes de partage entre les acceptions des coûts, et partant entre leurs modes d'évaluation, séparent globalement les spécialistes des sciences de gestion et les économistes.

Certains auteurs ont une vision des coûts que l'on peut qualifier de financière. Les coûts sont en effet évalués, dans une approche pragmatique, en se conformant aux contraintes induites par les catégorisations comptables<sup>108</sup> et en se référant aux contenus des comptes eux-mêmes. Les coûts résultent alors de la sommation des dépenses de fonctionnement (représentant les charges récurrentes) et des dépenses d'investissement (représentant les charges provenant de modifications du patrimoine) telles qu'engendrées par telle ou telle activité. Le calcul est plus ou moins sophistiqué. Les résultats obtenus sont riches d'informations, portant sur des pans essentiels des activités locales. Et ce d'autant plus quand les activités sont sujets de débats (les actions des collectivités en matière de culture par exemple : Chatelain-Ponroy, 2003).

Il n'en demeure pas moins, qu'en pure théorie, dépenses et coûts ne sont pas assimilables les uns aux autres. Considérer les premières plutôt que les seconds conduit à passer sous silence des aspects inter temporels (par exemple : Van-Hien, 1986). La fourniture de services à partir d'équipements ayant une durée de vie étendue suppose des prélèvements de ressources durant une longue période. Assurément, la notion de coût est extensible (Castel, 2004)<sup>109</sup> et il s'agit bien d'une convention. Le fait que les auteurs ne précisent pas toujours celle qu'ils mobilisent induit à la lecture des flottements voire génère des incertitudes.

Les économistes et les spécialistes de l'économie publique locale adoptent généralement une acception commune des coûts (entendus comme les prélèvements opérés dans les ressources) qu'ils vont livrer à diverses déclinaisons. Une des idées sous-jacentes aux approches tient au fait que lorsqu'une politique ou une organisation ne conduisent pas à une solution d'équilibre optimal, il s'ensuit inévitablement des consommations inutiles, et donc des coûts. Ceux-ci peuvent être dits d'opportunité puisque les ressources auraient pu donner lieu à un usage plus opportun, c'est-à-dire plus productif de valeur. Les externalités<sup>110</sup>, résultant d'actions non voulues et modifiant le bien-être collectif, sont également susceptibles d'être sources de coûts. Leur évaluation pose de redoutables problèmes conceptuels et méthodologiques. Quelques illustrations sont fournies, pour figurer les liens avec la thématique de travail, tout en n'entrant pas dans les débats savants relatifs aux notions mobilisées et aux méthodes afférentes.

---

<sup>108</sup> Telles qu'elles existent dans les instructions ad hoc, M 14 par exemple.

<sup>109</sup> Castel J.-C., 2004, « L'Étalement urbain », Entretiens territoriaux de Strasbourg, CERTU, 36 p., disponible à l'adresse <http://www.mairieconseilspaysage.net/documents/etalement-urbain-Castel.pdf>

<sup>110</sup> « Dans la théorie économique, on parle d'effet externe (ou externalité) lorsque la consommation (ou la production) d'un bien ou d'un service effectuée par un agent économique modifie la fonction d'utilité ou la fonction de production d'un ou de plusieurs agents. D'un point de vue plus global, les externalités sont dues à des défaillances des marchés, ces derniers ne prenant pas en compte l'ensemble des conséquences des actions individuelles. Ainsi, sans l'intervention d'une autorité publique, les externalités entraînent la modification du bien-être collectif. » (source : à partir de Mirabel F., Reymond M., 2013, « III / Externalités et coûts sociaux des transports en ville », Économie des transports urbains, Paris, La Découverte, « Repères », 128 p., URL : [www.cairn.info/economie-des-transports-urbains--9782707172938-page-57.htm](http://www.cairn.info/economie-des-transports-urbains--9782707172938-page-57.htm))

Au titre des externalités et des coûts, les économistes attachent une attention marquée à la congestion qui se manifeste particulièrement dans les réseaux et services de transport. Dans une vision technique, les encombrements résultent d'un déficit d'offre. Il suffirait alors de combler ce manque au prix d'investissements, souvent massifs et dispendieux s'agissant d'infrastructures lourdes. Sur la base de considérations économiques, cette représentation peut être déconstruite. Il existe en effet une congestion optimale qui va de pair avec une utilisation optimale ; elle sous-entend d'accepter des coûts en conséquence. Ce qui aboutit à remettre en cause les remédiations auxquelles on procède habituellement, et... à limiter les coûts ! Analyser ou connaître ces derniers est de ce fait une source potentielle de ménagement des finances publiques locales. « *La pensée dominante relative à la congestion routière affirme que les coûts de la congestion en Europe sont considérables, qu'ils augmentent sans cesse, et qu'ils sont une externalité à internaliser de toute urgence. Ces affirmations sont en fait à rejeter ou à nuancer.* » (Prud'homme, 1999, p. 1)

A. Guengant et J.-M. Josselin (2006) traitent pour leur part des coûts de congestion, ces derniers affectant les biens publics locaux précisément parce qu'ils sont locaux. Ces biens sont en effet produits par des institutions aux capacités financières limitées, pour des nombres d'utilisateurs définis et donc, dans un système d'offre contraint. Ils ne sont alors pas aussi indivisibles dans leur consommation que peuvent l'être des biens publics dits purs. Les usages des uns finissent par compromettre les usages des autres<sup>111</sup>. A. Guengant (2005), cherchant à établir les coûts d'urbanisation pour diverses opérations d'aménagement dans l'agglomération de Rennes, se fonde explicitement sur les coûts de congestion : des nouvelles réalisations d'équipements ont bien comme vocation de desserrer des goulets d'étranglement du point de vue des fréquentations.

Les coûts de congestion, relevant globalement d'une inadéquation entre offre et demande, ne sont pas les seuls types de coûts considérés en économie publique locale. Importent également par exemple les coûts liés aux effets de débordement (*spillover effects*). Ces derniers se manifestent lorsque des biens, de services attirent des usagers qui ne résident pas dans la localité produisant cette offre. Le périmètre des bénéficiaires ne coïncide alors plus avec celui des payeurs. De tels effets surviennent fréquemment au sein des agglomérations. En proposant des services rares ou spécialisés, la ville-centre supporte des charges (alors dites de centralité) comme autant de coûts. Ces charges sont financées par ses habitants, les avantages bénéficient (aussi) aux usagers provenant des localités voisines. Ainsi la ville-centre peut-elle être amenée à pratiquer des taux d'imposition élevés, pénalisant ses résidents (Madiès, Paty, Rocaboy, 2005). Les bourgs-centres, en milieu rural, sont également confrontés à des charges de centralité. Des dispositifs de péréquation, inclus dans la Dotation Globale de Fonctionnement, remédient financièrement à ces situations tenues comme inéquitables (Gilbert, Guengant, 2004). La coopération intercommunale est également une solution pour réduire ces désajustements (cf. partie intercommunalité).

Les coûts de transaction constituent une troisième catégorie sur laquelle les économistes se penchent<sup>112</sup>. De tels coûts sont inhérents aux nécessités de coordination entre agents ou acteurs, devant *a minima* échanger des informations pour aboutir aux résultats escomptés. En lien avec les développements de la théorie

---

<sup>111</sup> Ce qui ne vaut pas, précisément, pour les biens publics dits purs. La consommation par les uns ne nuit en rien à celle des autres.

<sup>112</sup> La théorie des coûts de transaction a été développée par O.E. Williamson à partir de 1975, suite à des réflexions initiées par R.H. Coase (1937).

institutionnelle<sup>113</sup> et du fait de l'essor des contrats conclus par les collectivités avec des délégataires, notamment pour les services de réseaux (Ménard, Saussier, Strapoli, 2003), de tels coûts ont suscité une attention certaine. Cet intérêt, et les questionnements sous-jacents, ne sont pas étrangers à la montée en charge de la notion de gouvernance. A l'occasion de la conduite des politiques publiques, des arrangements, comme autant de contrats plus ou moins formels, lient bien en effet les institutions locales à leurs partenaires privés et publics.

L'éventail proposé des spécifications attachées aux coûts est loin d'être exhaustif. Une attention particulière pourrait être accordée aux coûts induits par la concurrence fiscale, verticale et horizontale (cf. partie fiscalité). Exploratoire, les références proposées ont uniquement comme vocation de positionner les travaux – plutôt conceptuels – dédiés à la question et ainsi, de placer quelques jalons quant aux soubassements fondant les recherches ayant principalement pour vocation de parvenir à des estimations des coûts. Les illustrations donnent à voir comment la prise en compte, ou l'ignorance, de ces coûts peut infléchir le cours de la gestion des finances locales et son évolution.

#### *Estimer les coûts*

Les coûts n'étant pas connus directement, on peut procéder à leur estimation, de façon indirecte. Ainsi raisonnent G. Gilbert et A. Guengant (2004) lorsqu'ils établissent une fonction de dépenses des collectivités locales en se fondant sur modélisations économétriques<sup>114</sup>. Aussi instructive et pertinente que soit la perspective retenue, la façon de procéder conduit à des résultats qui ne disent rien des coûts afférents à l'un ou l'autre des services locaux. Tel n'est d'ailleurs pas l'objectif poursuivi, seul un regard d'ensemble étant recherché.

D'autres auteurs (par exemple : Van-Hien, 1986) procèdent selon un mode radicalement différent, dans une démarche à caractère exploratoire. Quand les chercheurs précédemment mentionnés prennent en compte l'ensemble des collectivités appartenant à un même niveau de gouvernement, T. Van-Hien n'en observe qu'une seule, à savoir une commune. Il fonde son raisonnement sur les potentialités et les limites offertes par l'instruction comptable M 12 alors en application. Les concepteurs de l'instruction en question visaient précisément à ce qu'elle se prête à une évaluation des coûts des services locaux. Dans les faits, il n'en est rien, mis à part à entendre ces coûts comme les soldes des dépenses et des recettes<sup>115</sup> (de fonctionnement) pour chaque service, auxquels il conviendrait d'ajouter l'amortissement économique des immobilisations. Ce qui est difficilement envisageable, les collectivités ne tenant pas un inventaire exhaustif de leur patrimoine et étant par ailleurs peu accoutumées à la pratique des amortissements. Du fait des limitations des ventilations fonctionnelles prévues dans le référentiel comptable, les catégories existant à l'intérieur des budgets et

---

<sup>113</sup> Ménard C., 2003, « L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats », *Cahiers d'économie Politique / Papers in Political Economy*, 2003/1, n° 44, p. 103-118.

<sup>114</sup> Schématiquement, les équations doivent rendre compte au mieux, d'un point de vue statistique, des comportements de dépenses des collectivités. Ces comportements sont décrits par différentes variables (financières) tenues elles-mêmes comme dépendantes d'un panel de variables descriptives de la situation et des politiques locales. Les données fiscales, financières et socio-économiques de chacune des collectivités sont incluses dans le(s) modèle(s), contribuant à tester sa (leur) robustesse et à parvenir à une forme pertinente, à visée explicative.

<sup>115</sup> Et à l'exclusion des fonds versés par l'Etat, prélevés sur l'ensemble des contribuables nationaux.

comptes ne sont pas homogènes (en fonctionnement et en investissement). Elles ne permettent pas de reconstituer les entrées ou sorties de fonds en lien avec des actions précises. Il faut alors procéder par estimations. Finalement, la démarche livre des enseignements utiles, principalement sur le plan méthodologique en montrant par exemple que les amortissements financiers constituent une bonne approximation pour représenter les coûts d'investissement. La conclusion essentielle porte sur l'instruction comptable M 12 et ses nécessités d'amélioration.

L'instruction M 14 est conçue, bien plus encore que celle qui l'a précédée, comme devant permettre d'établir le coût des biens et services publics locaux (Chatelain-Ponroy, 2003). Avec elle, la comptabilité locale ne serait plus axée uniquement sur la régularité des écritures et sur le bon usage légal des deniers publics. Elle servirait plutôt à apprécier leur bon usage, au sens de leur utilité et d'une gestion économe pour les contribuables et pour les usagers. Quelques années après sa mise en place, les chercheurs et spécialistes du domaine constatent que l'avancée, en termes de production de connaissances sur les coûts, n'a pas été sensible. Ne pourrait-on alors formuler l'hypothèse que les difficultés ou réticences ne se trouvent pas principalement, ou pas uniquement, dans les instruments mobilisés ?

Dans un autre registre, des chercheurs se livrent à des déclinaisons des problématiques et des méthodes conçues pour apprécier les coûts en considérant non plus l'ensemble des services publics locaux mais des domaines de politique particuliers. La tentative est notamment fondée sur le fait que les activités en question donnent lieu à une tarification. La nature de tout ou partie des prestations doit réunir ses propres conditions d'équilibre financier<sup>116</sup>. Dit autrement, les recettes perçues en contrepartie des usages doivent couvrir tout ou partie des coûts<sup>117</sup>.

Si la question de l'établissement des coûts se pose de façon générale à un moment de fortes contraintes, lorsqu'il s'agit de traquer des sources d'économies, elle est encore plus vive pour les activités qualifiées de dispendieuses et d'élitistes. De telles représentations sont couramment attachées aux activités culturelles. S. Chatelain-Ponroy (2003) cherche alors à établir les coûts desdites activités, en préalable à l'estimation de leurs retombées pour les bailleurs de fonds, à savoir les municipalités. La démarche procède en plusieurs temps et soulève plusieurs écueils, notamment dans la délimitation des périmètres de dépenses (directes et indirectes), de recettes à retenir et tout autant, des institutions finalement parties prenantes<sup>118</sup>. Les conclusions de l'étude sont alors peu optimistes. Compte tenu de la diversité locale, en l'absence de référentiels communs et de systèmes généralisés d'information, la quantification des coûts a de grandes marges de progrès à accomplir. L'appréciation des retombées des activités en est d'autant différée. Les débats portant sur les choix à effectuer (maintenir ou non les activités, dans quelles quantités et à quels prix...)

<sup>116</sup> Ce qui les rend partiellement assimilables à des biens privés, produits dans des conditions de marché.

<sup>117</sup> C'est le cas par exemple d'un service des Ordures Ménagères financé par le biais d'une redevance.

<sup>118</sup> Le premier obstacle consiste en la quantification des dépenses directes, pour les différents financeurs impliqués, représentées par les subventions qu'ils accordent aux établissements culturels retenus pour la démonstration. Le second concerne l'évaluation des dépenses indirectes (des mises à disposition de locaux...), la difficulté inhérente à cette démarche résidant dans la délimitation du périmètre de ce qui est ou non décisif. Outre ses subventions, quelle prise en charge indirecte par exemple par la municipalité, dans l'activité de ses services généraux ou techniques ? Comment alors la quantifier ? L'opération est délicate, mis à part si la collectivité s'est dotée d'outils complémentaires, en la tenue par exemple d'une comptabilité analytique. Côté recettes des organisations, les estimations ne vont pas non plus de soi. La rationalité économique cède parfois le pas à des orientations stratégiques (rendre des manifestations attractives) qu'il s'agit alors de déceler. Elle est parfois contrainte par des réalités matérielles (la jauge des salles de spectacle) ou politiques (contenir l'évolution des tarifs).

ressortent alors de représentations, de considérations idéologiques ou politiques, peu ou pas soutenues par des éléments objectivants.

Sur un autre mode, un certain nombre d'analyses se font plus techniques (utilisation de méthodes statistiques adaptées, de modélisations...), conduites sur un panel important de collectivités de façon à identifier les coûts d'un service de collecte sélective de déchets d'emballages et de journaux, ainsi que leurs facteurs de variation (Creff-Michel, 2003). Il s'agit d'évaluer des performances comparées, en vue d'identifier des leviers servant leur optimisation. Les principales sources de différenciation identifiées des coûts sont : les modalités de la collecte, la constitution du flux de déchets et plus marginalement, le type de technique utilisée. Les conditions de production et la demande sont donc centrales. Au terme d'un protocole élaboré dans le cadre d'une thèse, l'auteure indique combien il est difficile de concilier des objectifs qualitatifs et quantitatifs quand les contraintes techniques et économiques s'exercent avec force.

#### *Optimiser les coûts*

Les coûts et leur évaluation forment bien un terrain de rencontre entre les sciences de gestion et l'économie. Les travaux cités émanent des chercheurs de ces deux disciplines. A l'issue de la consultation des productions des chercheurs recensées dans chacun des deux domaines, on constate que ce terrain tout à la fois les rapproche et les éloigne. En termes de nombre de références, les spécialistes des sciences de gestion sont plus présents que les économistes. Ceci est à mettre en lien avec le fait que l'analyse des coûts est au centre du dispositif opérationnel du management, du contrôle de gestion par exemple, on l'a mentionné.

A titre tant d'hypothèse que de conclusion, on pourrait avancer que les spécialistes de chacun de ces deux champs disciplinaires ne traitent pas des coûts de façon analogue. Les chercheurs en sciences de gestion sont orientés vers la mesure, en vue de l'optimisation via les processus et/ou l'organisation ; ceci constitue un paradigme central. L'action elle-même (fondée sur une rationalité des acteurs et des processus) fonde ce besoin d'optimisation. Elle est essentielle et requiert des formulations à portée opérationnelle.

Les économistes sont également orientés vers la quantification des ressources, de la valeur ou de l'utilité produite. Elle passe souvent par une forme de modélisation, multidimensionnelle par construction. Cette évaluation se situe dans une perspective de compréhension (globale) des faits. L'action, si elle est pensée, n'est que de second rang et avec elle l'optimisation (sous forme de taille ou de densité optimale des villes, de découpage et d'organisation adaptés des entités subnationales, etc.). L'optimum revêt un contenu précisé conceptuellement, plus flou dans ses déclinaisons.

Les théories de l'action et/ou les liens avec l'action elle-même ne sont alors pas semblables dans l'une et l'autre des deux visions. Cette présentation grossit néanmoins le trait : les contenus demanderaient à être précisés, les réflexions à être étayées afin de mettre à jour des zones d'intersection, des pistes de travaux communs, etc.

Dans la littérature portant sur le contrôle de gestion et dans les recherches afférentes, on trouve de nombreuses références portant sur l'optimisation des coûts. Les activités de contrôle de gestion ont d'ailleurs évolué, partant d'une focalisation sur les coûts (avec la méthode dite ABC, *Activity Based Costing*) et allant vers

une approche plus englobante (avec la méthode ABM, *Activity Based Management*), voire combinent désormais les deux (El Mehdi Lamrani, 2013).

Dans un autre registre, prenant en compte non seulement les organisations mais aussi ce qui les entoure, d'autres modalités sont envisagées pour la maîtrise et la réduction des coûts des services publics locaux (ou encore services publics territoriaux). Existe entre autres la possibilité de faire appel au secteur privé, à ses ressources, en engageant diverses formes de coopération selon des modalités variées, avec plus ou moins de « démunICIPALISATION » (Oberkampf, 1988). Les formes prises par les associations entre public et privé sont variables selon les pays, ainsi que les formes de regroupements au sein même du secteur public. De façon paradoxale, les principes et les règles valant dans le secteur public, par leur lourdeur, s'opposent à une bonne gestion. En revanche, elles sont indispensables pour contrôler les délégations d'activités en direction de prestataires privés. De ses analyses, l'auteur conclut que les efforts engagés pour renouveler les modes de fourniture des services, notamment avec un appui plus conséquent sur le secteur privé, sont sources d'au moins deux avantages : une meilleure connaissance des coûts des services et la réalisation d'économies substantielles. Ce second avantage est discutable, et discuté.

Même si elle était pensée comme telle, la coopération entre entités publiques (cf. parties dépenses et intercommunalité) ne génère en effet pas automatiquement, et pas systématiquement, d'économies budgétaires. Quant aux associations entre public et privé, elles sont pratiquées de longue date. Pour les services où elles trouvent à s'appliquer, les études dédiées ne concluent pas nécessairement à la supériorité – en termes économiques – de ces formules, comparativement à des solutions entièrement publiques. Quelle portée alors accorder à la conclusion de l'auteur lorsqu'il met en avant le coût d'opportunité qui naît d'une mauvaise allocation des ressources, en laissant les collectivités « faire » plutôt que « faire faire », avec un coût qui irait alors croissant avec la décentralisation ?

---

### *Des zones d'ombre*

---

Qu'il s'agisse d'un service public en particulier ou de leur ensemble, si l'on ne dispose pas d'informations relatives à leurs coûts de fourniture, il en existe encore moins concernant leurs variations selon que ces services sont rendus par des entités publiques ou qu'ils donnent lieu à des partenariats avec le secteur privé. L'Institut de la Gestion Déléguée<sup>119</sup> commet, entre autres, des études et des rapports dans ce sens. Les formes institutionnalisées et récentes de partenariats<sup>120</sup> font l'objet de développements, mais pas nécessairement en termes économiques et sous l'angle des coûts. Des approches systématiques et conduites dans cette optique trouveraient là toute leur utilité.

Dans un autre registre, G. Gilbert et A. Guengant (cf. *supra*) se sont livrés à une modélisation des comportements dépensiers des collectivités, pour approcher les coûts de fourniture des services publics locaux. La démarche vise à combler un manque de connaissance dans le domaine. Elle poursuit un autre

---

<sup>119</sup> <http://www.fondation-igd.org/>

<sup>120</sup> Au sens de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004.

objectif : celui qui vise à apprécier l'efficacité des transferts de l'Etat en direction des collectivités (cf. partie péréquation). Ces versements ne prennent en effet sens, en termes de péréquation et d'équité, que s'ils permettent d'égaliser les ratios « avantages/efforts » ou encore, à favoriser la convergence des pouvoirs d'achat des collectivités. A richesse identique, ces dernières n'ont en effet pas des capacités semblables d'action, les coûts (unitaires) de production des services différant d'un endroit à l'autre. Ainsi se justifie l'intérêt porté aux coûts et le mode, à la fois scientifique et pragmatique, de leur détermination. L'opérationnalité du dispositif initié par les chercheurs et sa pertinence sont incontestables. Des avancées, par types de prestations et/ou par types de territoires, ne seraient-elles pas envisageables ? Quelles variations aux coûts selon les lieux et comment les mécanismes de redistribution peuvent-ils s'ajuster à ces différences de situations ?

## 6-7 – LA COMMUNICATION FINANCIERE, AU NOM DE LA TRANSPARENCE

### *La communication financière, des spécificités*

La communication financière des collectivités locales est un registre spécifique de leur communication. Les analyses de son sens, de sa portée, de sa production et de leurs évolutions, entrent dans celles, plus globales, conduites sur ce thème<sup>121</sup>. La thématique pourrait alors être abordée sous cet angle général. Ce qui relève des finances prend cependant des contours et une teneur spécifiques.

En premier lieu, la communication financière présente la particularité de s'inscrire en ligne directe dans les principes qui gouvernent les finances publiques et tout particulièrement, celui de transparence. Ce dernier fait référence aux termes mêmes de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen<sup>122</sup> s'imposant alors comme une obligation à portée générale. Rien à ce stade ne précise les formes ou modalités de la transparence escomptée. Si le citoyen et le contribuable ont liberté de demander, comment leur est-il répondu ?

Dans cette optique et en deuxième lieu, la communication financière est spécifique en ce qu'elle est devenue une obligation légale, aux contours plus formalisés que la communication publique entendue de façon générale<sup>123</sup>. Elle est obligatoire pour certains niveaux de gouvernement<sup>124</sup> et toutes les collectivités sont tenues de produire des budgets et des comptes annuels, comme autant de documents devant être mis à disposition du public<sup>125</sup>. Elles doivent également organiser (dans un délai prescrit<sup>126</sup>) un Débat d'Orientations Budgétaires

---

<sup>121</sup> Pour exemple, Leyval-Granger A., 1999, « La communication locale : entre service public et promotion politique », *Communication et langages*, n°120, 2ème trimestre, pp. 41-54 ; Mégard D., 2009 (2<sup>ème</sup> édition), *La communication des collectivités locales*, éd. LGDJ, 144 p.

<sup>122</sup> Dans son article 14, fréquemment cité : « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. », ainsi que dans son article 15 : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. »

<sup>123</sup> La communication publique est en effet 'une des missions de service public de la collectivité, qui répond à l'intérêt général, et une obligation donnée par la loi.

<sup>124</sup> Conformément aux dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales, les départements et les régions ont l'obligation de produire des écrits pour rendre compte de l'activité des services et de leur situation financière

<sup>125</sup> De façon précisée, « Détenus ou élaborés par l'administration, ces documents [budgets et comptes] constituent des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 et sont donc communicables sur le fondement de cette loi. Pour les collectivités locales et leurs établissements (communes, départements, régions, EPCI, syndicats mixtes, établissements de coopération interdépartementale

(DOB). Celui-ci se déroule à l'occasion d'une séance publique où les membres de l'assemblée délibérante et les citoyens présents peuvent prendre connaissance et débattre des grandes lignes du budget à venir, à l'issue de leur présentation par l'exécutif local<sup>127</sup>. Comme le mentionnent M. Michel-Clupot et S. Rouot (2014), les élus ne sauraient être réduits à des figures utilitaristes, cherchant à maximiser leurs avantages (ce que laisseraient entendre les théories du *Public Choice*). Des mesures de sauvegarde existent néanmoins : les exécutifs locaux sont tenus à la reddition de leurs comptes devant l'assemblée délibérante. « *L'adage " les élus n'ont de comptes à rendre qu'à leurs électeurs " rappelle opportunément non seulement que les seuls juges des gestions locales sont les citoyens, mais aussi que, pour que ces derniers puissent porter un jugement sur les mandats locaux, il doit leur en être rendu compte* » (Wathelet, 2003, p. 75). Les modalités de la reddition sont formalisées, entre autres, dans les instructions comptables en vigueur. L'inventaire ainsi dressé n'est pas exhaustif ; il illustre le fait que la communication financière peut se développer autour d'un fond commun et contraint.

Une troisième spécificité pourrait être ajoutée tenant à la technicité du domaine. « *Le traitement de l'argent public semble ainsi relever d'une culture du sacré et du profane (...) A la sacralisation répondent la ritualisation et la rationalisation des processus (...) Les formes matérielles de présentation des états et des flux financiers (...) sont abstraites et complexes à décrypter, imposant de fortes asymétries et réservant l'analyse à de petits cercles de professionnels spécialistes des finances publiques, un monde d'initiés. Les coûts d'entrée à payer pour participer à une controverse budgétarofinancière sont élevés (...)* ». Ainsi s'expriment P. Bezès et A. Siné (2011, pp. 26-27) à propos des finances publiques en général. Les propos sont aisément transposables aux finances publiques locales. Existe alors un grand écart, difficile à combler, entre une obligation de transparence et la façon de rendre communicable un thème ardu.

Le sujet suscite de l'intérêt en raison de ces spécificités et des questions vives qu'il engage à soulever. Un numéro entier de la Revue Française des Finances Publiques (n° 71 – 2000) a été consacré au sujet. M. Bouvier (2013) l'examine à sa façon, en le replaçant dans le cadre plus vaste de la transparence financière et de ses – nécessaires – évolutions. La curiosité pour le thème n'est d'ailleurs pas nouvelle et la littérature à son sujet ne manque pas depuis sa génération (Michel-Clupot, Rouot, 2014). Elle n'est pas non plus désuète : le projet de loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République), en cours de discussion parlementaire, comporte un volet dédié à la transparence financière des collectivités et partant, à leur communication sur le sujet. Une forme d'injonction est d'ailleurs adressée aux collectivités : « *Enjeu démocratique, la transparence financière doit permettre aux citoyens d'apprécier la gestion locale et conduire les décideurs publics, en s'appuyant sur des indicateurs, à améliorer la gouvernance financière et économique de leur collectivité. Elle relève, pour l'essentiel, d'un état d'esprit et d'une volonté politique.* » (IGF, IGA, 2012). Tout se passe comme si les collectivités ne communiquaient finalement que sous l'exercice d'une triple contrainte : celle provenant des

---

et ententes interrégionales), les articles L. 2121-26, L. 3121-17, L. 4132-16, L. 5211-46, L. 5421-5, L. 5621-9 et L. 5721-6 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient le droit pour toute personne physique ou morale de demander communication des procès-verbaux, budgets, comptes et arrêtés. Depuis l'ordonnance du 6 juin 2005, la CADA est compétente pour interpréter l'ensemble de ces textes (art. 21).

La demande peut être formulée auprès de l'autorité concernée ou des services de l'État détenteur des documents, en vertu de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et des dispositions susmentionnées. » (source : CADA, doc en ligne <http://www.cada.fr/budget-et-comptes,6089.html>, consulté le 26/05/15)

<sup>126</sup> <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/lelaboration-budget>

<sup>127</sup> Le DOB a uniquement une portée consultative.

textes, celle issue de leurs citoyens-contribuables-électeurs et celles du marché financier (Laurent, 1992). Cette dernière forme, dont la notation par des agences dédiées constitue un élément, est indispensable pour susciter l'intérêt des investisseurs et collecter des fonds sur le marché obligataire. Ce qui conduit les collectivités en question à recourir de façon marquée aux possibilités offertes par internet pour être plus réactives (Michel-Clupot, Rouot, 2013).

Deux points traités par les chercheurs sont principalement abordés. Le premier concerne les formes et les contenus de la communication ; le second a trait à des limitations propres à la communication financière.

#### *Les formes et les contenus*

Les publications scientifiques font principalement état de la communication financière dite externe, c'est-à-dire à destination des citoyens<sup>128</sup>.

Une approche théorique peut en être faite en mobilisant la théorie de l'agence (Michel-Clupot, Rouot, 2014). Les élus (représentants les agents) doivent des informations à leurs électeurs (représentant les principaux). La communication constitue un coût dit de dédouanement pour les premiers ; elle est destinée à rassurer les citoyens, à les convaincre qu'ils ont effectué un bon choix en confiant la gestion locale à ceux qu'ils ont élus. Ses registres s'étoffent progressivement jusqu'à devenir des supports de justification, servant les candidats dans leur stratégie de réélection. Les chercheurs confrontent la théorie aux réalités<sup>129</sup>. Il est par exemple établi que les durées des mandats électoraux et les scores de communication sont fortement corrélés. La communication deviendrait finalement un outil de gestion efficace. Le recours à l'emprunt, l'endettement<sup>130</sup> pourraient justifier une communication et des argumentaires particuliers. Tel n'est pas nécessairement le cas, constatent les auteurs.

Les contenus et l'analyse empirique contribuent aux réflexions sur le sujet mais les « résultats » sont-ils cependant généralisables ? Vaudraient-ils par exemple pour les communes et leurs élus peu outillés sur le plan de la communication ? L'importance du registre financier, au sein du processus électoral, n'est-elle pas surestimée dans l'analyse qui en est faite ? Le biais proviendrait-il du protocole adopté ?

Les chercheurs (Michel-Clupot, Rouot, 2015), en reconduisant leur analyse pour un panel étendu de collectivités, montrent que la crise intervenue en 2008 et caractérisée par l'explosion des emprunts toxiques marque un bouleversement dans les modes et registres de communication. Le niveau d'endettement, la détention ou non de produits structurés sont fortement présents dans les argumentaires. La communication s'intensifie. Selon leurs situations, les collectivités jouent, entre la carte de la reconnaissance des difficultés et des responsabilités, et celle du changement au nom de la dynamique positive en cours ou à venir.

#### *Des limitations à la communication*

Parmi les auteurs consultés, J.-C. Wathélet est le plus critique à l'égard de la communication financière locale. Les propos sont marqués puisque « *la reddition de comptes légale des gestionnaires (...) des collectivités*

<sup>128</sup> Quand d'autres aspects sont envisageables tels : la communication en interne, la communication entre institutions ou entre niveaux de gouvernement, etc.

<sup>129</sup> Une analyse textuelle est menée sur les documents de communication financière des 22 régions françaises.

<sup>130</sup> Qui fait courir des risques aux citoyens ou contribuables et qui pourrait justifier un besoin de réassurance.

*territoriales d'une certaine importance, au regard de celle des autres organisations marchandes et non marchandes comparables, apparaît comme tronquée, non fiable dans toutes ses composantes et peu transparente quant à la réalité des gestions locales et de leur performance économique et sociale* » (Wathelet, 2003, p. 71). Les limites tiennent principalement au référentiel comptable qui est imposé aux collectivités et à l'impossibilité d'une ventilation fonctionnelle des opérations financières qui rendrait compte de l'utilité produite avec les deniers publics locaux. L'auteur appelle de ses vœux la mise en place d'une comptabilité fonctionnelle de gestion ; il estime que les contrôles externes imposés sont trop présents (cf. *supra*) et les contrôles démocratiques insuffisamment développés. Le déséquilibre pourrait être réduit, au profit du dernier terme en réunifiant les formes de vérifications actuelles (Wathelet, 2000).

L'auteur souligne encore qu'il convient de distinguer l'information financière telle que contenue dans les documents imposés et la communication financière, telle que la pratiquent certains élus à la recherche d'une légitimité managériale. Les plaquettes et autres supports communicationnels ne faisant pas l'objet d'un audit légal occultent les aspects normalisés, jouent d'artifices pour présenter les chiffres de façon avantageuse.

---

*Des zones d'ombre (transversal)*

---

La crise, le recours à des émissions obligataires, etc. ont fait évoluer les contenus des communications financières émanant des collectivités et ont contribué aux choix de supports de communication (avec l'utilisation d'internet). La diffusion progressive des TIC suscite elle aussi des évolutions. Comment les collectivités s'acculturent-elles à ces modes de faire ? Quel est, dans cette adaptation, le rôle des expertises techniques (informatique, communication...) et des prestataires dédiés ?

Des investigations particulières demanderaient à être conduites, concernant les communications en question et leur portée démocratique. Constituent-elles ou non des vecteurs d'une participation citoyenne à la gouvernance financière locale ou des étapes d'une co-construction de la décision financière locale ? Dans quelles conditions ou avec quelles limitations ? Comment peut-on évaluer les mises en œuvre des budgets participatifs, que l'on se place du point de vue des gouvernants ou de celui des gouvernés ? Des éléments de connaissance et de débats ont été posés, concernant précisément l'émergence d'une citoyenneté fiscale locale<sup>131</sup>. Tous les travaux disponibles, ou les pistes possibles, n'ont pas nécessairement été recensés : ils relèvent de plusieurs domaines (communication, innovation, participation, finances/fiscalité...) qui interpellent différentes spécialisations disciplinaires. Ces clivages ne demanderaient-ils pas à être dépassés pour une approche singulière des questions ?

---

<sup>131</sup> Dans le cadre d'un programme de recherche initié par le PUCA (2007). Et par exemple : Barthélémy J.-R., 2009, *Observatoires locaux et suivi citoyen des finances locales*, Fondation des villes, 129 p. ; Chomentowski V., Ouvrard J., Gaultier P., Lalu C., 2009, *Citoyenneté (la) fiscale locale : concepts, compréhension, réalités* (tome 1), *enquête et annexes* (tome 2), CONJUGUER.

## 6-8 - LA PERFORMANCE LOCALE (FAIT DEBAT ?)

### *La performance, comme axe transversal*

Que ce soit de façon implicite ou explicite, la performance a été mentionnée à plusieurs occasions, lors de la revue dédiée aux instruments de gestion. Il en est en effet question lorsque l'on met les résultats atteints en regard des objectifs visés : la performance réside dans l'écart entre les deux. Comme l'indiquent M. Muriel-Clupot et S. Rouot (2014), le pilotage par la performance consiste à inventer un modèle pour les services publics, à la fois capable d'atteindre les objectifs fixés par le politique et d'optimiser les moyens financiers engagés. Dans les faits, les pratiques se construisent par ajustements itératifs entre les moyens, les résultats, quitte à reconsidérer parfois les objectifs (Guengant, Le Meur, 2009).

La notion est d'actualité depuis qu'elle a fait son entrée dans le référentiel de la gestion publique et principalement dans la préparation et l'exécution du budget de l'Etat. Les mouvements successifs se sont enclenchés avec la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB), puis la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP). La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) marque, à ce stade, le point d'orgue d'un long processus d'institutionnalisation des nouvelles conceptions du management public. Sans entrer dans le détail, la LOLF représente un changement radical par rapport aux conceptions antérieures : le pilotage s'effectue au vu des résultats et non plus au nom d'une logique de moyens. La responsabilité de la performance repose sur les porteurs de projets qui structurent le budget (qui lui-même se décline en missions, programmes et actions).

La question de la performance et de sa mesure pose celle de la transposition de concepts et de méthodes issues du privé vers le secteur public. Les débats sont largement analogues à ceux qui valent pour les autres thématiques abordées (Fabre, 2005 ; Rousselle, 2008). La transposition de la notion de l'Etat vers la sphère publique locale apparaît plus spécifique. La performance trouve-t-elle à s'appliquer et comment, au sein des collectivités locales, au point de devenir le nouveau principe organisateur présidant à l'organisation de la gestion des finances locales ? Serait-elle suffisante pour impulser une transformation des référentiels comptables, des pratiques de contrôle et des modes d'analyse ? Les aspects concernant les ressources et leur mobilisation ne seraient alors plus aussi princeps, laissant place à la notion de résultats.

Soulignons tout d'abord que, à la différence de ce qui peut valoir pour d'autres thématiques analysées, on compte un nombre important de travaux à vocation comparative, plaçant la France et ses collectivités au regard d'autres contextes, nationaux et locaux. Le fait que la performance et/ou le management par la performance soient issus du *New Public Management* (NPM), qui s'est largement diffusé à partir des pays anglo-saxons, n'est pas étranger à ces volontés de comparaisons. Tout se passe comme si les conceptions avaient franchi l'Atlantique, s'étaient répandues, sans cependant s'accompagner d'une uniformisation ou d'une mondialisation des pratiques (Kuhlmann, 2010).

### *Des contenus variables*

Les auteurs soulignent fréquemment les difficultés à saisir la notion de performance ou à s'en servir du fait de sa polysémie. Convient-il de l'apprécier en positionnant des résultats au regard des attentes des citoyens, de

celles des usagers, ou encore de celles des contribuables ? Les résultats en question peuvent en outre s'analyser d'un point de vue financier (une part de crédits consommés...), ou économique (la valeur créée...), ou encore social (les incidences pour les populations cibles).

Pour les collectivités, on pourrait retenir une vision financière de la performance, alors évaluée grâce à des ratios habituels (Guengant, 1999). L'approche s'avère cependant trop réductrice, considérant uniquement l'amont (les ressources) et l'aval (les résultats et la situation financière qui en résulte). Il convient de sortir de ce cadre pour ancrer la collectivité dans une vision plus fonctionnelle, dans ce qu'elle produit et qui contribue à son utilité, à savoir l'aménagement et l'équipement de l'espace. La performance est alors à apprécier en comparant les coûts de l'aménagement et les avantages qu'il crée, pour ceux qui les supportent et pour ceux qui en bénéficient. Il convient par ailleurs de ne pas omettre une dimension temporelle : la performance intègre nécessairement l'exigence de solvabilité durable de la collectivité (cf. *supra*).

Parmi les travaux initiés afin de trouver des dispositions opératoires, face aux difficultés méthodologiques que représente l'évaluation de la performance, une tentative est faite pour apprécier la performance, en réduisant également ses dimensions et en l'appréciant sous l'angle du rendement financier des collectivités, à l'aune de leur situation (Zafra-Gómez et al., 2009). La démarche est instructive dans ses aspects pragmatiques. Pour autant, la performance peut-elle être analysée sans considérer ses aspects externes, à savoir la quantité et la qualité de ce qui est produit, à destination des bénéficiaires ?

Certains tiennent le terme (de performance) pour un concept fourre-tout (Guenoun, Salery, 2009), d'autres pour un concept multipotentiel (Chatelain-Ponroy, 2003). Il doit l'être si l'on cherche à le décliner pour certaines activités comme les politiques culturelles locales ; elles ne sont en effet pas strictement guidées par des considérations de rentabilité ou de finances. On pourrait ajouter que le concept est protéiforme dans la mesure où il porte sur un champ d'actions et d'acteurs composite, celui de la gestion et des gestionnaires publics. « *Le gestionnaire public est tant l'ordonnateur, le comptable, le contrôleur financier, le dirigeant d'une entreprise publique, d'une association recevant des fonds publics ou collectés auprès du public* » (Flizot, 2007, p. 142).

L'analyse de la performance est encore rendue complexe « *du fait des deux niveaux de réalité auxquels elle renvoie : la performance peut être l'objectif (mettre en œuvre un système de gestion de la performance), mais aussi le moyen des réformes publiques (créer des objectifs de performance)* » (Maurel, Carassus, Gardey, 2011, np).

Elle peut en outre être abordée sous plusieurs angles : celui, interne, de la capacité de l'organisation et des processus à produire des résultats ; celui, externe, de la rencontre de ses résultats avec les objectifs recherchés ; celui enfin, dit partenarial, croisant les points de vue des protagonistes impliqués au travers des résultats, dans un dialogue de gestion qui devient alors central. Cette dernière vision transversale et multidimensionnelle serait plutôt celle qui s'impose dans les collectivités locales (Kuhlmann, 2010). Elle peut être retenue (Guenoun, Salery, 2009), de par les croisements qu'elle permet d'opérer entre dimensions politiques et stratégiques<sup>132</sup>, déclinaisons opérationnelles dans une gouvernance large soient les décideurs et les usagers directement concernés par les aspects externes de la performance.

---

<sup>132</sup> Soit la détermination des enjeux et la fixation des objectifs.

### *Des pratiques et des analyses*

On trouve, dans la littérature scientifique, plusieurs articles s'attachant à décrire et analyser des pratiques de gestion par la performance telles qu'elles se déroulent dans des collectivités. Le plus souvent, il s'agit de départements (par exemple : Huteau, 2007 ; Tonnet, 2010). Pourrait-on voir là une nécessité issue de besoins accrus de gestion, suite aux transferts de compétences successifs qui ont bouleversé le rôle de ces institutions, étendu leurs activités et accru leur surface financière ? Des monographies sont également produites pour des villes (par exemple, Villeurbanne : Argentieri, 2006 ; pour un panel de grandes villes : Fabre, 2005).

Les études de cas portent chacune leurs spécificités mais ont en commun l'examen des modalités d'implantation de la gestion par la performance, ce qu'elle engage comme changements internes et externes, son portage politique et les incidences des nouveaux modes de faire.

L'observation des pratiques alimente les analyses, dépassant les visions techniques ou théoriques associés aux dispositifs ou aux notions, de façon à considérer la démarche à l'aune des dimensions politiques de l'action publique locale et à en avoir une vision englobante (Carassus et al., 2009, 2014).

Un regard d'ensemble sert à repérer ce que la gestion par la performance et sa mesure (*Performance Management/Measurement*) induisent comme représentations et modes de faire, notamment dans la communication et la concurrence territoriale tandis que les approches comparatives permettent d'enrichir les visions. Les analyses portant sur les discours politiques accompagnant les instruments et les réformes qu'ils sous-entendent sont fréquentes. En revanche, très peu portent sur les résultats effectifs issus des implémentations. Avant même la « révolution copernicienne », bon nombre de collectivités avaient déjà effectué une révolution silencieuse (Lorrain, 1995, cité par Kuhlmann, 2010). Un mouvement ascendant s'est donc engagé, composé d'initiatives disparates et laissant place à des processus d'appropriation. Son efficacité peut être questionnée. En France par exemple, la démarche est totalement opposée à celle qu'a connue la Grande Bretagne où les pratiques ont été imposées (démarche *top down*). A partir d'une étude comparée de la France, l'Allemagne, la Suède et la Grande-Bretagne, S. Kuhlmann montre les avantages et les inconvénients des différentes variantes mesurant la performance à l'échelle locale. Le pilotage (*top down versus bottom up*), la conception des instruments de mesure, la transparence des informations relatives à la performance ainsi que le soutien ou le déni politique concourent fortement au succès ou à l'échec des démarches de réforme. Une plus grande utilisation des résultats de mesure de la performance suppose, et induit, une diminution de la réticence politique et administrative à la transparence.

*Une démarche qui convient au local ?*

Face au constat de l'évolution – constante – des dépenses publiques locales et à la nécessité de maîtriser cette progression, des propositions sont faites dans le rapport Richard par exemple (2006) : « *S'il ne paraît pas souhaitable d'imposer la LOLF aux collectivités locales, il est possible de s'inspirer de ses principes. Dans cet esprit, la création de référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux pourrait aider les gestionnaires dans leur pilotage des dépenses des collectivités (...). Il est également possible d'enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales (...) et d'améliorer la qualité et l'accessibilité des informations budgétaires et comptables (...). Enfin, le contrôle démocratique (par les assemblées élues comme par les citoyens) sortirait renforcé du développement de l'évaluation externe (...).* »

Tous les termes au fondement de la gestion sont réunis. Les enjeux étant posés, à un impossible transfert imposé, le rapporteur substitue des propositions à même d'engager le local vers une gestion performante et démocratique. Comment se positionnent les chercheurs au regard de ces questions et alternatives ?

De la lecture des travaux recensés émerge un constat partagé (Maurel et al., 2011 ; Huteau, 2008) : la transposition des principes de la LOLF, de l'Etat et de son budget vers les collectivités, est envisageable mais sous condition d'adaptations (des référentiels, des outils...) afin de tenir compte des spécificités du secteur local. Afin également de tenir compte de l'ampleur variable des moyens que les collectivités peuvent consacrer à ces tâches et à cette mutation. De nouvelles différenciations territoriales risquent sinon d'émerger séparant les collectivités dotées des moins outillées (Huteau, 2008). Sous réserve de ces adaptations et en tenant compte des contenus instrumentaux et des modalités propres aux déclinaisons locales, les observations empiriques et leur analyse tendent à montrer qu'un modèle d'ensemble de la performance et de la gestion publique est envisageable (Maurel, Carassus, Gardey, 2011).

Certains auteurs sont plus sceptiques quant au succès d'une transposition de la démarche LOLF et à une adhésion des institutions locales à ces principes et modes de faire. Les collectivités ne sont pas toujours promptes à se couler dans le mimétisme et à adopter les modes de gestion dont s'empare l'Etat, précisément parce qu'elles sont trop connotées « Etat », trop économiques ou comptables. Ainsi en a-t-il été de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP). Les collectivités disposent par ailleurs d'un ensemble de leviers d'action mobilisables avant d'adopter des solutions encore drastiques que s'impose ou que s'est imposé l'Etat. Il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de la nouvelle gestion, moderne, exerce son influence de façon indirecte sur la sphère locale. Ainsi, « *il semblerait que l'obligation nouvelle qui est faite aux services de l'Etat de rendre compte de la plus ou moins grande efficacité des moyens mis en œuvre pour apporter un niveau de service donné, ait été un moyen efficace pour introduire de manière indirecte de nouveaux outils de gestion permettant d'améliorer la gestion locale.* » (Lande, 2006, p. 42)

On pourrait rassembler les enjeux du débat en quelques termes (Saïdj, 2009, 2011). Une des questions centrales consiste à se demander si une même vision – normative – et une même conception du sens de l'action publique (la théorie de l'action ?) peut valoir de façon univoque pour tous les niveaux de gouvernement, emportant avec elles des objectifs convergents et des modes de faire communs. En mettant l'accent sur la logique de l'instrument, n'est-ce pas extraire les questions relatives aux finances publiques et à leur allocation entre gouvernement central et entités décentralisées, des enjeux de pouvoir, de concurrence

entre gouvernants et des dimensions politiques qui les parcourent ? Ne conviendrait-il pas de replacer les questionnements dans le contexte et les relations du moment ? M. Cotten et S. Trosa (2007, p. 466) rappellent en effet que l'on est « *encore dans une situation de diabolisation réciproque où l'Etat reproche aux collectivités locales de dépenser trop, de coûter cher, voire d'être inéquitables face aux citoyens. Les collectivités, quant à elles, voient dans l'Etat un monstre froid, peu efficace, qui les submerge de normes inutiles et ne les consulte que lorsque ça l'arrange. Comment rétablir le dialogue ?* » Là se situent les enjeux stratégiques, selon les auteurs.

A cela peut être apportée une réponse à la fois originale et pragmatique. Elle ressort du travail de thèse en sciences de gestion conduit par M. Guenoun (2009), ayant analysé les conditions et modalités d'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales. Même si la performance s'impose aujourd'hui comme un devoir (dans les faits et/ou dans les représentations), les responsables locaux n'ont pas attendu sa promotion récente pour intervenir dans le sens de son amélioration, quitte à ce que ce soit en s'appropriant et en « bricolant » des outils de gestion existants. Une imposition, ou une injonction, descendante présente dans les référentiels ambiants coexisterait alors avec des initiatives ascendantes, suscitées par les contraintes, les volontés politiques locales ou les savoirs faire détenus localement. Ces initiatives présenteraient un double avantage : celui d'inscrire leurs promoteurs dans les débats sur la normativité inhérente à ces formes de management, celui encore de les positionner dans la recherche de compromis entre des exigences contradictoires propres à la performance interne, à la performance externe, et régnant au sein de chacune.

---

### *Des zones d'ombre*

---

La performance est érigée en nouveau critère de choix et d'évaluation des politiques budgétaires, pour l'Etat d'abord et potentiellement pour les collectivités. Dans quelle mesure cette nouvelle dimension (technicisée et fréquemment rabattue à l'observation de l'évolution d'indicateurs de pilotage) véhicule-t-elle une dépolitisation des finances publiques locales, en les éloignant de débats et de choix quant à l'utilité des moyens mis à la disposition des puissances publiques ? Est-elle suffisante pour reconfigurer les pratiques locales, dans la mesure où celles-ci sont ancrées dans un ensemble de dispositions, de normes et de cultures, résultant d'un héritage constitué sur un temps long ? Induit-elle une vision renouvelée en plaçant les résultats au centre des réflexions et des stratégies ? Est-ce au détriment d'autres registres (celui de la cohérence, de la pertinence et celui de l'utilité de l'action) ?

Quelles sont les collectivités qui adhèrent aux nouveaux modes de faire, celles au contraire qui sont réticentes ? Dans l'un ou l'autre cas, dans quelles configurations, et au nom de quelles visions (politiques, managériales, idéologiques...) ?

Une segmentation (telle que la suggère la performance, en étant entendue du point de vue du contribuable, du citoyen, de l'utilisateur) ne porte-t-elle pas avec elle les risques d'une segmentation des relations à l'argent public et à ses usages, entravant une vision d'ensemble des enjeux, par essence transversaux ?

Aux côtés de sciences économiques et de gestion, les sciences et la sociologie politiques ne trouveraient-elles pas là toute leur place ?



## 7 – DES MISES EN TRANSVERSALITE

### 7-1- LA VILLE, SES COUTS ET LEUR FINANCEMENT

On constate rapidement que la très grande majorité des travaux consultés concernent les communes et leurs finances. Les incursions dans les situations financières des départements et des régions sont rares. Lorsque c'est le cas, sont plutôt envisagés les aspects financiers de politiques sectorielles telles l'aide sociale départementale (Frinault, 2013), les actions des régions en matière de transport (Guéranger, 2007) ou les interventions économiques des institutions régionales (Desbouis, Bousquet, Klein, 1986).

Les analyses se font quelques fois plus spécifiques. Les grandes villes (Maarek, Bouinot, 1974 ; Houser, 2012) voire les capitales (Hussenot, 1987) sont considérées en tant que telles. Elles sont en effet porteuses de problématiques spécifiques tant du point de vue des dépenses que de celui de leur mode de financement. « *S'il est pertinent de se demander qui paie la ville, c'est parce que la ville est un espace où se concentrent des biens et des services dont les propriétés sont particulières.* » (Rocaboy, 2006, p. 1). Les principes de primatie et de macrocéphalie, telles qu'ils valent en matière de structure urbaine, se reproduisent, amplifiés, en matière de finances locales, opposant villes « riches » et villes « pauvres » (Pinol, 1999).

Des chercheurs se penchent quant à eux sur les spécificités financières des territoires ruraux (Pautard, 1984). Les investigations dans le domaine sont rares, voire fort rares.

Un certain nombre de travaux ne portent pas sur la(es) ville(s) en tant qu'échelon territorial spécifique mais plutôt en tant qu'objet, produit de diverses dynamiques : l'urbanisation, l'aménagement urbain sont sources de charges qui requièrent des financements à leur mesure. Les besoins en équipements et en dépenses d'investissement entretiennent par exemple des liens étroits avec les constructions de logements (Nakayama, 2008). Les explorations centrées sur la ville complètent alors ou prolongent celles qui, de longue date déjà, se sont concentrées sur les liens entre finances locales et aménagement du territoire<sup>133</sup> (par exemple : Meriaudeau, 1977, 1988 ; Hureauux, 1992 ; Datar, 1995), tout en leur donnant un tour spécifique. Les modes de financement des politiques d'aménagement posent des questions particulières, lorsqu'il s'agit des collectivités locales et des villes. Il faut en effet compter avec leurs tendances à des formes de développement concurrentiel, avec leurs volontés de solidarité locale (Joniec, Bouvier, 2003).

Par ailleurs, la ville est à la croisée de dynamiques complexes, multiples et surtout, circonscrites sur un territoire limité. En tant que telle, elle fait alors l'objet d'approches transversales centrées par exemple sur les coûts d'urbanisation (Guengant, 1995) ; il est dans ce cas largement fait appel aux références économiques portant sur la fourniture de services publics locaux. La ville est siège d'effets particuliers de congestion et de débordement.

Les études pionnières initiées par Y. Fréville sur les charges d'urbanisation (1972) ont suscité des investigations complémentaires de la part des membres du CREFAUR (Guengant, 2002). Les auteurs constatent combien la phase de collecte des données nécessaires aux explorations est lourde ; elle devient vite dissuasive. Les

---

<sup>133</sup> A l'âge d'or des politiques nationales dans le domaine, des heures de gloire de la DATAR...

initiatives dans le domaine ont ainsi tourné court et les tentatives ont peu essaimé hors du territoire rennais, cible de l'essentiel des investigations. A. Guengant (2005, p. 696) souligne que de ce fait, « *un champ majeur de l'économie des villes risque (...) de demeurer dans l'ombre, ou du moins dans la pénombre.* ». La perspective initiale de constitution d'un compte satellite des villes et d'une comptabilité des villes n'a ainsi pas connu de suite.

A ce stade, l'objectif n'est pas de se livrer à un examen exhaustif et détaillé des travaux afférents à la production de la ville, à sa gestion, à leurs aspects économiques. Celui-ci a déjà été pour partie réalisé<sup>134</sup>. On vise plutôt à mettre en relief comment les chercheurs traitant des aspects relatifs aux finances publiques locales se saisissent des questions urbaines, quelles (inter)relations ils tissent ou non entre les deux domaines. Cette tentative renvoie par ailleurs à cerner si et comment l'économie des finances locales s'approche de l'économie urbaine, ou bien *a contrario* comment elle s'en distingue (cf. partie recettes).

Précisons encore que sont uniquement pris en compte les articles faisant référence à la ville et/ou à la production urbaine et/ou à l'aménagement en tant que tels. Ceux qui traitent de la dépense locale, de l'investissement porté par les collectivités ou bien encore de leurs politiques (financières) dans certains de leurs domaines de compétences pourraient tout aussi bien être intégrés à l'analyse. La restriction opérée entre en résonance avec l'objectif de voir précisément comment problématiques urbaines et questions financières/fiscales entrent (ou non) en interrelations.

A l'issue de l'examen des documents référencés, 3 registres structurants apparaissent :

(i) - Les travaux s'abstraient des modes d'approches traditionnels, mettant en relation les coûts de fourniture des services publics locaux et l'importance des populations desservies. Trouverait-on un optimum dimensionnel qui soit également optimal sur le plan économique et financier ? Face au caractère peu concluant des résultats, les approches ont évolué et se sont complexifiées, en intégrant par exemple la densité de peuplement, les formes urbaines et les dynamiques mêmes d'urbanisation. L'étude d'O. Morlet (2001), mettant en relation les données financières d'un panel de communes franciliennes et leurs caractéristiques socio-urbaines<sup>135</sup>, est un exemple des tentatives faites dans ce sens. Les résultats de la démarche sont restés en mémoire non seulement pour leur teneur (ils étaient favorables aux basses densités résidentielles à un moment où le logement individuel et l'étalement urbain étaient objets de critiques), pour les polémiques qu'ils ont suscitées et également et surtout, en ce qu'ils ont attiré l'attention des experts sur la rigueur méthodologique requise pour de telles entreprises. Quelles garanties se donne-t-on pour tenir des raisonnements *caeteris paribus*, précisément quand les villes et leur environnement sont singuliers ?

A la suite de A. Guengant, J.-M. Josselin, Y. Rocaboy (1995), en lien avec les dynamiques d'urbanisation, l'étalement urbain (Guelton, Navarre, 2010), les mouvements de périurbanisation (Binet, 2000 ; Vilmin, 2001), en lien avec les dépenses et les comptes des collectivités, font l'objet d'études. Il peut également s'agir

---

<sup>134</sup> Par exemple : Guelton S., Navarre F., Rousseau M.-P., 2011, *L'économie de l'aménagement - Une réflexion théorique au service des praticiens*, Saint-Cloud, éd. Soteca, 252 p. ; Commissariat Général au Développement Durable, 2010, « Coûts et avantages des différentes formes urbaines », *Etudes & documents*, n° 18, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, 32 p.

<sup>135</sup> Comme : taux de logement individuel, richesse fiscale, revenu des habitants, taille de la commune, distance au centre de Paris, taux de croissance de la population

d'aménagements circonscrits à des quartiers (Caralp, 1988). Les conclusions sont généralement nuancées. Les liens de causalité entre expansions urbaines et pressions sur les budgets locaux ne sont pas avérés. M. E. Binet (2000, op. cité) souligne combien le contexte local et surtout, les choix politiques des élus importent. On pourrait retenir que les approches financières de l'urbain demandent, pour être probantes, à être multidimensionnelles voire systémiques.

(ii) - Parallèlement, aux travaux sur les charges et/ou sur les coûts, à l'image de Y. Rocaboy (2006) qui se demande « Qui paie la ville ? », plusieurs auteurs se préoccupent des modalités de financement de l'urbanisation et du fonctionnement urbain. Ces préoccupations s'expliquent par le fait que la ville exacerbe les problématiques généralement posées par le financement de l'action publique locale. Ceci peut tenir au fait que les milieux urbains génèrent des charges particulières (logements, équipements de superstructures, réseaux...), dans une chaîne complexe d'acteurs publics et privés où il n'est pas toujours facile d'identifier quels sont ou quels devraient être les payeurs, des contribuables ou bien des bénéficiaires. Se pose toujours la question du partage des coûts privés et des coûts sociaux, de leur prise en charge (Guengant, Lesne, Beaucire, 1995). Il n'est alors pas immédiat de déterminer quels sont les instruments –notamment fiscaux – adaptés (Vilmin, 2006 ; Comby, 2011). V. Renard (2006, 2011) souligne d'ailleurs combien les outils en vigueur peuvent poursuivre des finalités (de rendement, d'équité, d'incitation) difficiles à concilier, combien encore ils peuvent contrarier des objectifs affichés de politiques<sup>136</sup>.

Les particularités des problématiques financières tiennent également au fait que les villes imposent ou nécessitent des dispositifs de régulation particuliers tels les péages urbains (par exemple : Broussolle, 2013) qui soulèvent des questions tant théoriques que pratiques de mise en œuvre. Ces aspects prennent un relief particulier au moment où les enjeux de développement durable entrent ou sont entrés en scène. Quelle doit être la part d'objectifs de rendements au regard à des vocations premières d'incitation ou de désincitation de certains usages, tout en ménageant la diversité des usages et des sensibilités parfois contradictoires. Tout autant, les milieux urbains sont les lieux de mise en œuvre de politiques particulières (de transports publics par exemple), qui exercent de fortes pressions sur les budgets locaux. L'abord de la production et de la gestion de ces services urbains, de leurs coûts, est complexe. Il relève principalement de l'économie politique<sup>137</sup>.

A des fins d'analyse, il convient de pénétrer la complexité des dispositifs technico-gestionnaires, présidant par exemple au fonctionnement des services en réseaux (Jaglin, 2010). La compréhension du système des transports urbains, de la gestion des services d'eau et d'assainissement ou bien encore de collecte des déchets nécessite de considérer simultanément des secteurs (économiques), des réseaux et des territoires (Offner, 2002). Les modalités de financement (le Versement Transport, la REOM/TEOM) ne sont qu'une des dimensions du dispositif. Entrent également en ligne de compte les cadres législatifs nationaux et leurs évolutions, les transpositions de directives européennes, les modèles institutionnels et territoriaux (dont la progression de l'intercommunalité). Les aspects économiques, et qui plus est ceux liés aux finances publiques locales, ne constituent qu'un élément du dispositif analysé, et pas l'un des éléments essentiels. Les liens entre approches se tissent alors difficilement, ou ne le sont pas encore.

---

<sup>136</sup> Le financement d'investissement dans le logement social locatif est ainsi, selon l'auteur, contradictoire avec les volontés de limiter l'étalement urbain.

<sup>137</sup> A l'image par exemple des travaux développés par les membres du Latts (<http://www.latts.fr/>)

De façon générale, le financement des aménagements, des modalités de régulation comme celui de politiques sectorielles condensent des enjeux tant en termes d'efficacité que d'équité. Pour les transports publics urbains par exemple, la situation financière ne semble pas « durable » (Faivre D'Arcier, 2010) : en dépit d'un élargissement de l'offre, les coûts s'élèvent, ainsi que les participations à la charge des collectivités, et des contribuables. Selon les sensibilités, divers canaux de financement sont proposés : l'impôt foncier emporte la faveur de certains (Cavailhès, 2003) ; d'autres soulignent les vertus des tarifs (Rocaboy, 2006). Les financements mixtes peuvent encore sembler préférables (Prud'homme, 2000).

(iii) - D'un grand nombre de travaux émerge un constat partagé : les instruments fiscaux et financiers actuellement à l'œuvre, dans les cadres institutionnels en vigueur, conviennent peu ou mal au financement des développements urbains, voire à la résolution des dysfonctionnements sociaux et territoriaux valant dans notre contexte national<sup>138</sup> (Guengant, 2006). Ceci vaut, de façon aigüe, pour « l'urbanisation des pauvres » (collectif Gold II, 2011), la crise (économique et financière) ayant même avivé les tensions pour la fourniture des services essentiels dans les contextes en difficulté (Giraud, Lefèvre, Maria, Ruet, 2006). Les dispositifs utilisés jusque-là ne sont plus suffisamment modernes, justes, efficaces ou solidaires (Darne, 2003). Demeure posée la question de savoir si les défauts mis en exergue proviennent de l'implémentation de ces dispositifs ou bien encore des référentiels théoriques dans lesquels ils s'inscrivent ? Les conceptions de la théorie économique pourraient ne pas avoir évolué au même rythme que les villes, d'aujourd'hui et de demain ? Dans leur attachement à des concepts et à des instruments ayant fait leurs preuves, elles pourraient ne pas laisser place à l'analyse voire à la promotion de nouveaux modes de financer et/ou de faire (tels le *crowdfunding* par exemple, les pratiques de coproduction...). L'étude de ces modalités alternatives ressort probablement d'autres domaines disciplinaires<sup>139</sup>.

*A priori*, les travaux pourraient être à compléter au moins sous deux angles. En premier lieu, la crise (passée et en cours, économique et financière) a eu des incidences sur les dynamiques et sur les formes urbaines. Les budgets des villes en ont été affectés et le seront à l'avenir, mais de façon inégale selon les contextes (Baraud-Serfaty, 2009). Ces constats et analyses ne devraient-ils pas inciter à une territorialisation des approches, seule à même de prendre acte et d'explicitier la diversité des cas de figure ? Elle renseignerait en tout cas sur la poursuite –ou non- des différenciations territoriales. Par ailleurs, la « privatisation » semblerait prendre le dessus (au regard des apports publics, soumis à des contraintes de rareté) dans la production urbaine (Baraud-Serfaty, 2011). La finance est-elle au service ou contre la ville ? Les cadres théoriques jusque-là mobilisés pour l'analyse des finances publiques locales et le financement de l'urbain sont-ils suffisants, face aux nouvelles modalités de fonctionnement (sociales, technologiques...) des villes ?

En second lieu, les problématiques spécifiques aux métropoles (fusions, recompositions de territoires ayant leur propre mode historico-politique de fonctionnement, mis sous les feux de l'actualité avec la loi MAPTAM et autres) sont pratiquement pas abordées. Pourtant, vraisemblablement des spécificités se manifestent dans ces territoires. Plus grand n'est pas nécessairement moins cher, des externalités étant susceptibles d'aller à l'encontre des attendus. L'addition et la superposition des territoires, lorsqu'elles se produisent

---

<sup>138</sup> La substitution des dotations aux impôts locaux, la mutualisation avec l'intercommunalité ne résolvent pas les difficultés existantes (en particulier dans les grandes agglomérations)

<sup>139</sup> Entre autres : Ricard X., 2011, « La société civile laboratoire d'alternatives », *Revue Projet*, 5/2011 (n° 324 - 325), pp. 104-113

simultanément, sont susceptibles de produire des effets inattendus. Comment par exemple se recomposent les solidarités financières dans une métropole comme celle de Lyon, entre une agglomération constituée de longue date et un département déjà fragilisé et restreint aussi bien dans son territoire que dans ses domaines d'action ? Le paysage et les incidences sont probablement différents au sein du territoire marseillais, plus fragmenté sur le plan des tissus urbains, socio-économiques et politiques.

---

*Des zones d'ombre*

---

On dispose d'un nombre réduit de travaux consacrés aux interrelations entre les finances des villes et les processus de renouvellement urbain ou rénovation urbaine tels qu'ils se déroulent sur leur territoire. Les enjeux sont pourtant forts, dans des territoires souvent « paupérisés » et où s'engagent des dynamiques de long terme : les constructions et équipement recréés génèreront des charges de fonctionnement pendant de longues durées).

Les enjeux sont différents : le manque de connaissance n'est-il pas aussi flagrant concernant les quartiers et villes durables, en vague d'expansion. Que sait-on finalement sur ce que leur développement puis le fonctionnement génère, d'un point de vue fiscal et financier, pour les territoires qui les hébergent : les perspectives sont-elles soutenables, pour les contribuables et pour les usagers ?

## 7-2 - L'INTERCOMMUNALITE, OBJET AU CŒUR DES TENSIONS FISCALES ET FINANCIERES

### *L'intercommunalité, au cœur d'intérêts croisés*

Choisir comme point d'entrée spécifique l'intercommunalité (envisagée dans ses aspects fiscaux et financiers) présente de l'intérêt à plus d'un titre. Par exemple,

- La situation et la dynamique financière des intercommunalités ont fait l'objet de vives critiques (par exemple : Cour des comptes, 2005). Contrairement aux résultats escomptés, la création puis la généralisation de ces nouveaux groupements territoriaux ne s'accompagneraient pas, loin de là, de réductions des dépenses publiques locales ou d'une modération dans les prélèvements fiscaux opérés au sein du bloc communal<sup>140</sup>. Ces évaluations d'alors, fréquemment reconduites, font écho aux préoccupations émaillant les débats en cours, portant soit sur les tensions enserrant les budgets publics, soit sur les recompositions territoriales<sup>141</sup>. Tout se passe d'ailleurs, de ce point de vue-là, comme si l'on se situait dans un processus largement circulaire de questionnements et d'outillage institutionnel évitant d'aborder les obstacles substantiels<sup>142</sup> (Guéranger, 2000). Examiner de près les travaux dédiés à l'intercommunalité offre alors la possibilité de prolonger les réflexions

---

<sup>140</sup> Désignant les Communautés et leur communes-membres.

<sup>141</sup> A l'occasion par exemple de l'élaboration de la loi MAPTAM (Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles), du projet de loi NOTRe (loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République), etc.

<sup>142</sup> Tels les cumuls des mandats, l'inadéquation de la fiscalité locale...

précédemment présentées (cf. partie recettes et partie dépenses) en les considérant leurs apports à la lumière des développements à venir.

- La coopération intercommunale, en ce qu'elle s'inscrit dans les relations locales de pouvoir, fait émerger des questionnements en termes de gouvernance. Les sciences politiques (par exemple : Guéranger, 2000), la sociologie politique (par exemple : Le Saout, Madoré, 2004) se saisissent du sujet. Si les auteurs n'abordent pas frontalement les aspects relatifs aux finances locales, ils n'en croisent pas moins, tôt ou tard, la thématique. Ils ne manquent alors pas d'en souligner toute l'importance. Et ce, même si les analyses conduisent à mettre en évidence que les investissements (politiques) des élus locaux ont précisément pour but de construire « *un consensus autour de la nécessité de neutraliser les conséquences financières de l'intercommunalité* » (Guéranger et al., 2012, p. 161). Les juristes reconnaissent, quant à eux, que « *en matière d'intercommunalité tout commence et tout finit par les finances.* » (Hertzog, Siat, 2000, p. 91). Les spécialistes des sciences de gestion (par exemple : Shilkova, 2015) commettent également des travaux sur le sujet. La rationalité managériale, telle qu'elle pourrait se déployer dans les groupements de communes, contribuerait à lutter contre le poids de la fragmentation communale sur les finances locales (Guenoun, 2009). Les économistes ne sont pas en reste : les interactions, notamment fiscales, tant verticales qu'horizontales, auxquelles participent les EPCI ou dont ils sont siège, constituent autant d'objets d'investigation. Leur étude contribue à tester la validité des modèles théoriques, à enrichir la variété des modélisations économétriques, en les confrontant à de nouvelles réalités (par exemple : Leprince, 2011).

On pressent alors que l'intercommunalité apparaît comme une forme « d'objet transversal », au croisement d'une multitude d'approches disciplinaires. En parcourant la littérature dédiée, observe-t-on que les points de vue émanant des différents domaines trouvent à s'étayer les uns aux autres ? Ou bien les travaux demeurent-ils résolument sectorisés ?<sup>143</sup>

Mentionnons d'ores et déjà que l'objet en question ne se laisse pas aisément appréhender. L'appréciation de son effectivité, en matière de conduite de politiques publiques en général et dans le domaine de la mobilisation des ressources en particulier, est largement demeurée comme un point aveugle des recherches<sup>144</sup>. Le fait que les regroupements soient au milieu du gué, à l'intersection de plusieurs « figures » institutionnelles<sup>145</sup>, ne facilite pas l'analyse, qu'elle soit financière, fiscale ou d'une autre nature. On pourrait alors formuler l'hypothèse que l'institution de visées pluri ou multidisciplinaires ne va alors pas non plus de soi.

- L'intercommunalisation s'est déroulée dans la durée, se concrétisant sous diverses formes d'ensembles territoriaux, plus ou moins intégrés. Parallèlement à l'expansion et à la maturation de ces entités, les préoccupations des chercheurs ainsi que leurs conclusions ont évolué. Ainsi, à la veille de la mise en place des groupements de « première génération »<sup>146</sup>, déposséder les communes du bénéfice d'une part des taxes

---

<sup>143</sup> Une trop forte spécialisation disciplinaire des démarches pourrait constituer un frein à la dynamique d'ensemble des travaux, précisément quand l'objet est transversal.

<sup>144</sup> Ce qui a pour partie justifié le lancement par le PUCA, en 2010 ?, d'une consultation portant précisément sur « L'intercommunalité à l'épreuve des faits ». L'opération a été précédée par une série d'ateliers sur le thème ainsi par la constitution d'un état des lieux des travaux dans le domaine (Boino P. (dir.), Desjardins X., *Intercommunalité et décentralisation, Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, PUCA, 88 p.)

<sup>145</sup> Aubertel P., Boïno P., Rousier N., 2012, « L'intercommunalité à l'épreuve des faits », *Synthèse du programme de recherche, Gouvernement des villes et fabrique du bien commun*, PUCA, 92 p.

<sup>146</sup> Telles qu'instituées par la Loi ATR (Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République)

locales au profit des intercommunalités, mettre en place des mécanismes compensateurs semblait pratiquement inenvisageable. Il en irait sinon d'une réelle remise en question de l'édifice des lois de décentralisation et de compétences. Peu à peu, les recompositions institutionnelles ont trouvé place et avec elles, des formes viables de régimes de financement. Les réflexions et travaux scientifiques ont cheminé conjointement. Les spécialistes tentent désormais d'évaluer les incidences fiscales et financières, positives et négatives, allant de pair avec la couverture progressive du territoire national par l'intercommunalité (Gilbert, Guengant, Leprince, 2008).

L'objet intercommunal offre alors la possibilité d'une lecture diachronique, et conjointe des réalités et de leurs abords scientifiques.

Quels enseignements émanent alors des travaux dédiés et comment contribuent-ils aux réflexions déjà esquissées ?

#### *L'Intercommunalité comme mode de remédiation*

Si, dans les référentiels théoriques comme dans les pratiques, les bienfaits de l'institution communale<sup>147</sup> sont reconnus, les limites de l'émiettement sont tout autant cernées. Ne serait-ce par exemple qu'en termes de concurrence entre localités (Gilbert, Guengant, 1992). Les limitations sont d'autant plus vives que la parcellisation territoriale se double d'un empilement de collectivités et de taxes. Cette organisation éloigne de solutions optimales tant en termes de niveaux d'imposition que d'offre de biens publics locaux (cf. *supra*). L'inégale répartition des bases économiques au sein du territoire national, puis de perception de la taxe professionnelle, conduit en outre à l'existence d'intenses inégalités entre communes, difficilement acceptables. Une des issues à cette situation aurait pu consister en un aménagement des dispositifs de péréquation ou bien en une réforme du système d'imposition (Gilbert, Guengant, 1992). Un autre parti a été pris : celui de la coopération. La France a trop de communes, il faut les regrouper. Le principe, voire le dogme (Pallez et al., 2004), est admis et l'intercommunalité se construit sur ces fondements. Avec cette solution, de compromis, « *les communes françaises réalisent apparemment assez bien l'idéal décentralisateur qui entend conserver le pouvoir local le plus près possible des citoyens sans néanmoins renoncer aux avantages économiques de la grande dimension* » (Gilbert, Guengant, 1992, p. 95). La révolution intercommunale<sup>148</sup> se met en marche, qu'on l'estime silencieuse ou déguisée<sup>149</sup>.

Aux yeux de nombreux chercheurs et tout autant, dans le débat public comme dans les arènes politiques, ainsi que le donnent à voir les divers rapports parlementaires sur le sujet, l'intercommunalité trouve alors son registre de légitimation en se présentant comme une solution propice pour apaiser les tensions évoquées et manifestes aussi bien dans la collecte que dans le partage des recettes entre niveaux de gouvernement. Les justifications s'énoncent au moins d'une double façon :

- Les disparités de taux de taxe professionnelle et les effets de la concurrence fiscale sont coûteux pour les budgets locaux. Ils sont particulièrement dommageables dans une période de sous-emploi et de récession économique (Cascales, 1993). Mécaniquement, ces aspects négatifs diminuent avec l'élargissement des

<sup>147</sup> En termes de démocratie, de proximité pour saisir les préférences individuelles et locales...

<sup>148</sup> Buisson Jacques, 2005, « La révolution intercommunale », *Regards sur l'Actualité*, n° 314

<sup>149</sup> Par exemple : Aubelle V., 2013, « curieuse intercommunalité », *La Revue Civique*, n°12 ; Le Saout R., Vignon S., 2015, *Une invitée discrète – L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, éd. Berger-Levrault,

périmètres de taxation. L'intercommunalisation emporte ces effets alors avec elle. Ce choix comporte cependant des incertitudes (Madiès, 1997). Les groupements sont-ils les plus appropriés du point de vue des prélèvements ? Ne devrait-on pas tabler sur des aires de taxation encore plus étendues ? Ne devrait-on pas envisager de confier le pouvoir fiscal à un autre échelon de gouvernement, institué et porteur d'une légitimité démocratique ? Se posent également des questions tenant à l'asymétrie (de situation) des communes regroupées : certaines, davantage que d'autres, vont devoir supporter des coûts élevés pour intégrer le groupement.

On pressent bien à ces évocations que les spécialistes des approches en termes de décentralisation fiscale trouvent là un terreau favorable pour la déclinaison de leurs thèmes de prédilection.

- Ceci étant, la coopération fiscale prend diverses formes. Selon la nature institutionnelle des communautés, il leur revient une part variable des ressources et du pouvoir fiscal, auparavant entièrement dévolus à leurs communes-membres. Quelle que soit la formule, les régimes institués ménagent les équilibres financiers et politiques. Ils laissent d'ailleurs une part encore belle aux communes. L'intégration et la coopération la plus aboutie se concrétisent avec une certaine spécialisation des ressources : la fiscalité professionnelle unique<sup>150</sup>. Le dispositif contribue à l'exercice d'une certaine solidarité au sein des ensembles intercommunaux. Il prévoit en outre que, par l'intermédiaire de reversements, le groupement et ses communes soient en mesure de partager les fruits de la croissance des produits des impositions. Les bénéficiaires du dynamisme territorial peuvent alors profiter à tous les membres du groupement (Guengant, 2007). L'intercommunalité comporte certes un risque de ce point de vue (Madiès, 1997) : celui que cette croissance ne se produise pas, qu'elle ne soit peu ou mal partagée, et qu'il en résulte principalement *in fine* une perte d'autonomie fiscale pour les communes. Les dispositions pourraient même contribuer à maintenir la solidité des communes, l'attachement à ce niveau de gouvernement quand on déplore fréquemment son existence.

D'emblée, les groupements, en faisant à la fois plus grand sur le plan territorial et plus simple sur le plan fiscal, sont placés sous un double sceau : celui de l'efficacité et celui de la péréquation/redistribution. Cette dernière ne s'exerce pas uniquement par l'intermédiaire de flux financiers. De par l'exercice de leurs compétences, au travers de la conception et de la concrétisation d'un projet de territoire, les communautés disposent de leviers pour concevoir localement des dispositifs de solidarité (Guengant, Gilbert, 2008 ; Leprince, 2011). Les deux aspects sont indissolublement liés même si le pari n'est pas aisé à tenir. Il s'agit en effet tout à la fois d'étendre les périmètres de façon à leur garantir une certaine pertinence en termes de développement, d'attractivité, tout en rendant possible l'exercice d'une certaine solidarité locale à l'égard de chacun des membres ; on vise d'un côté à conjuguer les particularités en les conduisant vers la convergence tout en maintenant leur diversité.

L'efficacité et la solidarité escomptées se déclinent encore sous des voies complémentaires, si l'on suit le référentiel mobilisé par l'économie des finances publiques locales. L'expansion des périmètres et le réaménagement des modes de financement offrent par exemple des possibilités d'internalisation des effets de débordement, celles d'une meilleure répartition des charges de centralité, celles encore d'une plus grande adéquation entre l'espace des usagers des services publics locaux et celui de leurs payeurs (cf. parties dédiées).

---

<sup>150</sup> A expliciter là ou est-ce ailleurs dans le texte ?

Elles sont également propices à la réalisation d'économies d'échelle (Pommerehne, Blankart, 1979), voire encore à la concrétisation d'économies d'envergure (Breuillé et al, 2015)<sup>151</sup>. Autant-là de bénéfices justifiant l'institution des groupements et l'analyse de la coopération à laquelle ils donnent lieu, ces territoires condensant une multitude de problématiques et devant apporter des réponses pragmatiques aux enjeux qu'elles représentent sur le plan des réalités.

#### *L'intercommunalité, au prisme des évaluations*

A un titre ou à un autre, sur un plan théorique, l'intercommunalité est alors tenue comme un moyen, comme un dispositif ou comme un instrument de politique publique en tant que mode de remédiation à des situations problématiques dans les organisations en vigueur. De surcroît, elle doit même être en elle-même génératrice d'une plus-value additionnelle. Cet objet institutionnel inédit dans le paysage français, son mode de financement particulier vont progressivement se généraliser. Ce qui va inciter les chercheurs à se focaliser sur l'évaluation des incidences de ce nouvel état de fait.

La démarche est entreprise selon différents modes :

- Certaines investigations s'inscrivent dans le prolongement des travaux consacrés à la décentralisation fiscale, ou à la recherche du design institutionnel optimal (Frère, Paty, 2014). Les chercheurs considèrent alors la solution initiée en France au regard des solutions adoptées dans d'autres contextes nationaux. L'intercommunalité, telle que dans le modèle français, n'est qu'une des modalités possibles en vue de réduire les externalités (négatives) liées à la décentralisation. Elle est alors loin de constituer un en-soi et ne possède alors qu'une valeur relative, valant au regard de conditions sociologiques et politiques particulières.

- Un certain nombre de travaux cherchent à positionner l'intercommunalité au regard de l'un de ses attendus, à savoir celui de l'exercice d'une solidarité interterritoriale. Les dispositions normatives laissent une certaine latitude aux conseils communautaires pour édicter les règles du partage des ressources entre les entités regroupées. La variabilité des pratiques (Coutor, 2006), et la dispersion des informations afférentes, rendent alors délicate la construction d'un point de vue d'ensemble sur la portée de la redistribution au sein des ensembles intercommunaux (Guengant, 2007)

Il apparaît alors que, si la plus-value de la solution intercommunale est reconnue, elle n'en comporte pas moins un certain nombre de limitations. Certains groupements ne servent par exemple que de chambres de redistribution en direction des communes : ils contribuent alors au maintien du *statu quo* territorial, de ses inégalités et de son émiettement. Les solutions locales de péréquation ne sont par ailleurs pas nécessairement cohérentes avec celles instituées au niveau national : les risques d'effets contre ou sur-péréquateurs existent alors. Les groupements en tant que tels peinent en outre à être reconnus comme périmètres d'exercice de la péréquation verticale (Houser, 2012).

---

<sup>151</sup> Les économies d'échelle « existent dès lors que le coût unitaire de production d'un bien ou service public donné diminue lorsqu'il est produit en plus grande quantité. Toutefois, même en l'absence d'économies d'échelle, des réductions de coût appelées "économies d'envergure" peuvent être réalisées si les coûts de production diminuent de par la production centralisée de plusieurs biens et services distincts. Ces économies d'envergure sont d'autant plus importantes que la production de différents biens et services publics nécessite les mêmes équipements productifs. Toutes choses égales par ailleurs, ces deux types d'économies doivent alors se traduire par une réduction des dépenses locales et donc de la fiscalité à prélever pour les financer. » (Breuillé et al, 2015)

Les limites évoquées rejoignent les débats sur la difficile conciliation entre les effets de solutions décentralisées et les volontés de préservation d'une certaine équité ou uniformité spatiale. En franchissant un saut, avec le passage des communes à leurs intercommunalités, la diffraction des situations demeure, à peine amoindrie. Le remède institué n'aurait-il alors que contribué à déplacer le problème, et non à le résoudre ? Les tensions apparaissent d'ailleurs structurelles et difficilement solubles : les fondements de l'intercommunalité se trouveraient-ils alors dans d'autres registres que ceux évoqués ? Seraient-ils plus politiques qu'économiques, dans un jeu subtil et mouvant entre Etat et représentants locaux (Pallez et al., 2004 ; Le Lidec, 2011) ? Les arrangements fiscaux et financiers ne seraient-ils finalement que de second ordre quand on les attendait substantiels ? En conséquence, les approches économiques buteraient sur des questions récurrentes et difficiles à dépasser avec les outils mobilisés. L'allocation et la répartition des ressources n'atteindraient pas l'optimalité, avec un niveau additionnel de gouvernement, suscitant les mêmes limites que celles qui l'avaient engendré.

Ceci étant, les aspects négatifs évoqués, et qui joueraient en défaveur de l'intercommunalité, méritent d'être nuancés et ce, précisément, à la lumière de travaux croisant une pluralité de points de vue (Reigner et al., 2010). Il s'agit alors de dépasser les oppositions théoriques « classiques » entre les tenants d'un modèle issu des théories du *Public choice*<sup>152</sup> et les convaincus de l'utilité de l'action publique, bénéfique sur le plan de l'efficacité comme sur celui de l'équité (cf. partie recettes et dépenses). Les travaux, trouvant à s'alimenter dans les analyses d'un matériau empirique qualitatif, questionnent sous un angle inédit l'intercommunalité. En prenant comme points d'entrée la fiscalité et la solidarité qui s'exerce par l'intermédiaire de la Dotation de Solidarité Communautaire, les auteurs montrent que les enjeux ne se situent pas dans une opposition binaire entre logiques communalistes et intérêt communautaire. L'intercommunalité mérite précisément un regard à la fois plus positif et plus nuancé. Il s'agit en effet d'une construction progressive, fondée sur un processus de négociation, ménageant les intérêts en présence, avant d'aboutir à la concrétisation d'une solution sur mesure d'interdépendance. L'analyse est riche, non seulement du point de vue des éclairages apportés, mais également grâce aux ponts qu'elle permet de jeter avec des travaux d'ensemble conduits sur le thème (Guengant, 2006), avec des travaux s'apparentant à d'autres courants disciplinaires (les sciences politiques par exemple). La posture, revendiquée par les auteurs, contribue à montrer comment une vision des finances locales participe à la compréhension d'un objet complexe. Elle rend également possible l'intégration des caractéristiques des territoires, ce que permettent moins ou plus difficilement les modélisations d'ensemble.

- Diverses recherches visent quant à elles à situer l'intercommunalité dans le registre de la coopération fiscale et de l'efficacité. En particulier, les économistes se penchent sur les relations entre fiscalité communale et intercommunale, sur les incidences de l'empilement, résultant de la mise en place, avec les groupements, d'un échelon supplémentaire de gouvernement. Les évaluations des effets de la superposition sont encore entourées d'incertitudes. Un certain consensus s'installe autour de la manifestation d'incidences inflationnistes, tant en termes de fiscalité (Guengant, Leprince, 2002 ; Pigué et al, 2008 ; Breuillé, 2015) que de dépenses locales (Frère et al., 2012), concomitantes à l'intercommunalisation. Les interprétations varient quant à la nature des mécanismes à l'œuvre. La quantité comme la qualité des prestations fournies au sein des

---

<sup>152</sup> Ou modèle dit du Léviathan : schématiquement, les décideurs publics ne recherchaient, à l'occasion de l'exercice de leur mandat, qu'à maximiser leurs rentes, financières ou électorales (Buchanan, Tullock, 1962 ; Buchanan, 2002).

territoires communaux sont en jeu. Tout autant interviennent des faits exogènes (des normes plus exigeantes, une évolution structurelle des dépenses de personnel et d'administration...). Communes et communautés n'auraient qu'imparfaitement joué le jeu de la substitution ou celui de la complémentarité. Les processus diffèrent selon les cas. La diversité des situations et la pluralité des dynamiques s'opposent en tout cas à la formulation de relations strictement causales. De la sorte, O. Thomas (2009) se demande si l'inflation constatée résulte d'une simple juxtaposition involontaire d'éléments ou bien si elle est le fruit de stratégies politiques bien déterminées de la part des élus locaux. Suivant S. Paty et ses co-auteurs (cf. *supra*), le dépassement de l'opposition ne serait-il pas de mise, pour une construction qui ne serait ni purement mécanique, ni entièrement politique ?

*Une forme de conclusion partielle ?*

Finalement, d'une lecture rapide et partielle des travaux croisant le sujet de l'intercommunalité et des finances locales, il est possible à ce stade de faire état :

- de l'existence d'un décalage partiel entre les référentiels théoriques en sciences économiques notamment et les formes évolutives des groupements pris dans une diversité de modes de coopération. Les situations et les outils méthodologiques<sup>153</sup> se prêtent difficilement à une appréciation des différenciations territoriales existantes, qu'il s'agisse de leur expansion ou de leur réduction. Comment en effet apprécier la portée de dispositifs pouvant être décidés localement au nom de visions propres de la solidarité territoriale quand elle emprunte par ailleurs divers canaux complémentaires (Gilbert, Guengant, 2001 ; Régnier et al., 2010) ;

- de difficultés à pressentir pour transformer l'essai des études et évaluations existantes. Les recompositions territoriales à venir sont fondées sur des objectifs de rationalisation, tout en empruntant à des principes et à des réalités qui ne sont pas totalement analogues à ceux qui les ont précédés. On vise à faire toujours plus grand avec les régions et les métropoles, en conjuguant objectifs de développement, réalités politiques et territoriales. La donne a cependant changé du point de vue des ressources financières mobilisables. L'Etat peut difficilement actionner un levier incitatif et bonifier les dotations aux territoires qui se regroupent. La fiscalité s'est transformée : elle a changé sans pour autant se simplifier, rendant les débats autour des partages toujours aussi âpres. Il est encore plus délicat de s'en servir de variable d'ajustement quand elle repose de plus en plus sur les ménages, y compris pour les intercommunalités.

- de productions émanant de divers domaines disciplinaires ayant chacun leurs propres registres d'énonciation particuliers et entretenant peu de liens. A quelques exceptions près, politistes et économistes continuent à questionner les objets institutionnels à leur façon (cf. *supra*). On ne saurait voir là un trait spécifique valant pour l'analyse des groupements ; il prévaut largement pour l'ensemble des investigations de l'ensemble des finances publiques locales. Ce trait ne devient-il pas un obstacle quand les groupements et/ou les recompositions ont précisément pour objet de redessiner des contours institutionnels et politiques, des périmètres de ressources et de charges, dans un contexte où la mobilisation des moyens, leur utilisation et finalement leur gouvernance ont changé de régime de contraintes ?

---

<sup>153</sup> Comment en effet produire des résultats ayant quelque portée générale quand les mécanismes de la solidarité intercommunale peuvent varier du tout au tout, dans un registre à la fois variable et composite d'objectifs et d'instruments (la DSC, les fonds de concours, les arrangements autour des Attributions de Compensation, par exemple) ?.

---

*Des zones d'ombre*

---

Des incertitudes ont été mises en avant quant à la pertinence des intercommunalités. Sont-ce principalement des « clubs de riches » ? Dans ce cas, s'agit-il de la richesse des populations ou de celle des territoires (Davezies, 2004) ? La réponse n'est pas neutre du point de vue des différenciations spatiales, des questions de cohésion. Le territoire peut difficilement apparaître comme un instrument au service de l'équité sociale (Estèbe, 2004). L'argumentation développée par l'auteur a été critiquée. La redistribution opérée par l'intercommunalité concerne les fruits de la croissance économique et les surplus fiscaux davantage que la richesse existante. La solidarité intercommunale n'emprunte pas uniquement des voies financières ; elle passe par d'autres canaux et notamment par ceux des politiques conduites par les conseils communautaires.

Le débat n'est pas clos, il renvoie à des alternatives classiques entre *space/people*. L'expansion des périmètres, choisie ou subie, a modifié la consistance des territoires communautaires, leur plus ou moins forte homogénéité, qu'on l'envisage sous l'angle de leur tissu économique ou sous celui de leur composition sociale. La réforme de 2010 a par ailleurs redistribué les cartes en matière de géographie des ressources (Navarre, Rousseau, 2013) de même que la nature des ressources bénéficiant aux groupements (cf. *supra*). On connaît peu ou mal, quelles sont les incidences, d'un point de vue factuel, de ces évolutions, si et comment elles bouleversent les pratiques de la solidarité locale et encore si et comment elles affectent les stratégies de développement, d'aménagement adoptées localement en lien avec les arrangements politiques locaux. Qu'en est-il, du point de vue des chercheurs ?

Parallèlement, à l'heure des métropoles, on dispose de peu de visibilité sur les inégalités entre ces nouvelles formes institutionnelles et territoriales, sur les lignes de fracture qui règnent en leur sein. De ce point de vue, les politiques conduites à l'échelle métropolitaines constituent-elles une avancée du point de vue des situations de difficultés ou bien au contraire, génèrent-elles une distanciation accrue vis-à-vis des sous-espaces déjà les moins intégrés et les moins dotés, d'un point de vue fiscal et financier ?

La forte mobilité des bases d'imposition qu'elles soient attachées aux ménages ou aux entreprises entre en tension avec les principes de la fiscalité locale qui, par essence, doit être attachée au territoire. Le fait de raisonner à l'échelle des périmètres communautaires, voire des bassins de vie, engage-t-il vers des dispositions pragmatiques adaptées et vers un renouvellement des modèles cherchant à circonscrire les interactions fiscales ?

L'exercice de la solidarité à l'intérieur des ensembles intercommunaux a pris un nouveau jour avec les débats accompagnant la mise en place de la solidarité dite horizontale (cf. partie dédiée) et avec l'instauration du Fond de Péréquations des ressources Intercommunales et Communales (FPIC). La Dotation Globale de fonctionnement pourrait être affectée aux intercommunalités, les exécutifs communautaires décidant ensuite des modalités de sa répartition entre les entités composant l'ensemble. La solidarité intercommunale a déjà pris des formes innovantes (Uhaldeborde, 1995, 2004). Quelles sont celles qui se manifestent ? Quelles analyses peut-on conduire qu'il s'agisse de la gouvernance à l'oeuvre ou des blocages en action



## 8 – DES ZONES D’OMBRE

L’élaboration de l’état des lieux présenté reposait sur divers objectifs dont l’essentiel était de percevoir les évolutions du système financier local au cours des 30 dernières années et leurs fondements, telles qu’elles étaient décryptées par les chercheurs. Le *survey* devait servir à dégager les éléments essentiels de description et d’analyse au regard des problématiques servant de base aux investigations, que les questionnements traversant les recherches soient récurrents ou singuliers. Il devait apporter de la matière pour confirmer ou infirmer le constat d’éloignement de la recherche par rapport à la thématique centrale des finances publiques locales.

De ce dernier point de vue, il ressort que l’éloignement est plus apparent que réel. Les publications recensées sont abondantes et bien plus nombreuses qu’on pouvait l’escompter *a priori*. Pour autant, on pourrait faire état d’une forme de distanciation des recherches par rapport à la thématique.

Si l’on considère les sciences économiques principalement investies dans le sujet, tout se passe comme si les fondements avaient été posés à ce moment-là, en majorité par la littérature anglo-saxonne. Ils ont alors connu des développements conséquents avec la disponibilité des données et le perfectionnement des modèles économétriques. Dans le fil de cette dynamique, les travaux récents sont porteurs de nombreuses avancées. L’élan et la nouveauté s’émoussent cependant, au moins pour qui ne suit pas les développements que les chercheurs livrent de façon préférentielle aux revues étrangères spécialisées.

La décentralisation des années 80 semble avoir à la fois modifié le cours des institutions et de leurs finances, et celui des idées. Depuis, les travaux trouveraient difficilement une intensité à la mesure de celle qui parcourait les débats tant autour des présupposés attachés aux changements institutionnels et politiques qu’à leurs incidences fiscales et financières. La réforme fiscale de 2010 a suscité de l’intérêt et des publications ; ses incidences sont peu ou pas évaluées. Peut-être s’agissait-il d’une transformation qui n’en méritait que le nom ? L’éloignement proviendrait d’une forme de spécialisation des travaux, au nom de leur ancrage disciplinaire, instaurant une coupure avec d’autres champs et avec le domaine de l’action, avec celui des acteurs ou des non spécialistes du domaine. Pour ces derniers, le coût d’acculturation devient trop élevé d’autant que le système gagne progressivement en complexité. La recherche s’éloignerait alors de la compréhension des mécanismes et des logiques fondant les situations actuelles devenant de plus en plus ardue.

Du point de vue des thématiques traitées et des résultats essentiels, il semble que la séparation traditionnelle entre ce qui relève de la mobilisation des ressources et ce qui a trait à leurs usages vaut largement, au bénéfice de la première. L’analyse des fondements de cette dichotomie reste à faire par des développements socio-historiques, des recherches sur les puissances publiques en lien avec leur pouvoir d’imposition, des travaux sur les visions politiques et représentations associées à l’intervention des gouvernements dans les protections sociales et sous les formes d’Etat-Providence.

Cette coupure n’est cependant pas absolue. Les objets des recherches sont nécessairement circonscrits et amènent à traiter préférentiellement d’aspects bien délimités. En toile de fond, les différents éléments constitutifs du système financier local sont pour la plupart présents. L’évolution du contexte économique et politique contribue d’ailleurs à transformer les postures et les réflexions. La disponibilité de l’argent public et des contributions garantissait hier une couverture des dépenses envisagées ; celles-ci pouvaient alors être

premières dans le champ de la décision. Les façons dont se faisaient les ajustements par les recettes étaient quant à eux au centre des investigations. La dynamique est désormais inversée. L'état enserrant les ressources et limitant leur mobilisation engage à revoir les modèles dépensiers. Les réflexions sur l'optimisation, la performance des usages, la recherche du design institutionnel adapté, la hiérarchisation des priorités et les processus décisionnels pénètrent dans le champ des travaux.

Par ailleurs, les interrelations au sein du système financier sont *de facto* intégrées lorsqu'il est question de financement de la dépense par recours à l'emprunt et de l'impératif corrélatif de solvabilité. Elles le sont encore lorsque les chercheurs traitent de péréquation.. De façon sous-jacente, se lit une vision politique de l'équité ou de l'égalité, les chercheurs se livrant à l'analyse des représentations associées ou à l'évaluation des instruments mobilisés.

Un autre élément marquant émanant des travaux recensés a trait aux relations entre Etat et collectivités et à leur dynamique, telles qu'elles sont analysées et considérées au prisme de diverses approches disciplinaires. Les points de vue convergent globalement même s'ils ne sont pas de toute évidence réductibles les uns aux autres. Au début des années 80, l'Etat est fortement présent dans l'administration des finances locales que ce soit par l'exercice des contrôles *a priori* placés sous l'égide des services préfectoraux, par l'intermédiaire des liens institués entre subventions et prêts, par le régime de liberté surveillée entourant l'accès aux emprunts, etc. Les lois de décentralisation amènent une vague de libération dans différents domaines, au nom d'une autonomie locale qui s'étend progressivement. Elle se concrétise entre autres par le pouvoir accordé aux élus de fixer les taux des impôts locaux, par la liberté qui leur est donnée de recourir à tous types de prêts et de prêteurs, par la globalisation des dotations, etc. Pour autant, le local reste sous surveillance et sous contrôle. Les Chambres régionales des comptes sont instituées à ces fins ; les comptables demeurent présents pour le maniement des deniers publics. La gestion des taxations locales, de l'évaluation des bases à la perception des produits en passant par leur reversement progressif aux collectivités bénéficiaires, reste aux mains des services étatiques compétents. L'Etat est présent directement sur certains plans, indirectement dans d'autres, aux côtés des collectivités.

Son influence indirecte est perceptible au travers des incitations financières ayant contribué au succès de la constitution des groupements à fiscalité propre. La logique de guichet a fonctionné, conjointement à une intercommunalisation des projets dont se sont saisis certains territoires. Parallèlement, l'institutionnalisation de la taxe professionnelle unique a incité à une intégration par les ressources, rendant possible de nouvelles répartitions des compétences entre communes et communautés.

Parallèlement et en l'absence d'une réforme d'ampleur du système de taxation, l'Etat devient le premier contribuable local. L'intégration au sein de la Dotation Globale de Fonctionnement des compensations financières qu'il accorde est un signe d'une forme de recentralisation financière quand paradoxalement, le principe d'une décentralisation administrative et politique continue d'être affirmé. Les difficiles débats autour de l'autonomie financière locale, leur constitutionnalisation (en 2004) sous forme de principe rigidifié à caractère technique, symbolisent à leur façon l'état des tensions voire des hésitations.

Dès son annonce et dans ses contenus, la réforme financière de 2010 figure un compromis entre une volonté de changement impulsée par les gouvernements successifs, la nécessité de ménager les activités économiques et celle encore de préserver les ressources des collectivités. Le maintien des équilibres est pour l'essentiel renvoyé vers les collectivités elles-mêmes : les territoires gagnants versent des fonds de garantie aux perdants, selon des règles fixées par la loi et à l'issue d'une centralisation des fonds. L'essor de la péréquation

horizontale rejoint cette tentative de renvoyer le local au local ; les règles du jeu sont néanmoins toujours du ressort du gouvernement, des assemblées parlementaires et des services centraux.

Impératifs européens aidant et redressement des comptes publics obligeant, le gel puis la réduction des dotations de l'Etat aux collectivités ainsi que les Pactes successifs accompagnant le dispositif signent la mise en œuvre d'une nouvelle dynamique. L'objectif affirmé est bien de responsabiliser les collectivités et de les amener, de façon indirecte, à modérer la progression de leurs dépenses. Les principes et l'attachement à la décentralisation s'accommoderaient difficilement de mesures plus directives. Progressivement, la rationalisation, la performance se diffusent, au titre d'objectifs et de modes de gestion renouvelés. Proches des collectivités et sous le sceau du partenariat et/ou de la confiance, les services du Trésor accompagnent les responsables locaux dans cette voie. Les représentants des collectivités se rangeront-ils à ces impératifs ? Ou bien, dans leur diversité et au nom de leur autonomie, trouveront-ils leurs propres arrangements dans la conduite des actions publiques locales et dans l'intrication de ces dernières avec les réalités territoriales ?

Dans un autre registre et toujours de façon diachronique, diverses vagues successives composeraient la période étudiée. Les années entourant la décentralisation sont celles d'une expansion des budgets locaux, déjà en marche sous le poids des dynamiques urbaines et économiques. Les transferts de compétences modifient de façon plus ou moins substantielle la surface financière de tout ou partie des collectivités. Les principes de gestion provenant du privé font leur entrée avec les changements de référentiels comptables locaux, avec l'arrivée de maires et de personnels rompus à ces techniques ou attachés à des visions issues des entreprises. La période d'expansion s'y prête, engageant alors vers des débordements, d'ampleur cependant encore contenue. La notion de risque fait son entrée sur la scène locale, dans la gestion, dans les modes de contrôle et dans les modalités de prévention. Les difficultés conjoncturelles des années 90 incitent à davantage de vigilance. Les responsables locaux, au moins certains d'entre eux, s'entourent de conseils, se dotent d'instruments de gestion ou de pilotage. La fiscalité ne peut plus être autant au rendez-vous. Les institutions bancaires diffusent des offres attractives, facilitant les réalisations *a priori* bénéfiques pour le développement des territoires, en différant temporairement les charges. La dynamique s'enclenche. En lien avec l'évolution conjoncturelle, les risques attachés aux produits bancaires mal maîtrisés se concrétisent rapidement, à la manière d'un symptôme. L'étau des financements se resserre progressivement : celui des prêts avec la frilosité des banques privées, celui des dotations avec la décroissance des dotations étatiques, celui de la fiscalité désormais moins productive de ressources et plus dépendante des ménages. Les responsables locaux pourraient être à la recherche de connaissances et d'instruments renouvelés, pour faire face à la nouvelle donne ?

De toute évidence, traiter de ces thématiques de façon synthétique conduit à un propos général qui accentue les différences et similitudes entre les travaux. Il l'est d'autant plus que maints ouvrages documentés livrent des analyses substantielles sur le sujet en apportant toutes les nuances requises. L'objectif essentiel était de mettre en perspective les principaux thèmes, régulièrement traités par la littérature scientifique, faisant cependant abstraction des spécificités qui en font la richesse et la diversité.

---

*Des zones d'ombre*

---

Des points aveugles ont été relevés à l'issue de l'examen des travaux recensés. Une analyse essentielle consisterait à s'interroger sur les raisons conduisant à ce que les sujets, objets ou thèmes en question demeurent peu explorés quand d'autres donnent lieu à des investigations régulières et abondantes. Pourrait-on déceler dans ces différences de traitement des effets de mode pour les commanditaires des recherches et/ou de la part des chercheurs, des mécanismes de propagation des intérêts, des résultats de limitations disciplinaires, des obstacles insurmontables d'un point de vue méthodologique pour certaines approches ? Ces déficits trouvent-ils encore leur raison d'être dans la combinaison de ces motifs, voire faudrait-il en invoquer d'autres encore ? Les interrogations demeurent et mériteraient d'être élucidées.

A ce stade, les zones peu ou moins traitées pourraient donner lieu à une énumération, exhaustive au sens de l'investigation conduite, en reprenant point par point les pistes esquissées à chaque occasion. Le résultat de la démarche présenterait un intérêt pour qui souhaiterait investir un sujet spécifique de recherche ; il serait alors quasiment assuré de produire des connaissances inédites. La démarche contribuerait à conforter une vision segmentée des finances publiques locales et des investigations dans le domaine. Afin d'éviter une telle parcellisation, des lignes fédératrices ont été recherchées. D'une part, elles semblent en cohérence avec le mode de fonctionnement systémique des finances locales. D'autre part, formulées de manière encore générale, elles sont à même de susciter l'intérêt des chercheurs ainsi qu'une mutualisation des initiatives, quitte ensuite à ce que se développent des approches centrées sur des points spécifiques.

S'attacher à des dimensions structurées plutôt que spécialisées est de surcroît une invitation au développement d'approches pluridisciplinaires. On l'a souligné, s'il importe de mettre à jour les résultats de processus de décision (des taux d'imposition, des niveaux d'endettement... par exemple), à la lumière des situations locales, il est également essentiel d'éclairer la façon dont ces processus se sont déroulés. Quel crédit accorder aux théories qui voudraient voir là des stratégies intéressées des acteurs, aux hypothèses selon lesquelles les choix seraient effectués au nom de principes incrémentalistes, aux postulats qui invoqueraient le poids des contraintes et des normes, ne laissant que de faibles marges de manœuvre, etc. ? Les éclairages requis pour une vision compréhensive semblent uniquement pouvoir provenir de regards croisés. La tentative pour construire une grille potentielle de lecture des travaux dédiés aux dépenses locales (et qui pourrait être aménagée et enrichie pour d'autres entrées thématiques) visait à servir ce point de vue. La schématisation et les mises en perspective font perdre en spécificité, en acuité et en profondeur pour chacune des approches spécialisées. Ceci étant, il en résulte un gain du fait d'une moindre réduction des réalités observées, chacun des champs disciplinaires s'attachant finalement à ne considérer que ce qui lui est familier.

De tels croisements entre disciplines sont assurément difficiles à construire quand les institutions, les modes de reconnaissance académique, les publications cotées, etc. imposent leurs contraintes et leurs modes de spécialisation. Les échanges ne se décrètent pas, d'autant que les codes, les modes de raisonnement, les référentiels théoriques et les démarches méthodologiques sont pratiquement propres à chacun des champs. Des pratiques partagées peuvent néanmoins se développer au risque sinon d'une abstraction et d'une

distanciation par rapport aux réalités qui, sur un objet comme les finances locales articulé aux réalités territoriales et aux dimensions politiques, privent la recherche de ses sous-bassements, voire en réduisent l'utilité.

Aussi à titre exploratoire, les axes en question sont proposés avant d'envisager des perspectives de recherches à venir à la fois thématiques et fédératives ; les dimensions évoquées trouveraient leur place en tant que fils conducteurs.

En première analyse, six dimensions semblent structurantes pour les travaux consultés et pour les zones d'ombre repérées.

- Un *premier axe* serait relatif aux dynamiques temporelles dans lesquelles sont inscrites les finances publiques locales. En conséquence, les travaux à venir pourraient (voire devraient) intégrer ces évolutions. Qu'il soit question de fiscalité, de dotations ou de dépenses, les chercheurs font quasiment tous allusion à « un avant » et « un après » la décentralisation. Le recours aux emprunts n'est plus le même, depuis la crise économique et financière de 2008. La gestion, l'organisation et les processus budgétaires ont devant eux un devenir marqué par l'irruption de la performance, institutionnalisée avec la mise en place de la LOLF, etc. La nécessité d'approches longitudinales est propre à tout sujet ou objet de recherche. Elle est essentielle lorsqu'on considère le système financier local, celui-ci se construisant par sédimentation progressive. L'architecture actuelle des dotations ne s'interprète qu'à la lueur des dispositions qui l'ont précédée, elles-mêmes situées dans des contextes politiques et économiques particuliers. Les incidences des changements des modes d'imposition intervenus en 2010 se trouvent largement dans les mécanismes d'accompagnement de la réforme.

La dynamique en cours est en outre essentielle en ce que, tout en s'inscrivant dans la continuité et les micro-changements qui sont survenus, elle initie une forme de rupture. Bon an mal an, les recettes et les dépenses progressaient de façon suffisamment différentielle pour dégager une épargne mobilisable pour le financement de dépenses d'investissement. Avec une moindre évolution des ressources fiscales, une stagnation puis une diminution des dotations de l'Etat, une nouvelle période – un nouveau paradigme – s'installe, sous le sceau de la réduction. Les perspectives s'inversent.

Comment les ajustements sont-ils en train de s'effectuer sous l'effet des nouveaux impératifs et compte-tenu des inerties et des héritages, au vu de la nouvelle donne et des horizons qu'elle sous-entend ?

- Un *second axe* porterait sur le couple institution/territoire et sur l'attention à accorder aux deux termes au prisme des différenciations territoriales et des inégalités.

Parmi les travaux consultés, on a différencié ce qui relève plutôt d'un point de vue « macro », à une échelle souvent nationale, et ce qui est du ressort du « micro », entendu comme valant pour un ou pour quelques territoires, représentés par leurs institutions décisionnaires et gestionnaires en matière de finances locales. Les chercheurs ont généralement une inclinaison quasi-exclusive pour l'un ou pour l'autre de ces partis d'investigation.

De nombreuses recherches portent sur les différences en matière de richesse fiscale, de dépenses, etc. et discutent des dispositifs de péréquation destinés à réduire les différences qui semblent inéquitables. Une part des écarts entre les situations financières des collectivités tient à des différences de situations, ou de contextes, voire de besoins. Elles proviennent donc des particularités locales. L'espace et le territoire

interviennent de façon essentielle. M.-E. Binet et ses co-auteurs (2010) montrent ainsi qu'en tenant compte de l'hétérogénéité spatiale, on aboutit à des résultats inédits allant à l'encontre des conceptions reçues en matière d'architecture institutionnelle. Ce qui invite à chercher les liens se tissant entre les spécificités des territoires, leurs dynamiques et les finances administrées par les institutions qui en ont la charge. Les visions peuvent alors difficilement être uniquement globales, ignorant les spécificités locales ou les réduisant à quelques variables-clés.

La coïncidence ou non entre territoires et institutions constitue d'ailleurs un point d'entrée pour qui s'intéresse aux effets de débordement, aux coopérations intercommunales, aux coopérations interterritoriales, etc.

Les questions sous-jacentes revêtent d'autant plus d'intérêt que les institutions et les territoires se recomposent soulevant en cela de nouveaux enjeux fiscaux ou financiers, faisant émerger des pratiques renouvelées de gestion et des reconfigurations des arènes de décisions ou de débats. Le sujet en lui-même importe également en raison même des formes institutionnelles qui se mettent en place, soit dans un mouvement de différenciation (des métropoles sont créées, et certaines avec un statut particulier) ou qui évoluent dans une tendance à l'uniformisation (les compétences des communautés urbaines et celles des communautés d'agglomération ne seront plus très différentes). En lien, les modes de partage des ressources et des charges soit se différencient, soit tendent à se ressembler. Ils prennent dans chaque cas une coloration particulière, compte tenu des effets de situation et également selon les préférences politiques des décideurs. Les monographies, à même de repérer et d'analyser les spécificités, ne s'imposent pas pour autant. L'un des enjeux réside dans la recherche des traits qui, finalement, sont communs et ceux qui différencient les finances et les territoires, et selon quelles combinaisons. Sont-ils propres au domaine fiscal et financier ou les catégorisations établies (en termes de développement territorial, de dynamique urbaine) trouvent-elles à s'appliquer ?

- Un *troisième axe* porterait sur les relations interterritoriales, envisagées d'un point de vue fiscal et financier.

Les approches « classiques », telles qu'examinées en matière d'interactions (verticales et horizontales) entre niveaux de gouvernement n'épuisent pas la question des interrelations financières entre ces entités. En particulier, elles ne disent rien des subventions allouées par certaines collectivités à d'autres (des départements vers les communes par exemple), des logiques à l'œuvre et des priorités qui s'instaurent (en matière de versements de fonds de concours par exemple), d'articulation des instruments financiers avec des perspectives d'aménagement, de développement, de cohésion sociale et territoriale (ces termes méritant d'ailleurs d'être discutés et opérationnalisés).

Raisonnement de façon théorique sur la taille ou l'organisation institutionnelle optimale en mobilisant les référentiels théoriques existants est riche d'enseignements et porteur d'avancées sur le plan méthodologique.

Les résultats issus des modélisations se heurtent néanmoins aux réalités politiques et territoriales. Aussi, et sans être dans une démarche purement inductive, pourquoi à l'inverse ne pas partir de l'observation des relations, des coopérations et des arrangements contractuels qui s'instaurent et qui dessinent les formes de l'interterritorialité ? C'est bien là que se construit l'action publique locale, dans un partage et une mise en commun de moyens, dans des processus d'apprentissage (Régnier et al., 2010). C'est bien là encore dans ces formes de coopérations que se jouent des possibilités d'atteindre des masses critiques, de procéder aux ajustements coopératifs à même de résister aux contraintes de rigueur. De tels arrangements sont constitués au nom d'enjeux politiques, traversés par des tensions. Ils ne sauraient s'ériger en configurations idéalisées.

Cependant, n'est-ce pas dans l'analyse de ces formes non institutionnalisées que l'on perçoit ce qui fait goulet d'étranglement sur le plan fiscal et financier et dans les modes d'organisation en vigueur, quand ils sont rigidifiés et que l'on tend pourtant à ériger comme modèles et formes de remédiation ?

- Un *quatrième axe* aurait trait à l'inventivité du local.

Les collectivités constituent un potentiel d'innovation et, par nécessité, savent identifier les vides présents dans les dispositifs institutionnels, dans les référentiels comptables, etc. pour construire des modalités d'action à leur mesure. Les services ont la capacité de construire des dispositifs inédits pour parvenir aux fins escomptées par les décideurs. De tels constats émaillent de façon récurrente les publications consultées. On pourrait pratiquement faire état d'un « bricolage interstitiel » allant jusqu'à déboucher sur des dispositions innovantes. De telles pratiques se manifestent inévitablement, lorsque les dispositifs sont insuffisants pour contenir toutes les incertitudes et répondre à la pluralité des situations. Elles peuvent même surgir lorsqu'il s'agit de se soustraire aux obligations. Dans le domaine fiscal et financier, les tensions sont fortes : le domaine est fortement normé, ce qui lui confère une certaine rigidité quand, parallèlement, il lui faut être de plus en plus adaptable pour intégrer les impératifs de modération, de rationalisation, de performance,... Les adaptations se jouent-elles alors localement en prenant des formes singulières là où subsistent des latitudes ? Trouve-t-on là des modalités pour dépasser les clivages territoriaux, les segmentations dans les modes de faire, les cloisonnements dans les modes de décision et de gestion des moyens mis au service de la collectivité ?

- Un *cinquième axe* ferait référence aux pratiques, réunissant ou opposant les acteurs concernés, par les questions de finances locales.

La performance (mode/idéologie/contraainte...) emporte avec elle un déplacement des enjeux et des responsabilités. Elus et gestionnaires se trouvent engagés dans la définition des objectifs, dans l'atteinte des résultats. Il leur faut encore composer avec ceux qui gèrent les ressources. Parvenir aux résultats attendus, rationaliser ou optimiser suppose des partages et *a minima*, un référentiel commun d'échanges. Quel est-il et comment se construit-il y compris dans des tensions entre cultures et savoir-faire ressortant d'univers différents ?

Les impératifs de rigueur s'imposant à l'ensemble de la sphère publique, et les objectifs en matière de régulation devant être partagés, de nouvelles formes de dépendance s'instaurent entre Etat et entités publiques locales. Les échanges sont placés sous le sceau de la confiance, sous celui du partenariat (avec les personnels des services du Trésor, avec les représentants des Chambres régionales des Comptes, etc.). Peut-on faire état d'une forme d'hybridation ?

Ces modes de faire et d'échanger ainsi que les rationalités qui les sous-tendent modifient-ils substantiellement les processus de décision ? Induisent-ils une forme de dépolitisation, au profit d'une technicisation ou bien au contraire, les impératifs de gestion, les instruments utilisés et les connaissances produites donnent-elles toute leur portée aux choix politiques ? Corrélativement, cela se traduit-il par une distanciation de fait avec la participation des citoyens, électeurs ou contribuables, se trouvant éloignés des débats ou au contraire cela engage-t-il, vers des modes renouvelés ou particuliers de codécision au nom de nouvelles formes de perméabilités ?

- Un *sixième axe* aurait finalement trait au paradigme qui pourrait être au fondement de la mobilisation des ressources locales et de leur utilisation.

Les principes (budgétaires, comptables, juridiques...) sont essentiels pour garantir de « bons » usages et pour assurer une réelle transparence et régularité. Des considérations en termes d'efficacité, d'équité, de durabilité ou de soutenabilité et qui reçoivent des contenus divers selon les auteurs demeurent fondatrices.

Néanmoins, les finances publiques locales et leur gestion doivent-elles tenir ces principes et considérations comme des objectifs ou plutôt comme des moyens au service d'une fin, c'est-à-dire celle de l'utilité des politiques publiques locales ? L'utilité est certes une notion polysémique demandant elle-même à être précisée. Elle peut néanmoins revêtir un sens d'un point de vue politique et telle que présidant aux processus de décisions. Elle trouve des déclinaisons dans le registre économique.

Ce faisant, les ressources et les dépenses qui sont consenties servent-elles effectivement cette fin ? La question reçoit difficilement des éléments de réponse dans la mesure où précisément, dépenses et recettes sont envisagées selon leur nature et non selon les domaines d'action auxquels elles sont destinées. Autant pour rendre difficiles les évaluations qui, sans constituer un nouveau dispositif organisateur, fourniraient des éléments de jugement pour procéder au choix.

Partant, à côté des explorations telles que conduites jusque-là, utiles pour la préservation des équilibres et celle d'une rationalité économique, un autre mode d'analyse ne pourrait-il se développer ? Il consisterait à évaluer, dans un domaine d'action donné puis dans leur ensemble, comment intervient la question des moyens financiers et de leur gestion, et dans quelle mesure ces ressources contribuent ou non à l'effectivité des politiques en question. Les finances locales seraient alors saisies dans leur articulation avec la conduite de l'action publique, et non plus seulement comme des fins en soi.

#### *Équité fiscale et conséquence ou dimensions politiques, sociales et économiques de la fiscalité locale*

Comme on l'a vu, l'équité fiscale signifie que chaque contribuable doit payer sa juste part dans le financement de l'action publique. Le caractère de ce qui est juste peut s'interpréter soit en fonction du principe d'équivalence (chacun doit payer en proportion des avantages retirés du service public), soit en fonction du principe de capacité contributive (chacun doit payer en fonction de ses aptitudes, mesurées par ses revenus, son patrimoine ou/et sa consommation).

Parmi les principales zones d'ombre figure l'évaluation des conséquences politiques, économiques et sociales de la fiscalité locale. Ainsi l'incidence fiscale de la taxe professionnelle, ou de la contribution économique territoriale qui la remplace, est assez mal connue. On ne sait précisément quels sont les contribuables apparents, les contribuables réels supportant finalement le poids de l'impôt. Très peu de travaux étaient disponibles à ce sujet, concernant la taxe professionnelle. On ne sait pas davantage ce qu'il en est avec la Contribution Economique Territoriale, sensée remédier aux défauts antérieurs, précisément envisagés du point de vue des contribuables. De même concernant les stratégies des entreprises en matière d'optimisation de la contribution sur la valeur ajoutée (CVAE).

Les conséquences de la réforme de la TP de 2010, et la réforme de la fiscalité locale qui en découle plus largement, ainsi que leurs conséquences sur les budgets locaux et sur les inégalités de potentiel fiscal sont peu évaluées, exception faite des travaux d'A. Guengant (2010, 2014). Les territoires déjà fragiles au titre de la taxe professionnelle sont-ils davantage fragilisés encore, avec le nouveau système de taxation ? Quels sont les sous-ensembles territoriaux finalement gagnants, avec la réforme ? La composition et la dynamique du nouveau panier fiscal contribuent-elles à exacerber les différences territoriales, accentuant par exemple les écarts entre territoires ruraux et métropolitains, entre les espaces de la globalisation et ceux qui n'en sont pas ? En

pratique, la fiscalité foncière sur les entreprises (via la contribution foncière économique et la taxe sur le foncier bâti et non bâti) est-elle une bonne contribution assise sur une bonne assiette comparativement à ce qu'en dit la théorie économique ? Est-elle proportionnelle aux bénéfices retirés par les entreprises des services publics locaux ?

Concernant les taxes foncières et la taxe d'habitation, leur distribution par décile ou en fonction des revenus des de contribuables-ménages et par collectivités locales est assez mal documentée à notre connaissance. Des cartes fiscales pourraient être établies. L'idée de remplacer la taxe d'habitation par une taxe locale sur les revenus a été plusieurs fois avancée. Quel en serait l'impact sur la distribution de la charge fiscale entre ménages et entre collectivités locales suivant les différents paramètres retenus pour un tel impôt (base fiscale notamment)? Une autre interrogation porte sur le partage entre impôts à vocation générale, comme prix d'ensemble à acquitter pour bénéficier de l'offre de services publics locaux et taxes proportionnées à l'usage effectif des biens. Ce partage est-il optimal, surtout à l'heure des mobilités et des multi-appartenances territoriales. Quelles incidences en termes d'équité ? De façon implicite, ceci renvoie à la prise en compte de la dimension spatiale dans l'approche économique.

Le vote avec les pieds, selon Tiebout (1956), conduirait les contribuables à se déplacer pour choisir le meilleur avantage (en termes de services publics) pour un effort fiscal donné. Dans les représentations courantes également, les choix de localisation dépendent du niveau de la fiscalité locale. Les élus eux-mêmes redoutent les effets – négatifs – dus au maniement du levier fiscal. La fiscalité sur les entreprises serait pénalisante pour leurs activités. Elle est également tenue comme un facteur de choix d'implantation. On se trouve face à une fiscalité rigidifiée, dans ses modalités de fonctionnement, et également dans ses usages et dans les représentations qui lui sont associées. Qu'en est-il dans les faits ? Si les comportements et les pratiques des protagonistes (élus/contribuables ménages/contribuables habitants) ne sont pas les mêmes à ces égards, qu'est-ce qui fonde les différences ?

En lien avec les débats sur l'incidence de la coopération intercommunale et sur sa plus-value, des critiques sont adressées au bloc communal dont les dépenses et la pression fiscales progresseraient, y compris en cas d'intercommunalisation. Ceci vaut-il en tous points, pour toutes les taxes ou contributions ? A propos de la TEOM et de la REOM, on peut d'abord s'interroger sur les effets fiscaux de la prise en charge croissante de la gestion des déchets par les intercommunalités : cela se traduit-il par une hausse de la TEOM/REOM ou au contraire une modération de la fiscalité sur les déchets ? Voit-on se dégager des différences suivant les caractéristiques démographiques ou d'urbanisation des territoires, selon les modes de gestions choisis, selon l'ancienneté des formes de coopération ? Par ailleurs, des enquêtes qualitatives approfondies permettraient de préciser les conséquences de l'adoption d'une fiscalité incitative sur le comportement des usagers et, éventuellement, de proposer des solutions pour en pallier les effets pervers.

Du point de vue des collectivités et de leurs interactions, un changement est intervenu avec la réforme de 2010. Celle-ci a provoqué le passage d'une fiscalité superposée à une fiscalité plus spécialisée. Quelles en sont les incidences, si elles existent, sur les politiques fiscales, sur les représentations attachées à l'impôt, qu'elles soient celles des élus ou celles des contribuables ?

#### *Finances locales et territorialisation*

La territorialisation renvoie à un processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques et de services adaptés aux spécificités géographiques, politiques, économiques, sociales, voire culturelles d'un

espace délimité. Adopter une approche territorialisée des finances publiques conduirait à regarder davantage les différences et similitudes entre territoires ayant des caractéristiques semblables (en termes sociodémographiques ou de développement par exemple) ou encore d'analyser la manière dont les questions soulevées précédemment s'incarnent dans des territoires spécifiques.

La revue de littérature nous a amené à constater l'absence de travaux traitant des problématiques spécifiques aux métropoles (fusions, recompositions de territoires ayant leur propre mode historico-politique de fonctionnement, mis sous les feux de l'actualité avec la loi MAPTAM, NOTRe et autres) et à leurs particularités (plus grand n'est pas nécessairement plus ou moins cher). Plus largement, concernant les intercommunalités à fiscalité propre, l'expansion des périmètres, choisie ou subie, a modifié la consistance des territoires communautaires qu'il s'agisse de leur tissu économique ou de leur composition sociale. Ces changements ont un probablement un impact sur l'exercice de la solidarité intercommunale, elle-même mal connue. La négociation des dispositifs de péréquation autres que la dotation de solidarité communautaire telle que la répartition des compétences, les attributions de compensations et leurs révisions, qui ont des effets péréquateurs, restent à explorer par des méthodes qualitatives. Chaque instrument est par ailleurs à considérer à la lumière des autres (moins de DSC/davantage de fonds de concours). Les analyses gagneraient à intégrer les dimensions politiques des blocages ainsi que la nature même de ces solidarités et leurs objectifs. A travers ces dispositifs, allant jusqu'à des engagements sous formes de Pactes fiscaux et financiers, quelles modalités d'apprentissage et d'acculturation à la logique de coopération ? Egalisation des pouvoirs d'achat ou égalité des chances : l'intercommunalité le permet-elle en cohérence avec d'autres dispositifs de péréquation ? La réforme de la fiscalité locale de 2010 a par ailleurs redistribué les cartes en matière de géographie des ressources (Navarre, Rousseau, 2013), de même que la nature des ressources bénéficiant aux groupements (cf. *supra*). On ne connaît pas les incidences de ces évolutions d'un point de vue factuel, si et comment elles bouleversent les pratiques de la solidarité locale et affectent les stratégies de développement, d'aménagement adoptées localement. En outre les bases fiscales sont plus mobiles que par le passé, quand par essence la fiscalité locale doit être ancrée dans le territoire : comment les théories économiques prennent-elles cette fluidité en considération ?

La réduction de la péréquation dite verticale et des dotations semblant être une tendance de long terme, quels en sont les effets sur les choix des collectivités locales en matière de dépenses de fonctionnement et d'investissement et en matière de recettes ? Il semblerait qu'il y ait moins d'effet à la baisse que lorsqu'il s'agit d'augmenter les dotations mais les études sur cette question ne sont pas suffisamment approfondies pour l'affirmer (travaux préalables de Gilbert, Guengant, Leprince). Peut-on construire une typologie en fonction des types de comportements adoptés (réduction de certaines dépenses d'investissement et de fonctionnement dont la suppression de fonds de concours, l'abandon de politiques publiques ou de projets d'équipement, etc.) ? Sur quelles bases et au nom de quels principes s'effectuent les choix ? Les questions relatives à ces effets demanderaient à être examinées de façon systémique : quels sont les ajustements des emprunts, de la fiscalité, à des variations des dotations ? Quelle élasticité des dépenses à des évolutions de tout ou partie de ces ressources ? A-t-on par ailleurs des différences en fonction des territoires et sur la base de quels critères ?

En matière de péréquation horizontale cette fois, les dispositifs semblent avoir tendance à être développés progressivement : si en volume leur importance reste infime, ils peuvent causer des variations budgétaires importantes pour les collectivités prises individuellement. Il serait donc intéressant d'en mesurer l'efficacité et leurs effets sur la réduction des inégalités entre intercommunalités, entre départements, entre régions.

Enfin, peu de travaux portent sur les interrelations entre finances locales et opérations urbaines ou opérations d'aménagement telles que la rénovation urbaine alors que les enjeux sont forts, dans des territoires souvent « paupérisés » et où s'engagent des dynamiques de long terme : les constructions et équipement recréés généreront en effet des charges de fonctionnement pendant de longues durées. Il en va de même pour les opérations spécifiques comme les quartiers/villes durables. Les développements initiés par A. Guengant (relatifs aux visions en termes de flux et de stocks, de rigidité et de risques inhérents...) nécessiteraient autant de développements.

*Les pratiques/ les métiers, les savoirs, les innovations*

Les évolutions successives au cours des 30 dernières années ont été placées sous le sceau de l'évolution des relations entre personnels des services de l'Etat, membres des institutions dédiées aux contrôles budgétaires et aux examens de gestion, membres des exécutifs et des services locaux. Selon les moments et les lieux, les échanges sont plutôt faits de tensions voire d'oppositions ou plutôt de formes de partenariat. Une certaine coopération et des échanges doivent nécessairement se développer pour converger vers le respect des impératifs et des normes, le bon fonctionnement de la vie financière locale. Les savoirs et savoir-faire circulent eux aussi. On dispose actuellement de peu de connaissances à ce propos : des recherches qualitatives seraient là indispensables.

Le processus de décision budgétaire locale et l'utilisation du levier fiscal n'ont pas fait l'objet d'investigations dédiées ; ce sont pourtant des éléments-clés de la gouvernance financière, de la gouvernance locale. Certains politistes ou sociologues tels que M. Leroy<sup>154</sup> ou D. Guéranger (2001, 2010) abordent ces questions mais sans en faire un objet de recherche. Il serait pourtant essentiel de savoir quels sont les arbitrages et les compromis élaborés entre diverses sources de financements, entre divers leviers fiscaux, eux-mêmes enserrés dans des règles de liaisons contraignantes. Comment s'effectuent par ailleurs les choix pour d'autres ressources (les emprunts, la tarification par exemple) ? Dans ces arbitrages, quelle part revient aux connaissances produites par des experts, aux informations produites en internes, aux effets de mimétisme ou de concurrence ou encore à ceux relevant d'idéologies partisanes ?

Comment les responsables locaux associent-ils les citoyens à la prise de décision, allant même parfois jusqu'à une coproduction ? En lien et *a minima*, quelle communication les collectivités élaborent-elles à propos de leur politique fiscale, de leur gestion financière en lien avec leurs choix en matière d'action publique locale ?

---

<sup>154</sup> Leroy M., 2007, *Sociologie des finances publiques*, éd. La Découverte, coll. « Repères », 128 p.

## *TABLE DES MATIÈRES*

<b>1 – Introduction</b> .....	3
<b>3 – Le partage des rôles et des ressources</b> .....	8
<b>3-1 - La fiscalité locale : généralité ; taxes spécifiques</b> .....	8
1 - La fiscalité locale en général .....	8
2 - Les interactions fiscales : un champ de questions privilégié par les économistes .....	9
3 - Les travaux portant spécifiquement sur certaines taxes locales.....	14
<b>3-2– Les dotations et l’autonomie financière/fiscale</b> .....	31
1 – Les dotations .....	31
2 – L’autonomie financière / fiscale .....	34
<b>3-3– La péréquation</b> .....	36
1 - Quelques éléments de définitions et de cadrage .....	37
2 – La péréquation et les questions de recherche .....	41
<b>4 - Les dépenses</b> .....	47
<b>4-1– Les dépenses, au centre de l’action publique locale</b> .....	47
<b>4-2– Les cadres théoriques</b> .....	48
<b>4-3– Les dépenses locales d’investissement dans les objectifs de régulation</b> .....	53
<b>4-4– A la recherche des déterminants de la dépense publique locale</b> .....	55
<b>4-5– Les dépenses par fonction</b> .....	58
<b>5 – Les (autres) modes de financement</b> .....	63
<b>5-1- Les recettes tarifaires</b> .....	63
<b>5-2- Les cofinancements entre collectivités / collectivités-Etat</b> .....	65
<b>5-3- Les emprunts</b> .....	67
1 – L’emprunt, au prisme d’axes complémentaires d’interrogation .....	68
2 – Des problématiques à la fois anciennes et évolutives.....	71
3 – La gestion des emprunts et l’évaluation des risques.....	76
4 – Une nouvelle génération de risques, de pratiques et de travaux .....	79
<b>6 - Les outils de gestion et de contrôle</b> .....	84

6-1– Le plan et la nomenclature comptable, des référentiels organisateurs.....	86
6-2– Des contrôles, Les Cours et Chambres Régionales des Comptes.....	92
6-3– Les compétences, l'ingénierie.....	100
6-4– Le contrôle de gestion en tant que dispositif analyseur .....	102
6-5 – Les analyses financières.....	109
6-6– Des coûts, entre conceptions et évaluations .....	118
6-7 – La communication financière, au nom de la transparence.....	125
6-8 - La performance locale (fait débat ?).....	129
7 – Des mises en transversalité.....	135
7-1- La ville, ses coûts et leur financement.....	135
7-2 - L'intercommunalité, objet au cœur des tensions fiscales et financières .....	139
8 – Des zones d'ombre .....	148

---

*Index des auteurs*


---

Abecassis, 57, 58  
 AdCF, 5, 21, 57  
 Allain-Dupré, 65  
 Amar, 63  
 Andrault, 112, 113  
 Anthony, 107  
 Appel, 110  
 Argentieri, 135  
 Armand, 76  
 Arthuis, 22  
 Assemblée nationale, 10  
 Auby, 96, 98  
 Bachman, 37  
 Baghestani-Perrey, 23, 24  
 Balázs, 10  
 Balligand, 18  
 Baraud-Serfaty, 142  
 Barbé, 43, 44  
 Barbier, 29, 30, 62  
 Barraqué, 26  
 Baudry, 11, 51  
 Beaucire, 141  
 Béhar, 4  
 Bénard, 31  
 Bénassy-Quéré, 22  
 Benoit, 99, 103  
 Bernard, 99, 100  
 Berrier-Sollec, 59  
 Berthet, 62  
 Bertolini, 29  
 Besley, 14, 15, 16  
 Besson, 55  
 Bezès, 131  
 Binet, 11, 61, 140, 141  
 Biondi, 91  
 Blanc, 43, 76, 97, 99, 100  
 Blankart, 147  
 Blankhart, 56  
 Blanque, 80  
 Blöchliger, 10, 34, 37  
 Blondet, 119  
 Bogaert, 18, 19  
 Bonnafous, 66  
 Bonno, 71, 76, 81, 82  
 Bonrepaux, 10  
 Bouinot, 12, 71, 72, 81, 82, 87, 115, 139  
 Bousquet, 115, 139  
 Boutmy, 91  
 Bouvier, 23, 38, 76, 88, 96, 102, 131  
 Branquart, 11  
 Brennan, 13  
 Brenner, 106  
 Breuillé, 14, 78, 147, 149  
 Broussolle, 141  
 Brunel, 36, 37  
 Buchanan, 13, 38, 41  
 Burlaud, 112, 122  
 Caralp, 141  
 Carassus, 52, 97, 101, 102, 109, 113, 135, 136  
 Carbonnier, 15, 25, 27  
 Carré-Tallon, 22  
 Cascales, 146  
 Case, 14, 15  
 Cassette, 15, 64  
 Castel, 123  
 Cavailhès, 142  
 Champion, 34  
 Charlot, 16  
 Charrier, 62  
 Chatelain-Ponroy, 123, 126, 127, 134  
 Chatry, 34, 57  
 Chevallier, 57  
 Cleret, 11  
 Cohen, 67  
 Colomb, 34  
 Colombier, 66  
 Comby, 28, 141  
 Commissariat général du plan, 10  
 Conan, 23  
 Conseil des impôts, 10, 18, 19, 20  
 Conseil des prélèvements obligatoires, 8, 10, 11, 27, 32  
 Conseil économique, social et environnemental, 10  
 Cornu, 69  
 Cotten, 137  
 Cour des comptes, 4, 8, 32, 50, 76, 82, 105, 143  
 Coutière, 57

Coutor, 147  
 Creff-Michel, 127  
 Crémer, 55  
 Crozet, 22  
 Crucis, 97, 102  
 Dafflon, 28, 33, 48, 54, 78, 102, 107  
 Darbousset, 43  
 Darnanville, 36  
 Darne, 142  
 Datar, 139  
*Davezies*, 12, 42, 52, 150  
 David, 34  
 De Maneuhle, 102  
 de Saint Sernin, 23, 24  
 Defeuilley, 29  
 Delannoy, 24  
 Delcamp, 37  
 Delfine, 50  
 Delivre-Gilg, 62  
 Delvainquièrre, 62  
 Demeestere, 90, 105, 107, 108, 123  
 Derycke, 12  
 Desbouis, 115, 139  
 Dietrich, 103  
 Divay, 53, 55  
 Djoundi, 71, 72  
 Dony, 37  
 Dubois, 15  
 Duché, 26  
 Dufour, 72  
 Dupéron, 62  
 Durand, 62  
 Duranton, 28  
 Duran-Vigneron, 40  
 Durieux-Subremon, 20  
 Dussart, 72, 83  
 Ecalles, 91  
 El Mehdi Lamrani, 112, 128  
 Epstein, 103  
 Estèbe, 42, 151  
 Evah-Manga, 111  
 Fabre, 107, 111, 133, 135  
 Faivre D'Arcier, 142  
 Fall, 11  
 Faure, 67  
 Feld, 15  
 Flizot, 101, 102, 103, 135  
 Foucault, 11, 61  
 Fouquet, 18, 20  
 Fragu-Fournier, 34  
 François-Noyer, 109, 110, 112  
 Frère, 147, 149  
 Fréret, 52, 60, 63  
 Fréville, 3, 12, 26, 71, 139  
 Frinault, 39, 42, 52, 63, 139  
 Fritsch, 52  
 Gagnon, 37  
 Gaigné, 59  
 Gardey, 135, 136  
 Gaschet, 88  
 Gélard, 36  
 George, 28  
 GERI, 57  
 Gibert, 109, 111, 112, 113  
 Gilbert, 8, 10, 11, 12, 13, 19, 23, 28, 34, 40, 41, 45, 46, 47, 48,  
 53, 54, 57, 59, 60, 64, 68, 69, 72, 73, 77, 78, 79, 82, 125,  
 129, 145, 146, 150, 161  
 Giraud, 142  
 Glachand, 29  
 Godek, 83  
 Gourmel-Rouger, 83  
 Gousseau, 100  
 Gravot, 70  
 Gruson, 67  
 Guelton, 22, 28  
 Guené, 18  
 Guengant, 3, 10, 11, 12, 16, 20, 23, 24, 25, 28, 33, 34, 38, 40,  
 41, 42, 45, 46, 47, 48, 51, 53, 56, 57, 59, 60, 64, 71, 72, 73,  
 76, 79, 80, 81, 82, 94, 95, 108, 114, 115, 116, 119, 124, 125,  
 129, 133, 134, 139, 140, 141, 142, 145, 146, 147, 148, 149,  
 150, 160, 161, 162  
 Guenoun, 134, 135, 137, 144  
 Guéranger, 64, 139, 144, 162  
 Halbert, 85  
 Hastings-Marchadier, 43, 44, 74  
 Hayat, 18, 19  
 Heintz, 31, 67  
 Herrand, 74, 75  
 Hertzog, 23, 24, 34, 36, 37, 43, 50, 55, 62, 66, 81, 95, 97, 144  
 Hervé, 10  
 Herzog, 52  
 Hespel, 10  
 Hienn, 62  
 Hoorens, 20, 52, 57, 73, 76, 77  
 Houël, 101  
 Hourcade, 66  
 Houser, 43, 139, 148  
 Hureaux, 139  
 Huron, 114  
 Hussenot, 139  
 Huteau, 97, 135, 136  
 Huyghe, 120

IGF, 38, 41  
Issa, 82  
Jaglin, 105, 141  
Jamet, 63  
Jarlier, 32, 38  
Jayet, 15  
Jegouzot, 44  
Joniec, 139  
Josselin, 15, 38, 41, 60, 78, 140  
Joyau, 36  
Julienne, 63  
Julla, 34  
Kada, 34  
King, 37  
Klein, 115, 139  
Klopper, 24, 80, 86, 120  
Kopel, 110  
Koumba, 79, 82  
Krugman, 12  
Kuhlmann, 89, 134, 135  
Lachet-Touya, 14  
Ladd, 14, 15  
Laffay-Reymond, 99  
Laffineur, 18  
Lafore, 62  
Lambert, 116  
Lande, 103, 115, 116, 137  
Landel, 83  
Laurent, 39, 40, 100, 131  
Le Bozec, 29  
Le Dorlot, 29  
Le Foll, 72, 81  
Le Gall, 16, 97  
Le Lidec, 3, 11, 21, 36, 56, 72, 77, 148  
Le Meur, 47, 94, 133  
Le Pottier, 31  
Le Saout, 39, 42, 144  
Lefèvre, 142  
Leprince, 15, 16, 48, 52, 144, 145, 146, 149, 161  
Leroy, 65, 69, 162  
Lesne, 141  
Letort, 107, 111  
Leyat, 100  
Limouzin-Lamothe, 100  
Linossier, 24  
Llinares, 121  
Long, 67, 68  
Lorrain, 135  
Lu, 108  
Maarek, 139  
Madiès, 14, 15, 16, 33, 41, 45, 47, 54, 61, 125, 146  
Madoré, 144  
Malvy, 116  
Marc, 32  
Marchand, 55, 70  
Margeault, 102  
Maria, 142  
Mariel, 95, 102  
Marini, 20  
Mariton, 10  
Mathieu, 67  
Mattret, 96, 118  
Maurel, 109, 111, 135, 136  
Mauroy, 36  
Ménard, 125  
Meriaudeau, 139  
Meyer, 62  
Meysonnier, 110  
Michel-Clupot, 85, 99, 101, 103, 106, 130, 131, 132  
Mieszkowski, 14  
Mignot, 59  
Miller, 100  
Mingou, 28  
Moraud, 76  
Morer, 16  
Morlet, 140  
Mouly, 108  
Muriel-Clupot, 133  
Musgrave, 13, 54  
Mussari, 91  
Muzellec, 88, 92, 105, 108  
Muzzelec, 43  
Nakayama, 64, 139  
Navarre, 21, 22, 151, 161  
Nelly, 11  
Neymann, 26  
Nozick, 42  
Oates, 13, 14, 54  
Oberkampf, 128  
OCDE, 10  
Offner, 141  
Orsoni, 99  
Padovano, 78  
Pages, 39  
Painvin, 84  
Pallez, 24, 145, 148  
Parlement, 32  
Paty, 15, 16, 61, 125, 149  
Pautard, 139  
Pentecôte, 11, 79  
Pentel, 15  
Peretti, 73

Pestieau, 55  
 Petit, 26  
 Petzold, 34  
 Pichon, 99  
 Pigé, 94, 103  
 Piguet, 16, 59, 149  
 Pinol, 139  
 Piolé, 99  
 Pommerehne, 56, 147  
 Pontagnier, 26  
 Pottier, 62  
*Prud'homme*, 12, 52, 124, 142  
 Quirion, 29  
 Ranquet, 31  
 Rawls, 42  
 Raymond, 44  
 Régnier, 150  
 Reigner, 39, 148  
 Renard, 28, 52, 141  
 Renouard, 34  
 Reulier, 15  
 Revelli, 16  
 Richard, 50, 88, 136  
 Richaud, 93  
 Rieu, 24  
 Rival, 91  
 Rocaboy, 15, 16, 34, 35, 60, 64, 78, 125, 139, 140, 141, 142  
 Rocher, 109, 110, 116, 118, 119, 120  
 Rodden, 14  
 Romeu Innocente, 44  
 Rosen, 16  
 Rouge, 37  
 Rouot, 85, 99, 101, 103, 106, 130, 131, 132, 133  
 Rousseau, 21, 22, 115, 151, 161  
 Rousselle, 133  
 Ruet, 142  
 Rupric, 107  
 Saïdj, 37, 93, 137  
 Salery, 134, 135  
 Salmon, 14  
 Saurin, 83  
 Saussier, 125  
 Schmitt, 109  
 Schnyder, 16  
 Schwengler, 56  
 Scotchmer, 55  
 Segas, 42  
 Sénat, 10, 32, 47  
 Serreau, 37  
 Serve, 84  
 Shilkova, 144  
 Siat, 23, 24, 34, 144  
 Simon, 112, 122  
 Simula, 20  
 Siné, 131  
 Snoddon, 33  
 Soguel, 92  
 Sorbets, 72, 77  
 Sphor, 91  
 Spindler, 62  
 Steckel Assouere, 37  
 Strapoli, 125  
 Tahar, 111  
 Taillefait, 34  
 Tartour, 37, 74  
 Tavéra, 57, 59  
 Terrazzioni, 57  
 Thébault, 102  
 Théret, 11  
 Thisse, 28  
 Thoenig, 68, 69, 105, 107, 110, 111  
 Thomas, 23, 24, 73, 83, 149  
 Tiebout, 13, 54, 160  
 Tonnet, 135  
 Trannoy, 20, 27, 32  
 Trosa, 137  
 uéranger, 144  
 Uhaldeborde, 11, 38, 47, 51, 57, 151  
 Utheza, 18, 19  
 Vaillancourt, 54, 77, 78, 82  
 Valletoux, 10, 18, 73  
 Vallin, 108  
 Van Hien, 31  
 Van-Hien, 123, 126  
 Vereecke, 29  
 Verpaux, 23, 24  
 Vilmin, 140, 141  
 Vollemaere, 109  
 Wasmer, 32  
 Wathelet, 98, 130, 132  
 Weber, 74  
 Wen, 33  
 Wiladsin, 14  
*Williams*, 34  
 Zafra-Gómez, 134  
 Zampiccoli, 109  
 Zodrow, 14