

50 ans de « Vivre ensemble » Un rapport visionnaire et singulièrement contemporain (Première partie)

Cette chronique entend parler d'un temps que les financiers de moins de cinquante ans ne peuvent pas connaître. Le rapport « Vivre Ensemble », publié en septembre 1976 et communément appelé rapport Guichard du nom de son président de la commission de développement des responsabilités locales missionné par le président de la République de l'époque, constitue incontestablement une des réflexions centrales en matière de finances locales.

Un demi-siècle après, et en prenant garde aux anachronismes qui pourraient biaiser la juste compréhension ⁽²⁾, il apparaît intéressant de se replonger dans sa stimulante lecture. Deux constats émergent rapidement. Le premier est que peu de productions peuvent se vanter d'avoir autant influencé les premières grandes lois de décentralisation. Le second est la fraîcheur de l'analyse qui, sous de nombreux aspects, conserve une étonnante contemporanéité. Cet apparent paradoxe est-il le symptôme d'une liberté financière locale, qui, après avoir atteint son âge d'or à la fin des années 1990, serait en régression depuis ? C'est ce que nous analyserons ici en confrontant les problématiques et propositions de l'époque avec les interrogations de notre temps ⁽³⁾.

Si « Vivre ensemble » a, dans ses six chapitres ⁽⁴⁾, une ambition balayant l'ensemble des champs relatifs à l'administration territoriale, notamment celui des compétences, nous nous concentrerons principalement, ligne éditoriale de *La Lettre du Financier Territorial* oblige, sur le quatrième consacré aux finances locales intitulé « avec quoi ? ou les finances ». La première partie de cet article exposera le parallélisme des enjeux entre 1976 et aujourd'hui, tandis que la seconde mettra en regard les propositions du rapport avec les évolutions constatées.

Des problématiques de finances locales qui résonnent toujours aujourd'hui

Que ce soit sur les problématiques exposées ou le diagnostic établi, force est de constater que le rapport Guichard infuse toujours structurellement notre débat public. Élément de contexte, il a été établi à une époque de tension sur la ressource du fait du renchérissement des coûts lié à l'inflation, le tassement des subventions d'État et son désengagement à l'égard de certains équipements. Toute ressemblance avec une situation existante serait purement fortuite.

• Une clarté d'exposition des enjeux qui n'a pas pris une ride

La lettre de mission du président de la République ⁽⁵⁾ reposait sur la conviction que l'amélioration de la vie quotidienne des Français et la satisfaction de leurs aspirations passaient par l'accroissement des responsabilités des autorités locales, s'appuyant sur des citoyens mieux associés aux décisions, des services mieux outillés et des finances plus solides.

Déjà une conception d'ensemble des finances publiques

En introduction du chapitre consacré aux finances est affirmé que ce serait un manque de réalisme de faire comme si les collectivités locales étaient seules dans la nation et que leur réforme pouvait ignorer les grands équilibres économiques et les décisions politiques majeures qui organisent la vie collective du pays.

Bien avant les critères de Maastricht, qui ont imposé un cadre général et une vision intégrée des finances publiques, existe déjà cette conception d'ensemble des trois familles de fonctions collectives (État, collectivités, sécurité sociale) et une approche de la solidarité organique nécessaire du fait d'un financement par prélèvements obligatoires opérés sur la même richesse nationale.

C'est à l'État que revient de définir les grands équilibres que sont le partage entre fonctions collectives et consommation privée, l'instauration de mécanismes de responsabilité envers la croissance des dépenses, l'organisation du transfert de ses ressources vers les autres acteurs et celle des rôles entre familles de fonctions.

Il est cocasse ⁽⁶⁾ de constater que, déjà en 1976, se posait la question du financement des dépenses de santé et la nécessaire augmentation de la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale afin de faire face à leur croissance. Il était notamment craint que la déformation progressive des

(1) Blog : olivierwolf.fr

(2) Les contextes financiers (inflation ou déficits, accroissement de la demande de services publics suscités par le progrès des techniques et l'amélioration du niveau de vie) ou institutionnels (existence des régions ou de l'Europe) étaient, par exemple, totalement différents.

(3) En s'appuyant sur deux rapports récents de la Cour des comptes : « le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution » (octobre 2022) et « les finances locales, un mode de financement à redéfinir » (mars 2023).

(4) 1) L'État et les responsabilités locales 2) Quoi ? ou les compétences 3) Qui ? ou les institutions 5) Comment ? ou la gestion 6) Quand ? ou la mise en œuvre.

(5) Datée du 26 novembre 1975.

(6) Le rapport contient bien d'autres incises amusantes vues d'aujourd'hui, comme « l'État gonflé » ou encore la multiplication de ses démembrements (cf. rapport du Sénat n° 807 du 1^{er} juillet 2025 sur les missions des agences et des opérateurs de l'État).

équilibres relatifs entre les trois familles ait une conséquence sur les perspectives de réforme locale.

Les fondements de la responsabilité locale

Les commissaires observent que l'accroissement continu de l'État n'a pas laissé de place au développement des responsabilités locales et que les communes sont devenues en réalité des agents chargés d'appliquer les politiques ministérielles. Pour eux, il convient de rendre à chacun ses responsabilités propres basées sur des droits et devoirs : droit de refuser les responsabilités d'autrui (ex assumer des impôts votés par d'autres) et devoir d'être jugé sur ses choix et sa gestion.

Le rapport soutient qu'il est sain que les Français s'imposent eux-mêmes dans leurs collectivités et déterminent ainsi le niveau de services qu'ils en attendent. La véritable épreuve de la responsabilité locale est la responsabilité fiscale. Les acteurs ne seront reconnus dans leurs rôles que lorsqu'ils maîtriseront leurs moyens. Pour ce faire les collectivités doivent disposer d'une marge d'action par l'impôt en se voyant accorder des droits de tirage fiscaux sur des assiettes modernes et évolutives.

Les élus locaux n'appuieront sur le bouton des taux qu'avec une main tremblante si la part de l'impôt est forte, car, au plaisir de décider la dépense, sera associée la contrainte d'avoir à prélever localement la recette. La Cour des comptes ⁽⁷⁾ reprend encore aujourd'hui cet argument en précisant qu'un financement reposant plus fortement sur des ressources locales, renforce le lien avec la situation économique et sociale de chaque territoire, permettant une responsabilisation accrue des collectivités sur leurs perspectives financières.

L'équilibre du mode de financement des collectivités

La question de la nature et de la proportion des ressources qui doivent provenir des impôts ou des transferts est consubstantielle à la décentralisation. Différents sous-modèles ⁽⁸⁾ existent d'ailleurs au niveau européen, quelle que soit la forme de l'organisation administrative du pays (unitaire ou fédéraliste).

L'analyse développée dans « Vivre ensemble » est qu'il convient de distinguer l'égalité et la différence à raison des fonctions assurées. Il n'apparaît pas choquant, pour les services publics de droit commun devant être offerts en tout point du territoire, que la ressource principale provienne de transferts. Dès lors qu'il s'agit d'un service additionnel et de prestations locales, il est essentiel que la ressource soit prélevée localement. Au regard des catégories de dépenses, la commission considère qu'il ne serait pas anormal que la part des impôts locaux soit inférieure à 25 % ⁽⁹⁾.

Il est à noter que l'approche est différenciée selon la catégorie

de collectivités et la nature des compétences qu'elles exercent. Pour les départements et les institutions régionales, dont la relation civique entre l'autorité et le citoyen est perçue comme moins vigoureuse, des impôts aujourd'hui recouvrés au profit du budget général pourraient être globalement cédés/partagés par l'État ou relever d'une fiscalité additionnelle. En écho, la juridiction financière estime aujourd'hui, tout en émettant de fortes réserves sur une modulation des règles générales, que le partage des recettes fiscales nationales est à privilégier pour les échelons supra-communaux.

L'acceptation préalable des transferts, condition de toute réforme

Tout parti pris de réorganisation générale entraîne une conséquence essentielle : les transferts relatifs entre collectivités sont incontournables. Si un équilibre général peut être obtenu, il est impossible d'éviter que, pour les finances des collectivités considérées individuellement, une réforme ne se solde par des bénéfices ou par des pertes. Sauf à ne rien changer des écarts relatifs existants, les garanties nécessaires ne peuvent être données qu'à titre transitoire. C'est le principal point d'achoppement de toute réforme.

La Cour des comptes constate cinquante ans après que s'il y a concorde à appeler à une remise à plat complète du système de financement, une réelle difficulté subsiste à recenser des pistes de réformes opérationnelles et consensuelles. Dans les paradoxes soulevés, il est pointé que les collectivités appellent de leurs vœux un renforcement de leur autonomie financière, via une plus grande maîtrise de leurs ressources et le maintien d'une totale liberté de gestion, mais sans pour autant assumer cette autonomie en cas de crise. De même, aucun consensus ne se dégage sur la définition et l'objectif à rechercher en termes de péréquation horizontale. Sur ce dernier sujet, des associations d'élus locaux aspirent à un renforcement de leur autonomie fiscale, tout en reconnaissant qu'elle est de nature à renforcer les inégalités, mais renvoient au pouvoir central le soin de les compenser.

Indépendamment de la période, la dialectique liberté/égalité continue ainsi de transcender le monde local. On comprend dès lors que peu de réformes d'ampleur ont pu aboutir en garantissant une opération blanche pour le budget de l'État ⁽¹⁰⁾.

• Toutes les intuitions n'ont pour autant pas toujours prospéré

De nombreuses recommandations de la commission ont fait florès, comme nous le verrons dans la prochaine partie. Pour autant un certain nombre n'ont pas été reprises, même si elles ont continué à irriguer régulièrement le débat public.

Une nouvelle fiscalité départementale sur le revenu

Dans leur réflexion sur les ressources, les 25 membres ne se sont pas privés d'explorer la possibilité de nouvelles assiettes fiscales. Leur proposition la plus forte consiste à créer un impôt sur le revenu départemental en envisageant deux possibilités : soit un partage du produit de l'impôt actuel entre

(7) Rapport octobre 2022.

(8) Scandinaves (fort recours aux prélèvements obligatoires d'état ou locaux et faible recours aux transferts), Hanovriens (faibles recours aux prélèvements et forts transferts) ou mixtes.

(9) Dans les années 70, la part des impôts avec autonomie fiscale (au sens strict) dans les recettes locales était de 42 % contre 22 % en 2021 (36 % pour le bloc communal, 2 % pour les départements et 8 % pour les régions).

(10) Exemple récent avec la réforme avortée de la dotation globale de fonctionnement en 2016.

communes et départements incluant éventuellement des mécanismes de péréquation, soit la création de « centimes additionnels » au barème de l'impôt sur le revenu existant.

Techniquement, la solution préconisée relève du compromis mixant un vote encadré (+ 5 %) de centimes additionnels ⁽¹¹⁾ et un reversement d'un pourcentage de la recette nationale (ici 10 %) attribué de manière indivise avec une formule de répartition tenant compte du volume global des dépenses (aide sociale, éducation et voirie).

Cette proposition est restée lettre morte, même si le coup n'est pas passé loin. En effet la loi de finances pour 1990 instaure une taxe départementale ⁽¹²⁾ s'inspirant de la première hypothèse évoquée ci-dessus avant qu'elle ne soit enterrée en 1992 dans des conditions politiques scabreuses... La Cour des comptes considère désormais que si l'impôt sur le revenu, partagé dans de nombreux pays entre l'État et les collectivités, est un impôt stable et de rendement, il est cependant relativement concentré en France (la moitié des foyers fiscaux n'étant pas imposables) avec de forts écarts de répartition entre les communes, ce qui impliquerait une péréquation massive donc difficilement acceptable.

Un impôt sur la masse salariale

Des cotisations assises sur la masse salariale existaient déjà dans les années 70 : le versement transport et le 1 % logement.

Il est proposé un nouveau prélèvement à destination de fonds locaux d'intervention sur un périmètre étendu, dont l'autorité de perception serait intercommunale ⁽¹³⁾. La condition étant que le territoire soit convenablement délimité et tienne compte des déplacements quotidiens habitat/travail. Ce nouveau 2 % ⁽¹⁴⁾ local pouvant progressivement croître au niveau d'un 3 %.

Le débat que nous connaissons aujourd'hui sur les impôts de production émergeait alors que le premier choc pétrolier commençait à faire sentir ses effets. La commission a estimé que le recours éventuel à cette possibilité devait naturellement tenir compte des charges pesant sur les entreprises. Le parti-pris gouvernemental a, *in fine*, été inverse. L'assiette masse salariale a été progressivement sortie des ressources locales, notamment de la taxe professionnelle ⁽¹⁵⁾, avec tout d'abord un abattement de 16 % en 1987 puis la suppression progressive en 1999.

La question du remboursement de la TVA

Pour de nombreux élus locaux, il était à l'époque absolument anormal que l'État verse aux communes des subventions qui compensent à peine le montant de la TVA qu'elles paient. Il est vrai que le fonctionnement du Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) fixait une clé de répartition (effort fiscal 40 %, autofinancement 30 % et investissement 30 %)

éloignée de cette finalité. Pour d'autres élus défendant les communes qui ont un cycle d'équipement irrégulier, la logique de subvention était préférée. La loi du 13 septembre 1975 transforme le FECL afin de permettre de davantage contrebalancer la charge de la TVA payée sur les investissements locaux.

Étonnamment la commission estime que si le FECL était réparti au prorata de la TVA payée, cela reviendrait à ce que les collectivités soient, pour les investissements, des agents économiques intermédiaires. Il y aurait alors de grands risques à cesser de les considérer comme des consommateurs finaux. La crainte affichée est l'extension de ce régime aux dépenses de fonctionnement ou à d'autres personnes morales au détriment du budget de l'État. Elle propose ainsi une modification des critères afin « d'enlever son attrait à cette solution dangereuse ».

Deux ans plus tard, la loi de finances pour 1977 prend une direction inverse en disposant que « les dotations budgétaires sont ouvertes chaque année par la loi et destinées à permettre progressivement le remboursement intégral de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités sur leurs dépenses réelles d'investissement ». L'année suivante le fonds est rebaptisé FCTVA et, depuis 1983, ne fait plus l'objet d'une dotation budgétaire limitative, mais d'un prélèvement sur recettes de l'État.

Pour autant, même aujourd'hui, le débat sur le caractère du FCTVA, subvention d'investissement ou remboursement de TVA, n'apparaît pas épuisé. Ainsi, dans son rapport sur les finances publiques locales 2024, la Cour des comptes en pointe les limites, estimant qu'il stimule l'investissement local de manière indiscriminée ⁽¹⁶⁾, duplique des équipements existants et ne tient pas compte de la richesse relative des collectivités.

La gestion de trésorerie

« Le temps passe et parfois rien ne change ». C'est le cas de la gestion de trésorerie des collectivités soumise depuis un décret impérial de 1811 à l'unité de caisse de l'ensemble des services publics administratifs et au principe, depuis 1941, de non-rémunération des fonds déposés au Trésor ⁽¹⁷⁾. Même le niveau des encaisses reste surabondant en toute période. En 1975, les causes mises en avant sont le nombre et la taille des communes ainsi que les conditions particulières de financement des investissements ⁽¹⁸⁾.

Pour réduire le coût d'opportunité de cette trésorerie oisive, la commission propose plusieurs mesures, comme la prise en charge des équipements lourds par l'intercommunalité, la libéralisation de la fonction d'équipement, la globalisation des prêts et la réforme de la procédure budgétaire pour intégrer la pluriannualité. Surtout, elle met en avant l'ouverture d'un débat « raisonnable » sur la rémunération par l'État ⁽¹⁹⁾ du solde net moyen de trésorerie, les produits financiers pouvant

(11) Avec information spécifique sur l'avis d'imposition.

(12) Taxe départementale sur le revenu (TDR).

(13) Si l'intercommunalité n'était pas aussi développée qu'aujourd'hui, il existait déjà des regroupements historiques puissants (Districts, communautés urbaines et syndicats à vocation unique ou mixte avec contribution fiscalisée ou financement par participation).

(14) Intégrant les taux antérieurs de VT et 1 % logement.

(15) Dont l'assiette était initialement constituée pour moitié des salaires.

(16) L'État finançant n'importe quelle dépense d'équipement, y compris celles qui s'écartent des objectifs de la politique nationale (par exemple, de nouveaux investissements « bruns » préjudiciables à l'environnement).

(17) Contrepartie de la gestion des impôts locaux par l'État et des avances de 12^{èmes} qu'il effectue.

(18) Rigidité des montages financiers imposés par les règles d'octroi des prêts, notamment, lourdeur des procédures d'agrément technique des opérations.

(19) La libéralisation des mouvements de capitaux n'aura lieu que 10 ans après, les placements bancaires ne pouvaient dès lors pas encore être imaginés.

financer une dotation générale ordinaire ou une assurance mutuelle des collectivités.

Longtemps source essentielle de discordance dans la relation financière État-Collectivités, cette thèse n'a heureusement pas prospéré, car, au-delà du risque in fine de perdre la gratuité des avances de fiscalité, voire même la garantie du recouvrement de l'impôt, elle était financièrement inepte. En effet, la rémunération à court terme des épargnants primaires est toujours inférieure à celle offerte aux investisseurs finaux. Placer sa trésorerie quand on dispose d'encours de dette long terme revient à perdre de l'argent. Ce débat s'est naturellement éteint avec la solution technique qu'est la gestion en trésorerie zéro ⁽²⁰⁾.

Conclusion

Cette première partie nous a montré que le débat public sur les finances locales reste structuré sur des fondamentaux

sensiblement comparables entre les années 70 et aujourd'hui. Des thématiques de l'époque restent toujours d'actualité, même si, le temps ayant fait son œuvre, certaines considérations d'hier peuvent rétrospectivement apparaître décalées ou prendre des formes différentes.

Le grand œuvre de la commission Guichard trouve en réalité sa postérité dans la déconstruction/reconfiguration du système archaïque de financement alors en vigueur. Que ce soit d'un point de vue fiscal ou de financements par transfert de l'État, les grandes avancées, entamées entre 1979 et 1980 et affirmées par les premières lois de décentralisation de 1982, trouvent leur origine dans ces travaux. C'est ce qu'exposera la seconde partie de l'article dans le prochain numéro de *La Lettre du Financier Territorial*.

(20) Pour plus de précisions sur ce sujet : Olivier Wolf - *LFT* n°401 de septembre 2024. Cahier n° 3.

VEILLE DOCUMENTAIRE

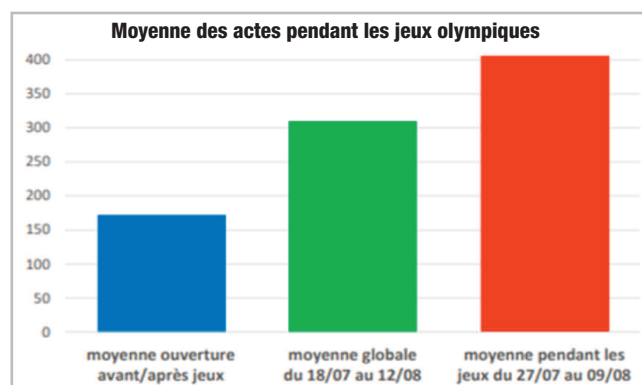
Rapports publics

Rapport de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur l'assistance publique-Hôpitaux de Paris dans le cadre de l'enquête sur les Jeux olympiques de Paris 2024, décembre 2025 ⁽¹⁾

La chambre régionale des comptes (CRC) d'Île-de-France a procédé dans le cadre d'une enquête nationale à une série de contrôles organiques sur le thème de la préparation des Jeux Olympiques et paralympiques (JOP) de Paris 2024 parmi les structures de sa compétence. Elle s'est notamment concentrée sur l'héritage que pouvait laisser ces jeux parmi les politiques publiques et équipements du territoire. Elle a ainsi contrôlé les comptes et la gestion de l'assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP) pour les exercices 2018 et suivants.

La juridiction financière a par conséquent analysé la préparation de l'entité pour faire face à l'afflux de personnes pendant cette période particulière. Elle constate que le surcroît d'activité généré a été néanmoins inférieur à ce qui avait été envisagé dans les prévisions. Des moyens humains avaient été prévus afin de faire face à une situation sanitaire exceptionnelle qui ne s'est heureusement pas produite. Ces éléments ont été ainsi propices à une préparation à des situations exceptionnelles pour les effectifs à l'avenir, même si la chambre note que l'héritage des jeux sera relativement faible pour la structure.

Parmi les chiffres clés mis en avant dans le rapport, les magistrats notent que les dépenses supportées par les hôpitaux de Paris pour l'organisation des jeux se sont portées à 10,15 millions d'euros, dont 98 % ont été pris en charge par l'État. Le taux d'occupation des lits pendant les Jeux a atteint 92 %.



Source : *Bilan de fin d'activité de la polyclinique par l'AP-HP.*

Rapport de la Cour des Comptes sur la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) : des fragilités préoccupantes, une consolidation nécessaire ; décembre 2025 ⁽²⁾

Les magistrats financiers de la Cour des Comptes se sont intéressés dans ce rapport d'observations définitives (ROD) à la gestion de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Cette organisme, qui constitue depuis 2021 la cinquième branche de la Sécurité sociale en charge de l'autonomie, et donc des personnes âgées dépendantes ainsi que des personnes en situation de handicap, présente une structuration atypique par rapport aux caisses en charge des autres branches. En effet, elle ne s'appuie pas sur un réseau local de caisses, mais en particulier sur les départements, ce qui ne lui permet pas d'avoir une maîtrise des dépenses de ceux-ci dans le champ de l'autonomie, puisqu'ils s'administrent librement.

(1) Les éléments clés du rapport sont disponibles sous : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-12/Fiche-COM_JOP-AP-HP.pdf

(2) Le rapport est accessible en intégralité sous : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-12/20251219-S2025-1701-Caisse-nationale-de-solidarite-pour-l-autonomie.pdf>