

# Bibliographie

## Nous avons lu pour vous



### L'autonomie financière des autorités indépendantes

Valérie Palma-Amalric

Lharmattan, 2017, 615 p.

Cet ouvrage est le prolongement d'une thèse de doctorat soutenue à l'Université Toulouse 1 Capitole en 2014 sous la direction du professeur Vincent Dussart. Saluée pour son apport, cette thèse a été récompensée par le prix de la Société Française de Finances Publiques.

De nombreux travaux portent sur les autorités administratives indépendantes sachant que l'angle d'étude présenté est ici plus large puisqu'il se situe sous un concept plus ouvert, celui d'autorités indépendantes. L'appréhension des autorités plus spécifiquement administratives sous l'angle financier et le degré d'autonomie qui leur est conféré sont des questions souvent soulevées mais qui ont rarement donné lieu à des études approfondies et systématisées.

C'est l'un des intérêts de cet ouvrage, dense et bien maîtrisé techniquement qui s'efforce de dégager les facteurs d'une autonomie financière, d'en expliquer l'intérêt et de construire une problématique autour de ce concept. La thèse et cet ouvrage s'inscrivent dans une actualité législative marquée par deux propositions de loi adoptées par le Parlement début 2017 : la loi organique n°2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et aux autorités publiques indépendantes et la loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Notons que le Conseil constitutionnel n'a censuré aucune disposition de la loi organique et n'a pas été saisi de la seconde loi, signe sans doute d'un certain consensus à propos de l'apport de ces deux textes législatifs. L'ouvrage publié prend en compte ces projets de textes et s'appuie sur les deux propositions de loi pour à la fois clarifier certaines analyses et identifier un peu plus le champ étudié.

L'introduction de cet ouvrage expose le processus de construction et de développement de ces autorités « nouvelles » nées au XX<sup>e</sup> siècle, éléments de l'État, en relation avec le pouvoir exécutif ; la synthèse du processus, même si certains développements sont un peu brefs et peuvent être discutés (par exemple sur la justice administrative), est clairement établie ; elle constitue une sorte de « diagnostic clinique » de l'État, qui ne se limite pas à une simple explication fondée sur le seul « itinéraire » de l'État français mais plutôt à un fonctionnement général des administrations publiques. Sans doute des approches de type science administrative auraient-elles plus complètement éclairé ce processus mais la présentation qui en est faite est suffisamment explicative et explicite.

L'approche de Valérie Palma-Amalric se révèle assez pragmatique. Elle s'appuie sur l'identification opérée par le législateur au travers des propositions de loi précitées, mais aussi de Legifrance, pour présenter les autorités en question (au nombre de 41, un tableau précis figurant en annexe de l'ouvrage) sous la double appellation administrative et publique et définir ainsi son champ d'analyse dont le fil conducteur est l'autonomie financière définie en introduction. Mais cette autonomie financière signifie-t-elle une réelle indépendance ? À l'évidence non, et d'ailleurs, être autonome financièrement pour quoi faire ?

L'ouvrage est structuré autour de deux thèmes : les indices de l'autonomie et la mesure de l'autonomie. Il se fonde sur quatre axes bien délimités : les indices, au travers de la personnalité morale ; le cadre juridique et la LOLF ; la mesure, au travers de la dimension budgétaire et de la gestion financière et comptable, autant

d'éléments qui méritent discussion et peut-être même des interrogations voire des critiques.

Ce passage en revue ne se limite pas à une sorte d'expertise juridico-financière. L'auteure étudie la situation de ces autorités sous ces différents angles (y compris en matière fiscale, patrimoniale...), montre la portée et aussi les limites de l'autonomie financière et va jusqu'à suggérer un ensemble d'adaptations y compris structurelles, juridiques pour conférer une plus grande lisibilité à ces entités.

De fait, elle ne néglige pas de montrer la permanence de leur dépendance financière vis-à-vis du législateur financier (qui peut très bien réduire les crédits essentiellement de fonctionnement de ces institutions) et donc du budget de l'État et les limites de la LOLF dans l'appréhension de ce phénomène, y compris s'agissant du Haut conseil des finances publiques. Faut-il alors constituer un programme spécifique fédérateur, à défaut de pouvoir recourir aux budgets annexes, aux comptes spéciaux... ?

L'étude ainsi conduite ne néglige pas une mise en parallèle avec la situation des collectivités territoriales mais aussi avec le fonctionnement de certaines entités européennes (comme les agences) et avec les principes budgétaires européens, mais pas avec certaines organisations internationales spécialisées qui auraient pu servir de base de réflexion, y compris sur le terrain des ressources propres.

Par ailleurs, l'étude montre que les mécanismes actuels régissant les finances de l'État ne sont pas nécessairement toujours adaptés à ce type d'organisme. L'auteure passe en revue les limites tenant à la recherche de nouvelles ressources, l'emprise d'un ensemble de dispositifs de contrôle interne et externe, les facilités de gestion qui existent néanmoins au profit de ces autorités ou de certaines d'entre elles, les limites dans l'action du Parlement pour faire évoluer le cadre budgétaire afférent, les difficultés inhérentes aux régulations budgétaires mises en œuvre au cours de ces dernières années (gels de crédits, annulations...) et leur impact sur le

fonctionnement de ces autorités, mais aussi les propositions faites en leur temps et pas nécessairement retenues (par exemple en matière d'architecture budgétaire)...

L'étude conduite par Valérie Palma-Amalric n'est pas simplement une réflexion stricto sensu sur ces autorités, elle permet aussi de montrer que le système financier étatique actuel, même récent, ne répond sans doute pas ou déjà plus à un certain nombre d'attentes et devrait être « modernisé » ou adapté (y compris sur les logiciels de gestion !).

Madame Palma-Amalric s'est un peu moins hasardée sur le terrain « politique ». En effet, si les crédits de certaines autorités ont parfois été diminués ce n'est pas seulement dans un souci de rationalité gestionnaire mais parfois aussi en raison de l'hostilité soulevée au sein du monde politique par certaines entités dans les décisions ou avis rendus (décrit comme le « syndrome de Becket »).

De la même façon, il faut rappeler que le paysage de ces autorités est très changeant et malléable et a déjà, à de nombreuses reprises, évolué au travers de fusions, d'absorptions de compétences. Valérie Palma-Amalric évoque cette évolution comme une solution à certains problèmes financiers. Toutefois, il n'est pas évident que la fusion de ces entités, à compétences constantes, permette de rendre plus efficaces et effectives les missions qui leur ont été jusque-là dévolues ; cette démarche conduit bien plus à fédérer des « budgets » trop limités en donnant le sentiment ou l'impression de créer une entité disposant d'une force de « frappe budgétaire » plus importante alors que bien souvent dans le même temps les compétences conférées se sont accrues.

En conclusion, cet ouvrage, bien rédigé, marqué du sceau d'une réelle curiosité, d'une dynamique « réflexive » et d'une excellente et complète maîtrise des questions financières, est à la fois une réflexion générale sur les contradictions inhérentes aux politiques publiques, sur les limites des intentions du « politique » dans la création de ces autorités indépendantes, mais aussi une réflexion pouvant conduire à une nouvelle étape dans l'évolution du cadre juridique et gestionnaire régissant les finances de l'État et donc de la LOLF elle-même. En ce sens, il est le bienvenu et il arrive au bon moment.

Jean-Luc ALBERT

Professeur des universités



## La Cour des comptes en mai 68

Georges Capdeboscq

Comité d'histoire de la Cour des comptes,  
Direction de l'information légale et administrative, 2017, 267 p.

Le premier livre sur le cinquantenaire de Mai 1968 sera celui de la Cour des comptes. C'est d'autant plus surprenant que, comme le rappellent des témoins cités dans cet ouvrage « ...la Cour en mai 1968 apparaissait comme un havre de paix contrastant avec l'agitation générale de la ville et du pays... », « il n'y a pas eu ce qu'on pourrait appeler des manifestations. Il y avait des gens qui se parlaient... », « ...dans la Cour même, il ne s'est rien passé... ». D'un style alerte, cet ouvrage puise aux meilleures sources : versements de la Cour aux archives nationales, archives orales réunies par le Comité pour l'histoire économique et financière de la France et par le Comité d'histoire de la Cour, entretiens avec 34 magistrats et fonctionnaires, consultations de nombreux ouvrages et mémoires. Avec nuances, l'ouvrage est construit sur l'idée qu'il ya eu un « avant », un « pendant » et un « après » mai 68 à la Cour. L'avant est résumé par une phrase prêtée au Général de Gaulle : « De la vieille Europe, je ne vois guère subsister que la Semaine sainte à Séville et la Cour des comptes en France ». Un jeune auditeur d'alors est plus terre à terre et évoque « une vieille dame rancie ». Il est vrai que les secrétaires qui venaient au travail en pantalon devaient se changer en arrivant au bureau, que les conseillers-maîtres donnaient l'impression de former une caste, que la Cour cultivait les contrôles « pointillistes et de pure régularité » sans vue d'ensemble. Pourtant l'institution n'est jamais restée immobile ou figée. Dès 1960 et 1961, des groupes de travail internes ont jeté les bases des réformes souhaitables : développement de la procédure contradictoire, création de tribunaux régionaux des

comptes, accroissement des moyens, redistribution des affaires entre chambres pour donner une vue d'ensemble par secteurs, intégration de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, objectif de transformation en organisme supérieur du contrôle financier, participation aux grands projets de réforme de l'État. Si la loi du 22 juin 1967 et ses décrets d'application n'ont repris que parcimonieusement ces bonnes idées, elles vont reflorir en mai 1968 au sein de la section des anciens élèves de l'ENA qui va élaborer un « schéma directeur d'une cour des comptes rénovée » les complétant par quelques idées nouvelles : le détachement du ministère des Finances, l'intégration de tous les satellites, le principe de participation au sein de la Cour, la présentation des rapports par les rapporteurs eux-mêmes, la rationalisation des méthodes de programmation... Elles seront reprises par de nouveaux groupes de travail en 1970 et finiront par s'imposer progressivement.

Quelle est la part de mai 68 dans des évolutions dont certains situent l'inflexion décisive un peu plus tard ? Comme dans d'autres domaines, cette période de « remue-méninges » a accéléré la prise de conscience de la nécessité d'un certain nombre d'adaptations devenues inéluctables. D'ailleurs, et c'est un autre enseignement de cet ouvrage, les membres de la Cour ont largement participé à cette diffusion de l'esprit de réforme, sinon de contestation, en participant à de nombreux travaux à l'extérieur de l'institution. Avant 1968 : développement des administrations de mission, déconcentration administrative, politique salariale du secteur public, rapport Nora sur les entreprises publiques, ouvrages et séminaires fondateurs des sciences administratives, participation aux travaux des clubs, notamment le club Jean Moulin.

Pendant 1968 : gestion de la crise politique (J. Chirac, M. Jobert, J. Charbonnel...) et sociale (avec un focus sur l'organisation de l'approvisionnement en essence par des membres de la Cour détachés au ministère de l'Industrie) ; articles de presse ; candidature aux élections législatives de juin.

Après 68 : réforme de l'ORFT, de l'ENA, de la fonction publique. Ce livre apporte une contribution originale et inattendue à une bonne compréhension, aussi bien des événements de mai 68 et que de l'histoire des juridictions financières.

Michel Le Clainche



## L'autonomie financière des collectivités territoriales

sous la direction de Marc Leroy

Ed. Economica, 2017, 441 p.

Cet ouvrage est issu d'un colloque international, organisé par l'Université de Reims les 26 et 27 mai 2016 et dont G&FP a publié quelques « bonnes feuilles » dans son n°2-2017. Il présente une vision panoramique, très approfondie et bien actualisée de ce sujet classique. Allant très au-delà de l'approche juridique, qui n'est pas pour autant négligée (Les limites et les ambiguïtés des dispositions de l'article 72-2

de la Constitution et de la loi organique du 29 juillet 2004 sont bien exposées), les contributions ici réunies apportent des éclairages nouveaux sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, concept « multidimensionnel et protéiforme » qui comporte principalement des dimensions financières, mais aussi politiques, juridiques, économiques et de gestion. Si l'autonomie apparaît très encadrée, l'ouvrage met en évidence les larges marges de manœuvre des élus et met l'accent sur un « pouvoir financier » qui est plutôt en progression. L'histoire, les comparaisons internationales très riches (avec la Belgique, le Brésil, le Canada, l'Italie, Taïwan et la Tunisie) ainsi que la mesure des enjeux financiers actuels dans notre pays expriment la tension permanente entre l'État (qu'il soit centralisé ou fédéral) et les collectivités territoriales, et aussi entre une logique descendante, centrée sur les régions, et une logique ascendante qui privilégie les communes. L'autonomie réelle dont disposent les élus en matière de procédure budgétaire et de contrôle (celui-ci pouvant apparaître par certains

côtés comme protecteur de l'autonomie locale), de pouvoir sur les recettes (on connaît bien les limites du pouvoir fiscal mais moins les marges de liberté cachées dans les dispositifs de dotations, de péréquation, d'emprunts ou de compensations des transferts de compétences) ou de pouvoir sur les dépenses qui est, lui aussi, de plus en plus contraint juridiquement mais révèle des enjeux économiques et financiers très importants régulés essentiellement par le pouvoir des échelons locaux. L'approche sociologique développée par le Professeur Marc Leroy, organisateur du colloque, met en évidence la culture traditionnelle de la dépense locale et la double composante de la légitimité du pouvoir financier local : une légitimité démocratique et une légitimité gestionnaire. Au-delà des dispositifs techniques savamment exposés dans cet ouvrage par les meilleurs spécialistes, les contributions soulignent indirectement les énormes progrès qui restent à faire dans ces deux directions, par exemple en renforçant la participation des citoyens et le contrôle de gestion.

Michel Le Clainche

### Appel à contribution

#### Les institutions financières en mai 68

À l'occasion du cinquantième de mai 68, *Gestion & Finances Publiques* prévoit de publier un dossier, un numéro spécial ou une série d'articles sur « les institutions financières en mai 68 ».

Le Comité d'histoire de la Cour des comptes vient de donner l'exemple en publiant « la Cour des comptes en mai 68 » de Gérard Capdebosc (*La documentation française*).

Nos lecteurs, individuellement ou au nom d'une institution, sont invités à nous proposer dès maintenant des sujets d'études, des témoignages et des documents.

**Contact :** Michel le Clainche [leclainchemichel@gmail.com](mailto:leclainchemichel@gmail.com) ou  
Rédaction G&FP Lavoisier SAS 14 rue de Provigny 94236 Cachan cedex