Quel modèle français de gouvernance financière locale pour une sortie de crises?

*Michel Bouvier**

Il est justifié de s'interroger sur l'avenir du modèle de gouvernance financière locale parce qu'une gouvernance financière locale affaiblie constitue un handicap dans un monde au sein duquel les crises se multiplient.

Nous sommes en effet en présence de crises qui s'ajoutent les unes aux autres, produisant un effet cumulatif redoutable lequel donne lieu à une explosion de chocs d'une extrême variété, mettant en évidence un monde dérégulé partant à l'abandon selon une trajectoire irrégulière jonchée de catastrophes: choc du réchauffement climatique avec des conséquences particulièrement graves comme le stress hydrique, inondation des zones côtières, sécheresse et famine pour les hommes comme pour les animaux; choc démographique, nous serons 10 milliards sur terre en 2050 et les populations viennent peu à peu s'amasser dans des métropoles qui ne disposent pas des services publics ou des emplois nécessaires; choc du numérique qui modifie le travail comme notre vie de tous les jours; choc du vieillissement des populations, la prise en charge de la question du grand âge qui s'impose de plus en plus y compris aux pays dans lesquels la solidarité intergénérationnelle était une tradition solidement ancrée dans les mœurs; choc sanitaire dont nous ne sommes pas encore sortis; choc économique provoqué par une inflation que l'on avait cru solidement maîtrisée depuis une quarantaine d'années, l'augmentation des prix du pétrole, du gaz et des matières premières entraîne des poussées inflationnistes aux conséquences néfastes sur les finances publiques; choc de l'insécurité qui touche maintenant aussi bien le monde urbain que le monde rural; choc des guerres qui se multiplient un peu partout et qui sèment derrière elles de longues trains de malheurs et d'horreurs; choc de l'impôt qui se traduit par une disparition progressive du civisme fiscal par des individus qui cessent de concevoir l'impôt comme la participation à la réalisation du bien commun, de l'intérêt général et qui se pensent avant tout comme des clients ce qui engendre un effri-

* Professeur émérite à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Président de FONDAFIP (www.fondafip.org). Directeur de la Revue Française de Finances publiques.

tement du consentement à l'impôt mais aussi par une évasion fiscale internationale inédite pratiquée par les entreprises du numérique avec pour conséquence une menace sérieuse sur la souveraineté de l'Etat; choc des inégalités sociales et territoriales qui ne cessent de se creuser avec pour conséquence un sentiment d'injustice grandissant source de révoltes potentielles; choc d'un droit souvent dépassé et qui ne parvient plus à se réformer et à encadrer un contexte en pleine mutation.

Ce monde aux crises multiples est un monde en transition qui apparaît ingouvernable. Il fait l'objet, depuis une cinquantaine d'années, de soubresauts successifs de plus en plus dangereux qui sont l'expression d'un passage vers un autre univers que nous ne parvenons clairement ni à dessiner ni à décider.

Tous ces chocs que subissent les sociétés engendrent des mouvements de population et des crises économiques, sociales ou politiques qui fragilisent chaque jour un peu plus les Etats et leurs citoyens. Face à cette multiplicité de crises nos modèles de gouvernance financière publique, locale et nationale, apparaissent de plus en plus inadaptés et fragiles et doivent faire l'objet d'une remise en question. Si la crise particulièrement grave déclenchée par l'épidémie de la Covid-19 en 2020 en a mis l'urgence en pleine lumière, les conséquences de la crise géopolitique actuelle pourraient être désastreuses si les Etats et les collectivités territoriales ne disposaient pas de modèles de gouvernance financière publique aptes à répondre à la complexité et à la dangerosité de la situation. La difficulté, voire l'incapacité, de maîtriser l'évolution des dépenses publiques, de la pression fiscale, de la dette publique et des déficits publics depuis des dizaines met en évidence une faille dans le processus de régulation.

Alors qu'elle était considérée comme la voie royale pour répondre à la crise économique provoquée par les chocs pétroliers des années 1973 et 1979, depuis quelques années la décentralisation financière n'apparaît plus comme essentielle. La situation actuelle est même à l'inverse des certitudes qui nourrissaient les années 1980, c'est l'Etat qui est posé comme l'ultime recours pour faire face à un monde de multi-crisis de plus en plus fragile. Autrement dit, se pose la question de la capacité du secteur local à assumer aujourd'hui les défis de ce monde. Peut-il y répondre efficacement ou doit-il laisser faire l'Etat? Est-il toujours pertinent de plaider pour une gouvernance financière locale assortie d'une autonomie fiscale conséquente?

1. *Les vicissitudes d'un modèle de gouvernance financière locale historiquement enraciné*

Les difficultés économiques de la seconde moitié des années 1970 avaient conduit, en France comme ailleurs, à appréhender l'Etat comme un problème et les collectivités locales comme une solution¹. Celui-ci qui avait été magnifié pendant les trente années qui ont suivies la fin de la seconde guerre mondiale s'est alors trouvé frappé de discrédit à l'instar de toutes les grandes structures publiques et privées, le slogan «*Small is beautiful*»²s'étant répandu dans le monde comme une trainée de poudre. C'est à ce moment qu'a commencé à se dessiner d'abord sur le plan intellectuel, puis dans les faits, un processus de profonde transformation de l'Etat et disons-le sa métamorphose, ce processus tendant à conférer une place essentielle à la gouvernance financière locale et à son élément moteur, l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Cependant, les crises à répétition de ces dernières années ont amené l'Etat à intervenir massivement pour en limiter les effets conduisant à minorer la place des collectivités décentralisées et légitimant implicitement une remontée du pouvoir financier public vers le centre.

C'est ainsi, qu'au cours d'un processus ininterrompu de quarante ans, on a pu assister en France à un mouvement continu de construction puis de déconstruction du modèle financier local parallèlement à une déconstruction puis à une reconstruction de l'Etat sans que ce mouvement parvienne à instituer une forme stable intégrant de manière harmonieuse pouvoir central et pouvoirs locaux.

2. *La construction du modèle de gouvernance financière locale : une revanche du local sur le central ou la fin des jacobins?*

Il convient de rappeler que la crise des finances publiques, ou ce qui en son temps avait été qualifié de «*crise de l'Etat-Providence*», a été l'une des

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

² Il s'agissait en fait du titre d'un ouvrage publié pour la première fois en 1973 par E.F. Schumacher, un économiste britannique.

³ Cfr. M. BOUVIER, M.C. ESCLASSAN, *La fin des jacobins?*, in *Revue Pour*, 1980.

raisons essentielles de la poussée décentralisatrice de la fin des années 1970 et du début des années 1980. S'est alors installée une gouvernance financière locale fondée sur une responsabilisation des collectivités territoriales organisée autour de deux pôles, une autonomie de gestion associée à une autonomie fiscale.

C'est aussi dans ce contexte marqué par une responsabilisation gestionnaire que les collectivités locales ont très tôt appliqué des méthodes empruntées au management privé⁴. C'est même un véritable engouement pour la gestion financière qui s'est manifesté dès les premières années de la décentralisation voire même qui les a précédés pour certaines collectivités. Cet engouement ne fit que s'amplifier par la suite, au fur et à mesure que les collectivités locales élargirent leur champ d'action. De fait, et sans que l'on en prenne immédiatement conscience, un nouvel âge de la gestion publique était en train de s'ouvrir.

En d'autres termes c'est donc à la périphérie de l'Etat qu'un processus de responsabilisation des acteurs financiers publics a commencé à voir le jour, et ce sur la base d'une mise à disposition de fonds globaux. Il faut rappeler que dès 1976 une expérience de globalisation des prêts (généralisée en 1979) fut engagée pour des communes de plus de 10 000 habitants par le groupe formé par trois établissements financiers, la Caisse des dépôts et consignations, les Caisses d'épargne et la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.

Ce processus a été marqué ensuite par des mesures importantes, par exemple la création en 1979 d'une subvention globale de fonctionnement⁵, ou encore en 1980 l'autorisation accordée aux assemblées délibérantes des collectivités locales de voter les taux des impôts directs locaux. C'est ainsi qu'à l'*autonomie de gestion* est venue s'ajouter une *autonomie de décision fiscale*, les lois de décentralisation de 1982/1983 sont venues couronner ce mouvement d'émancipation des collectivités territoriales. Il s'est alors produit un véritable engouement pour la décentralisation, le maire constituant la grande figure, en première ligne, de ce qui était vu comme une «revanche du local sur le central», une revanche marquée par

⁴ Cfr. Revue Française de Finances Publiques, 13, 1986.

⁵ La dotation globale de fonctionnement.

un «retrait» de l'État qui succédait à une longue période d'interventionnisme. Symbole traditionnel du renforcement de la démocratie par un rapprochement du pouvoir politique et des citoyens, le maire symbolisait aussi *un développement économique local endogène qui laissait espérer une sortie de crise*. Sorte de pionniers d'un monde nouveau, les élus locaux, au-delà de leurs divergences politiques, partageaient tous la même conviction d'être en mesure de réussir à porter leurs projets alors pourtant que la désindustrialisation défigurait les territoires, que le chômage ne cessait de s'aggraver, que les ressources fiscales commençaient à s'essouffler et que les dépenses publiques, à l'inverse, croissaient de plus en plus vite. Rappelons que c'est à la faveur des controverses théoriques suscitées par le modèle de l'État providence et sous l'effet des difficultés grandissantes de celui-ci que sera soutenue la nécessité d'impliquer les collectivités territoriales dans la dynamisation du tissu économique. Sans que leurs interventions soient susceptibles de porter atteinte à la liberté du marché elles devaient néanmoins participer activement au développement de l'économie, soit en l'accompagnant, soit en l'insufflant. Les théories économiques libérales⁶, comme celles de l'Ecole du public Choice ou de l'Ecole Libertarienne⁷ ont alors posé la décentralisation comme un concept majeur et comme un dispositif de premier plan procédant d'un principe de subsidiarité selon lequel les collectivités territoriales, proches des besoins des citoyens étaient mieux à même de les connaître que l'Etat et de les réaliser au moindre coût. Dans ce cadre, d'administrateurs ou de bâtisseurs qu'ils étaient jusqu'alors, les élus locaux ont été considérés comme ayant vocation à susciter et catalyser les énergies pour impulser le développement économique de leur territoire. C'est aussi dans ce contexte que les finances locales ont été considérées comme un instrument de première importance pour générer ce développement ou pour contribuer à son essor. Et, l'autonomie fiscale des collectivités locales fut considérée comme essentielle car il s'agissait de les responsabiliser, autrement dit de les libérer de la tutelle de l'Etat et d'en faire des acteurs à part entière du système économique.

⁶ Cfr. *Cato Symposium on the New Federalism*, in *The Cato Journal*, vol. 2, 2, 1982.

⁷ Pour une approche synthétique de ces courants, cfr. M. BOUVIER, M.C. ESCLISSAN, J.P. LASSALE, *Finances publiques*, LGDJ, coll. Manuels, 23^e éd., 2024/2025.

3. La déconstruction du modèle de gouvernance financière locale: la revanche du central sur le local ou la fin des girondins?

Longtemps considérée comme la pierre angulaire de la décentralisation, la gouvernance financière locale et son attribut essentiel, l'autonomie financière locale, fait depuis quelques années l'objet d'une menace tout au-moins dans sa conception initiale. En effet, les nombreux colloques mais aussi les expérimentations, les multiples initiatives locales qui jalonnèrent la marche de la décentralisation dans la seconde moitié des années 1970 et tout au long des années 1980 illustrent parfaitement la créativité qui fut celle de l'époque. Toutefois, cet élan créatif se heurta très vite à une question majeure restée en suspens, jamais traitée de front, à savoir celle des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le sujet est très politique sur le fond car il est très lié à l'idée que l'on se fait de l'Etat. Il n'a jamais été simple mais il se complique considérablement dans le contexte actuel car il est en étroite relation avec la nécessité que les finances publiques soient soutenables ce qui déplace la question vers le champ économique. Par ailleurs, on le sait, les finances publiques forment un système global au sein duquel interagissent celles de l'Etat, des collectivités locales et de la sécurité sociale.

C'est pourquoi il ne faut pas voir dans la déconstruction du modèle de gouvernance financière locale instauré il y a une quarantaine d'années un simple phénomène conjoncturel ou encore une ultime «revanche du central sur le local». Il faut au contraire l'identifier comme un fait révélateur d'une évolution structurelle majeure qui a trait à une réorganisation de l'État qui s'inscrit dans une approche globale des finances publiques.

4. L'autonomie financière locale au centre d'un quiproquo et la dégradation progressive du modèle fiscal local

Depuis des décennies il semblait aller de soi que la notion d'autonomie financière locale, fondement on l'a dit de la gouvernance financière, devait s'entendre de l'association d'un certain pouvoir de décision au regard d'impôts propres aux collectivités, une *autonomie fiscale*, et de la liberté de gérer librement l'ensemble des fonds dont elles disposent afin de décider des dépenses devant être consacrées aux objectifs visés, une *autonomie de gestion*. De fait, on ne s'est jamais clairement interrogé sur la possible dissociation entre autonomie de gestion et autonomie fiscale. Il existait un sens

commun implicite. En d'autres termes, la question qui se pose est celle de savoir si l'on peut parler d'autonomie financière des collectivités locales lorsque la liberté de gestion des fonds qui leur sont alloués, et donc de faire des choix libres en matière de dépenses, n'est pas associée à un pouvoir fiscal conséquent.

Si l'on considère que l'origine et la puissance de tout pouvoir politique sont largement déterminées par la détention d'un pouvoir fiscal relativement autonome, non par la seule libre gestion de moyens financiers procurés et concédés par d'autres, il semble alors naturel que la question de la gouvernance financière locale en vienne à se cristalliser autour d'un débat portant principalement sur l'étendue et la qualité du pouvoir fiscal local. L'autonomie fiscale locale est au cœur de la décentralisation et il est crucial de décider en toute clarté si elle est ou non essentielle au bien-être des citoyens, c'est-à-dire à la démocratie comme au développement économique et à la justice sociale. Or, on peut constater une dégradation progressive aboutissant à une disparition d'un modèle fiscal local pourtant ancré dans une histoire relativement longue.

Une observation attentive laisse voir une évolution ascendante d'un partage du pouvoir fiscal entre l'Etat et les collectivités locales jusqu'en 1980 puis une évolution inexorablement descendante. On peut estimer que l'autonomie fiscale locale commença à se mettre timidement en place lorsque des impôts datant de la Révolution française (les deux contributions foncières, la contribution mobilière, la contribution des patentes) furent transférés aux collectivités locales. Une condition de base de l'autonomie, à savoir l'attribution d'une fiscalité propre, put ensuite être progressivement instituée tout au long du 20^{ème} siècle⁸. Les propositions de réforme se multiplièrent dans les années qui suivirent la crise économique de 1929. Les finances locales posaient un problème qui apparaissait de plus en plus grave et nombre de commissions furent alors mises en place pour tenter de lui donner une réponse. Ces propositions se rejoignaient toutes autour de critiques de fond (inefficacité, archaïsme, inégalité, pression fiscale trop lourde, etc.) mais aussi dans le souci de ne pas complètement bouleverser le système. Et d'ailleurs un tel vœu

⁸ Sur ce point cfr. M. BOUVIER, *Les finances locales*, LGDJ, 2022, 19^{ème} édition.

se retrouve dans le premier texte qui posera concrètement les principes des modifications futures : l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959. Cette ordonnance constitue *la première grande étape d'une réforme de la fiscalité locale*. Non suivi d'application immédiate⁹ ce texte est cependant très important dans la mesure où il définit l'architecture d'ensemble d'une refonte qui sera mise en œuvre par des textes ultérieurs. Plusieurs hypothèses de travail étaient possibles. Plutôt que de maintenir en le rénovant un système reposant sur les quatre vieilles contributions, on pouvait opter pour sa suppression totale et son remplacement par l'attribution aux collectivités locales d'une fraction des impôts d'État à grand rendement (TVA, Impôt sur le revenu). Cette seconde hypothèse a été rejetée pour un certain nombre de motifs se rattachant essentiellement à la question de l'autonomie financière locale, mais surtout aux problèmes fiscaux qu'un tel choix aurait pu poser. Par ailleurs, bien que l'ordonnance supprime les anciennes contributions foncières, mobilière, des patentes, et les remplace par les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle, la solution qui a finalement prévalu a été, sur le fond, de maintenir le système existant en le modernisant et cela en droite ligne des propositions qui avaient été faites depuis un quart de siècle. Il fut préconisé d'une part d'actualiser et de simplifier les bases d'imposition, d'autre part de supprimer le mécanisme de la répartition et de lui substituer celui de la quotité. L'ordonnance du 7 janvier 1959 fut avant tout un document d'orientation visant à mettre en place la réforme et il fallut attendre 1973 pour que soient prises les premières mesures concrètes de transformation de la fiscalité directe locale. En effet, conformément aux orientations de l'ordonnance du 7 janvier 1959, la loi du 31 décembre 1973 substitue à compter du 1^{er} janvier 1974 trois nouvelles taxes aux anciennes contributions foncières et mobilière : la *taxe foncière sur les propriétés bâties*, la *taxe foncière sur les propriétés non bâties*, la *taxe*

⁹ Outre que son application immédiate n'était guère envisageable en raison des bouleversements qu'elle aurait pu entraîner, elle nécessitait aussi un certain nombre de mesures préalables destinées à permettre l'actualisation des bases d'imposition. Or ce n'est que le 2 février 1968, soit presque dix ans après le principe posé, que fut décidé au Parlement de procéder dans un premier temps à la révision générale des propriétés bâties, le décret d'application étant intervenu le 28 novembre 1969.

d'habitation. La contribution des patentes quant à elle sera remplacée par la *taxe professionnelle* par une loi du 29 juillet 1975. Au total une étape importante vers l'autonomie fiscale était franchie, les collectivités locales disposant d'impôts propres modernisés. Le couronnement du processus fut réalisé par une loi du 10 janvier 1980 qui énonce qu'à compter du 1^{er} janvier 1981 les «conseils généraux, conseils municipaux et instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle»¹⁰. Par conséquent c'est donc bien avant les lois de décentralisation de 1982-1983 que triomphe l'autonomie fiscale locale.

Mais ce triomphe ne sera que de courte durée. Le coup d'envoi d'une lente érosion de la fiscalité locale qui passa longtemps inaperçu fut lancé par une loi de finances rectificative pour 1982¹¹ qui amorça un processus de déconstruction qui ne s'arrêtera plus. En effet, dans le cadre d'une politique économique de l'offre, il fut alors décidé d'alléger la charge pesant sur les contribuables et tout particulièrement sur les entreprises. La loi de finances rectificative pour 1982 institue un certain nombre d'allègements, notamment une réduction de la part salaire de la base de la taxe professionnelle¹². Par la suite les allègements se succéderont et s'ils concerneront principalement la taxe professionnelle pour aboutir, on le sait, à sa suppression, ils s'étendront ensuite aux autres impôts locaux dont certains disparaîtront. Les derniers épisodes marquants furent la suppression de la taxe d'habitation puis celle de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises.

Il faut toutefois préciser que ces épisodes furent précédés d'une décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre.2009 qui a juridiquement clarifié la question de l'autonomie fiscale. Par cette décision, le Conseil est formel en affirmant *«qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités terri-*

¹⁰ Cette disposition sera ensuite étendue aux régions. A côté de cette possibilité, les collectivités territoriales peuvent toutefois continuer à voter globalement leurs impôts, ce qui revient pour elles à pratiquer une hausse uniforme des taux et à conserver les proportions existantes.

¹¹ Loi n. 82-540 du 26 juin 1982.

¹² Article 13.

toriales bénéficient d'une autonomie fiscale». Ces suppressions d'impôts et cette décision ont couronné un processus allant dans le sens d'une remontée du pouvoir fiscal vers l'Etat autrement dit un renforcement de la déterritorialisation et de la centralité de ce pouvoir.

C'est ainsi que depuis plus de quarante ans on peut constater un effritement de l'autonomie fiscale locale à la fois d'un point de vue matériel par une disparition de la fiscalité locale et sa transformation progressive en dotations et d'un point de vue juridique par la décision très claire de la Haute juridiction. *La marche vers une rupture d'avec le modèle des années 1970-1980 apparaît donc indéniable.*

5. Une autonomie de gestion relative?

On l'a dit une autonomie financière ne s'entend pas sans l'existence de ressources financières conséquentes. Elle ne peut pas non plus être effective sans une autonomie de gestion de ces mêmes ressources incluant une autonomie de dépenser. L'autonomie de gestion est plus rarement identifiée comme posant problème mais elle est cependant extrêmement fragile.

Il faut noter à cet égard que l'Etat, depuis 2003, s'est fixé une norme de dépenses qui n'a concerné jusqu'en 2008 que le budget général¹³. En effet, la Loi de finances initiale pour 2008 a élargi le périmètre d'application de la norme en y incluant les subventions accordées aux collectivités territoriales. Cette mesure relève de l'idée que *l'autonomie financière locale ne peut plus être envisagée qu'intégrée au sein d'une gouvernance financière publique entendue d'une façon globale*. L'autonomie de gestion est directement concernée par la maîtrise des dépenses publiques locales avec en toile de fond la mise en place d'une norme de dépenses pour les collectivités territoriales, une hypothèse qui revient périodiquement depuis un rapport Feuilleley-Raynaud qui préconisait, en 1986, de fixer des normes de référence (taux de croissance des dépenses de fonctionnement civiles de l'État par exemple) pour les dépenses locales; selon ce rapport, ces normes pouvaient être soit impératives, soit indi-

¹³ S'ajoute depuis 2011 à la norme «zéro volume» une norme «zéro valeur» qui a pour conséquence que le budget est élaboré sur la base d'une stabilisation des crédits en euros courants. La norme la plus contraignante est celle qui est retenue.

catives sachant que c'était plutôt la seconde solution qui était soutenue avec une sanction pour dépassement (sous forme d'une réduction de la dotation globale de fonctionnement ou de son augmentation dans le cas où la collectivité se trouverait en dessous de la norme)¹⁴. Dans la même lignée, un rapport Balladur ne se montre pas favorable à un dispositif contraignant; il estime plus judicieux de «définir dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale» qui ne serait qu'un simple «point de repère». Les rapports de la Cour des comptes depuis 2013 ou bien encore celui de la commission Lambert-Malvy (2014) vont tous dans le même sens. Une orientation qui s'est concrétisée par l'introduction d'un article instituant un objectif d'évolution de la dépense publique locale dans les lois de programmation des finances publiques de 2014-2019 et 2018-2022.

6. *Le retour d'une «demande d'Etat»*

Il serait inexact de penser que la «reprise en main» de la fiscalité locale par l'Etat ou les vellétés d'instaurer une norme de gestion pour les dépenses locales seraient la seule résultante d'un «retour de l'Etat» provoqué par la crise des subprimes, par celle du Covid-19 ou par les conséquences économiques et sociales de la guerre en Ukraine ou au Moyen-Orient. Il faut aussi prendre en compte que depuis quelques années l'air du temps a changé indépendamment des crises récentes.

Si l'on considère le contexte théorique des années 1980, il était dominé par un cadre de pensée libérale classique. Dans ce cadre, les dégrèvements, exonérations et suppressions d'impôts locaux relevaient de l'idée qu'un allègement de la fiscalité, principalement pour les entreprises, favorise le développement économique. Ce point de vue, parfois radicalement antifiscal, largement admis fut mis en œuvre par les décideurs politiques. C'est donc sur la base de cette logique, participant du «*consensus de Washington*», que

¹⁴ Le rapport avait été demandé par le ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Charles Pasqua, et lui fut remis le 10 juillet 1986. Il portait du constat que les dépenses locales évoluaient plus vite que celles de l'État, elles passaient de 8,10 % du PIB en 1973 à 10,67 % en 1983. Le constat mettait également en évidence le coût de plus en plus élevé des compensations d'exonérations et dégrèvements dont la charge était passée de 4,7 milliards de francs en 1979 à 5 milliards en 1985. Sur ces questions et plus généralement sur la situation des finances locales dans les années 1980, cfr. M. BOUVIER, *Les finances locales*, LGDJ, 1re éd., 1992.

s'enracina et s'épanouit le déclin de la fiscalité locale et que, finalement et contre toute attente, à l'inverse de l'objectif poursuivi par le courant «*mains-tream*» qui était de réduire le champ d'action de l'Etat, ce dernier en faisant régresser l'autonomie fiscale locale limitait celui des collectivités territoriales à son profit et renforçait la centralité du secteur public. Cette évolution, il faut le rappeler fut encouragée par une «*demande d'Etat*» revendiquée par une commission internationale créée en 2006, la commission «*croissance et développement*» présidée par l'économiste Michaël Spence et composée de 21 membres venus d'horizons très divers. Un rapport fut produit le 22 mai 2008 qui conclut que «*la croissance indispensable pour faire reculer la pauvreté et assurer un développement durable réclame un Etat fort*». Ce rapport, qualifié de «*contre consensus de Washington*», est significatif d'un changement d'orientation qui s'est vérifié depuis d'autant plus qu'il a été d'une certaine façon légitimée par les chocs de toutes sortes déjà évoqués qui se sont produits dans le monde. Quelques années plus tard et dans le même ordre d'idées, il faut aussi évoquer le rapport de la commission Picq de 1994¹⁵ qui concluait qu'«*il existe aujourd'hui une très grande demande d'Etat*». Que ce soit au plan national ou au niveau international les esprits étaient préparés au changement de politique qui allait prendre un caractère spectaculaire avec la crise des subprimes et plus encore avec celles qui ont suivi. Un tel contexte ne pouvait que remettre en cause un modèle de gouvernance financière locale qui certes avait évolué mais qui demeurait enraciné dans les mondes des 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} siècle. Aussi est-il indispensable de faire preuve d'audace institutionnelle et d'ouvrir les portes d'un autre modèle dont les prémisses sont d'ailleurs déjà là.

7. Inventer un modèle de gouvernance financière local pour un monde complexe et incertain en crise permanente

La nécessité d'instituer une régulation globale des finances publiques visant à faire participer à leur soutenabilité les trois catégories d'acteurs (Etat, collectivités locales, sécurité sociale) est aujourd'hui plus que jamais nécessaire. Cette nécessité a souvent et depuis des années été répétée mais elle n'a jamais été concrétisée.

¹⁵ J. PICQ, *L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport au Premier ministre, 1994.

D'autre part, parce que la fiscalité peut être malencontreusement conçue et organisée à front renversé avec son environnement mais aussi qu'elle est l'énergie libre des collectivités territoriales elle tient une place de choix dans un modèle de gouvernance financière locale. Aussi doit être posée la question de la pertinence de la réinvention du modèle d'autonomie fiscale des collectivités décentralisées.

7.1. Réinventer un modèle d'autonomie fiscale locale?

S'interroger sur la pertinence, le bien-fondé d'une autonomie fiscale locale, peut paraître surprenant lorsqu'on se souvient des qualités qui ont souvent été associés à cette fiscalité tant pour son rôle jugé essentiel pour le développement économique que pour celui qui lui est attribué comme facteur de dynamisation de la démocratie de proximité et de renforcement du consentement à l'impôt.

De fait et globalement, la légitimité de cette fiscalité n'a jamais été ouvertement contestée. Ce sont tel ou tel impôt ou encore les techniques d'ailleurs trop souvent bricolées de cette fiscalité qui font l'objet des critiques les plus sévères. En revanche, on l'a dit, l'existence d'un principe d'autonomie fiscale n'a aucune légitimité juridique. Or, *ces deux légitimités, celle de la fiscalité matérielle et celle de l'autonomie fiscale, ne sont-elles pas indissociables?* Lorsque la légitimité de la fiscalité locale paraît acquise, celle de l'autonomie fiscale ne devrait-elle pas aller de soi? A contrario, l'illégitimité de l'une n'emporte-t-elle pas celle de l'autre? C'est bien parce que les impôts locaux «phares», les plus importants, ont disparu peu à peu, on pense ici à la Taxe professionnelle et à la Taxe d'habitation, que l'autonomie fiscale est devenue quasi inexistante de fait. Sans être totalement passée inaperçue cette situation révèle cependant le peu d'attention dont a été l'objet un phénomène qui s'est déroulé, on l'a dit, sur la longue durée et dont les facteurs sont multiples, économiques tout autant que politiques¹⁶. Il est difficile par conséquent d'en appréhender toutes ses dimensions, il est difficile également d'en imaginer l'ampleur comme il est difficile pour des générations successives d'en suivre et d'en mesurer la progression.

¹⁶ Cfr. l'éditorial du n.153 de la Revue Française de Finances Publiques

Quoiqu'il en soit, une question de fond doit être clairement posée : une fiscalité locale est-elle aujourd'hui légitime? Cette question comporte un caractère éminemment politique puisqu'elle renvoie à celle de la problématique décentralisation/centralisation. Autrement dit, *les collectivités locales sont-elles des dispositifs pertinents pour participer au pilotage de situations de crises de plus en plus fréquentes et graves?*

Dans le premier cas, il est primordial de justifier et définir en quoi l'autonomie fiscale locale et donc l'impôt local est légitime. Un tel préalable est en effet indispensable. Il s'agit de répondre à des questions importantes : comment peut-elle être un moyen efficace pour financer le développement ou bien pour demeurer un élément clef de la démocratie de proximité. La fiscalité locale et l'autonomie de décision qu'elle suppose ne risque-t-elle pas de conduire une augmentation simultanée de la pression des divers prélèvements (Etat, sécurité sociale, collectivités locales)? Autrement dit, comment faire en sorte que le système fiscal soit globalement cohérent? Comment faire pour qu'il soit efficacement régulé, ce qui est une condition essentielle pour que la diversité et la complexité de ce système n'évoluent pas vers le désordre, le chaos et l'implosion. Si au contraire on estime illégitime une autonomie fiscale qui serait le fondement d'une autonomie locale il convient alors de développer un processus de transformation des impôts locaux en dotations ou bien encore de créer un ou plusieurs impôts nationaux ou d'allouer une part du produit d'impôts d'Etat répartis par l'administration entre les collectivités selon certains critères de péréquation. Cette solution aurait pour avantage d'une part, une certaine homogénéité dans l'espace, d'autre part, une neutralité qui ne peut exister dans le cadre d'une décentralisation fiscale. S'ajoute un argument économique qui est d'éviter les distorsions de concurrence et les délocalisations non justifiées des entreprises, voire même des ménages. Il est donc considéré dans ce cas que «la centralisation permet l'harmonisation puisque les règles de taxation sont les mêmes pour tous»¹⁷. Cette centralisation fiscale s'identifie on l'a compris à une forme de subventionnement.

¹⁷Cfr. à ce sujet, G. BELANGER, *Le fédéralisme fiscal*, in *Revue Française de Finances Publiques*, 20, 1987. Cfr. également *Revue Française de Finances Publiques*, 67, 1999, *La taxe professionnelle : quel avenir?*, ainsi que n. 81-2003, *Vingt ans de finances locales: enjeux pour l'avenir*.

Quoiqu'il en soit du choix, toujours politique, qui peut être fait entre l'une ou l'autre des options, c'est-à-dire au final entre centralisation et décentralisation, ce débat révèle un enjeu essentiel aujourd'hui qui est celui de l'essoufflement du modèle financier local et plus largement du modèle financier public. De la résolution de cet enjeu dépend la réponse à la question essentielle du pilotage du développement économique et social par l'Etat ou par les collectivités locales.

7.2. Quel modèle de gouvernance financière locale?

Le contexte actuel le confirme, il est fort probable que les institutions contemporaines soient durablement confrontées à la nécessité de s'inscrire dans une logique du mouvement, de l'incertain, de la réforme permanente. Mais il ne peut s'agir comme c'est trop souvent le cas de se limiter à des ajustages ponctuels. L'enjeu fondamental est d'être capable d'assumer le défi de la complexité, d'interpréter, d'organiser et de piloter des phénomènes de plus en plus enchevêtrés ce qui nécessite de prendre appui sur un réseau de mutualisation des savoirs, des moyens et des actions.

Le problème de fond aujourd'hui n'est pas directement financier, il est d'organiser et d'assumer le pilotage d'un système complexe ainsi que d'éviter un développement incontrôlé de celui-ci. Pour ce faire, il convient d'admettre que l'on ne peut concevoir isolément les institutions locales et nationales, ce qui n'implique pas de confondre leurs fonctions. Il s'agit d'identifier les acteurs, de les situer dans le réseau nécessairement multirationnel auquel ils appartiennent et de parvenir à instituer une gouvernance financière publique en réseau.

C'est une réflexion politique au sens fort qui s'avère nécessaire, et ce en vue de dégager une nouvelle conception des rapports financiers non seulement entre les collectivités locales et l'Etat mais entre l'ensemble des acteurs publics voire même privés concernés.

Il s'agit autrement dit de rompre avec une conception cloisonnée de l'État et de l'action publique, avec une conception «en silos» qui ne reconnaît pas, et a fortiori ne les formalise pas, les multiples interactions et la multi-rationalité qui caractérisent les sociétés contemporaines. Il n'est plus pertinent en effet de concevoir de manière isolée les diverses institutions publiques ou privées qui forment une société. Il est même devenu crucial d'identifier le décalage qui peut exister entre les réalités actuelles et des institutions

administratives et politiques qui ont été conçues et déterminées, en leur temps, par la nécessité de cloisonner les acteurs et les structures ainsi que par une approche verticaliste du processus de décision. Une telle façon de penser et d'agir ne suffit plus à piloter une société devenue de plus en plus complexe sous la pression de multiples facteurs comme la mondialisation des échanges ou encore l'explosion des technologies issues du numérique. Or, si nous constatons souvent les effets en chaîne de tel ou tel événement nous n'en tirons pas les conséquences. Nous n'avons pas un mode de penser qui déclencherait une sorte de réflexe intellectuel générant d'emblée une approche plurielle. Bien que nous ayons conscience qu'il existe des effets systémiques nous n'avons pas intégré la méthode systémique dans notre logiciel personnel. Nous continuons à penser les problèmes séparément et, du coup, à proposer des solutions également séparées, verticales, qui relèvent d'une logique de l'exclusion plutôt que de celle de l'intégration.

C'est aussi la raison pour laquelle l'actuelle distribution des pouvoirs politiques ne reflète pas la complexité du pouvoir financier. Plus exactement elle ne prend pas en compte qu'il se diffuse sous l'apparence d'une simple compétence financière au sein des différents pouvoirs institués. Au regard du pilotage des finances publiques, c'est un modèle politique inadapté qui est en cause. *Cette situation engendre une paralysie du système qui se solde par une incapacité à réguler les finances publiques dans leur ensemble.* Et dans la mesure où le pouvoir financier sous ses multiples formes est la charpente, indiscernable à première vue, des pouvoirs politiques, il faut lui donner une visibilité, en concrétiser la complexité.

Poursuivre un tel objectif devrait conduire à instituer en France un organe paritaire ayant pour fonction de participer, par la concertation, à la régulation des finances publiques. Il s'agirait, autrement dit, d'instituer un modèle partenarial réunissant les acteurs économiques, politiques, sociaux. En ce qui concerne la composition de cet organe, elle devrait être représentative des acteurs concernés, Collectivités locales, Sécurité sociale, Etat. Par ailleurs, les experts qui y seraient associés devraient refléter la pluralité disciplinaire des finances publiques (économie, droit, politique, gestion). La nature plurielle d'une telle institution permettrait non seulement de coordonner les décisions mais aussi de définir des propositions de solutions communes correspondant à la complexité et à l'incertitude qui caractérise nos sociétés. Ce lieu de contrôle-régulation des finances

publiques organisé paritairement pourrait devenir une institution-clef du bon fonctionnement du système.

Une telle direction impliquerait donc de réorganiser le secteur public qui devrait épouser la complexité, c'est-à-dire la multiplicité et l'interactivité des acteurs publics et privés. On peut en effet constater aujourd'hui qu'il existe en France une mosaïque de pouvoirs économiques, politiques, sociaux qui ne trouvent aucun lieu pour se concerter et définir des solutions communes. À un moment où une stratégie financière publique nouvelle s'avère indispensable pour maîtriser un déficit et une dette publique susceptibles de mettre en cause l'équilibre de la société, il est crucial que soit mis en place un partage des informations ainsi qu'un lieu de coordination des voies susceptibles d'être prises. Il s'agit de faire revivre la création institutionnelle et d'aller au-delà de l'Etat centralisé, vertical et quasiment caricatural que la France a autrefois connu. Il s'agit également d'aller au-delà d'une auto-organisation de pouvoirs autonomes, horizontaux, et finalement d'une néo-féodalité. La voie est donc étroite. Elle ne peut que se formaliser dans un système transversal associant unité et diversité, ce que l'on pourrait qualifier d'ordre des autonomies relatives. Il s'agirait, on l'a compris de *la fondation d'un ordre des autonomies relatives des pouvoirs politiques reflet d'un ordre des autonomies relatives des pouvoirs financiers publics*¹⁸. Il ne faut pas non plus oublier que des institutions solides sont indispensables au bon fonctionnement d'une société, qu'elles sont le cadre général d'action de toutes les activités économiques et sociales et que, par conséquent, il ne s'agit pas d'affaiblir l'État mais de l'organiser autrement à la fois sur un plan vertical et horizontal.

C'est cet ordre qui au cours des prochaines années devrait être appelé à devenir le ferment, l'ossature, ou mieux encore la matrice d'une refondation de l'État¹⁹. Finalement, il n'y a là rien d'étonnant, l'histoire ayant montré à plusieurs reprises que les finances publiques jouaient un rôle majeur dans le déclenchement des transformations en profondeur, voire même des révolutions qu'ont pu connaître les sociétés. Il s'agit de bâtir une ar-

¹⁸ Sur la recherche d'une organisation politique associant unité et diversité cfr. M. BOUVIER, *L'État sans politique*, LGDJ, 1986.

¹⁹ Cfr. *Revue Française de Finances Publiques*, 124, 2013: Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et refondation de l'État.

chitecture nouvelle en accord avec les nécessités et les idées d'aujourd'hui, c'est-à-dire sachant intégrer démocratie, compétence, solidarité et liberté.

What French model of local financial governance to emerge from the crises?

Michel Bouvier

Abstract: L'articolo analizza l'evoluzione della *governance* finanziaria in Francia, evidenziando la progressiva perdita di autonomia fiscale degli enti territoriali a favore dello Stato. In un contesto di crisi multiple e crescente instabilità, l'obiettivo del contributo è quello di mettere in luce la necessità di un nuovo modello di governance a rete che garantisca una forma stabile di integrazione tra i poteri centrali e quelli locali al fine di istituire una regolamentazione globale delle finanze pubbliche. L'autore evidenzia l'esigenza di creare un organismo, rappresentativo degli attori interessati, il cui ruolo sarebbe quello di partecipare, attraverso la consultazione, alla regolamentazione delle finanze pubbliche.

Abstract: The article analyses the evolution of financial governance in France, highlighting the progressive loss of fiscal autonomy of territorial authorities in favour of the State. In a context of multiples crises and growing instability, the aim of the contribution is to highlight the need for a new model of network governance that would guarantee a stable form of integration between central and local authorities in order to establish global regulation of public finances. The author highlights the need to create a body, representative of stakeholders, whose role would be to participate, through consultation, in the regulation of public finances.

Parole chiave: governance finanziaria; autonomia finanziaria; enti territoriali; finanze pubbliche.

Keywords: Financial Governance; Financial Autonomy; Territorial Authorities; Public Finance.