

VOTRE DOCUMENT SUR LABASE-LEXTENSO.FR

La Base **Lextenso**

Inventer un modèle systémique de gouvernance financière locale pour un monde complexe et incertain

Issu de Revue française de finances publiques - n°166 -
page 7

Date de parution : 01/05/2024

Id : RFFP2024-166-003

Réf : RFFP mai 2024, p. 7

Auteur :

Par Michel Bouvier, Directeur de la Revue Française de
Finances Publiques (RFFP)

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 ajustements 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 acteurs.

Parmi les acteurs concernés on pense immédiatement à l'État et à ses administrations, aux collectivités décentralisées, aux multiples opérateurs, aux institutions financières, aux organismes de protection sociale publics et privés, mais aussi aux groupes de pression de toutes sortes et bien sûr aux contribuables particuliers ou entreprises sur lesquels repose finalement

l'édifice.

Une telle variété d'acteurs oblige à répondre au risque d'atomisation de double emploi, de corporatismes et de désordre des décisions prises. Plus encore, le pouvoir financier public n'est pas facile à identifier avec certitude car disséminé dans une multitude de lieux qui, si l'on considère le développement exponentiel de l'IA, devraient de plus en plus se situer à cheval sur deux mondes : un monde matériel déjà foisonnant et un monde virtuel hyperconnecté et bien plus foisonnant encore.

Et puis, les crises multiples que j'ai évoquées dans mon propos introductif pourraient entraîner à terme une crise majeure des finances publiques et par effet systémique mettre en péril toutes les institutions qui reposent sur elles et au premier chef l'État. Un tel risque n'est pas à prendre à la légère. Il nous faut dès à présent nous attacher à répondre à la situation plus que difficile à laquelle nous devons nous attendre dans les mois ou années à venir.

Il s'agit d'être en mesure de réguler le système financier public et donc d'inventer un modèle de gouvernance adapté à un modèle de société complètement nouveau et en devenir. La question de la réforme du modèle de gouvernance financière publique est autrement dit centrale parce que les finances publiques sont centrales. Elle est donc un enjeu majeur tant sur le plan national qu'au plan local.

Les institutions qui ont été bâties au fil du temps sont maintenant d'une très grande fragilité et ont du mal à répondre à des agressions de plus en plus violentes. Et la menace de crises beaucoup plus graves que celle que nous connaissons actuellement est à prendre au sérieux. Pour y faire face des institutions financières publiques locales et nationales solides sont indispensables.

C'est donc une réflexion politique au sens fort qui s'avère nécessaire, celle de la gouvernance, et ce en vue de dégager une nouvelle régulation des rapports financiers non seulement entre les collectivités locales et l'État mais entre l'ensemble des acteurs publics et privés concernés.

Le problème de fond aujourd'hui n'est donc pas directement financier, il est d'organiser et d'assumer la gouvernance d'un système complexe afin 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 donc une question de méthode qui est concernée.

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 de l'intelligence artificielle.

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 et à fortiori dans notre culture.

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. Une attitude unidimensionnelle conduit à des analyses qui ne peuvent qu'être partielles engendrant des décisions faussement rationnelles.

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 le fait qu'il se diffuse sous l'apparence d'une simple compétence financière au sein des différents pouvoirs institués.

Au regard de la gouvernance 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. Or, 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.

Nous devons rompre avec une logique d'exclusion, qui ne reconnaît pas, et a fortiori ne les institutionnalise pas, les multiples interactions et la multirationalité qui caractérise les finances publiques contemporaines.

Poursuivre un tel objectif devrait conduire à instituer un organe paritaire à multiples acteurs 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 au sein d'un organisme solidement ancré dans le paysage institutionnel.

On peut distinguer les prémisses d'un tel organisme. Une sorte de cohérence encore « aventureuse »¹ est bien déjà là. Il faut en effet souligner que plusieurs expériences ont été menées depuis plusieurs années pour tenter d'harmoniser les finances publiques mais sans réel succès.

C'est par exemple dans cet esprit que la Conférence nationale des finances publiques fut instituée en 2006. Elle réunissait les représentants des trois grandes composantes des finances publiques afin de dégager les voies d'une maîtrise des dépenses publiques et de la dette. Mais elle est demeurée une manière trop limitée de réguler le système financier public, elle concernait exclusivement la dépense publique et n'incluait pas la fiscalité. Elle s'est très peu réunie et a finalement été supprimée.

Il faut aussi rappeler qu'un autre pas avait été fait dans cette direction les 12 mars et 16 juillet 2013 à Matignon lors d'une Conférence des finances publiques locales qui a réuni divers acteurs de l'État et des collectivités locales. Il était prévu que cette institution soit convoquée chaque année dans le cadre d'un Haut Conseil des territoires afin de « dresser un bilan de la situation des finances locales et de partager, entre l'État et les représentants des élus locaux, analyses et propositions sur leur évolution ».

Toutefois, le Haut Conseil des territoires n'a pas vu le jour et c'est une instance plus informelle, le « Dialogue national des territoires », qui fut installée le 10 février 2015 par la ministre en charge de la Décentralisation et le secrétaire d'État à la Réforme territoriale. Ce fut là encore une histoire sans lendemain.

Une nouvelle Conférence des finances publiques a ensuite été créée dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2014-2019 mais n'a jamais été réunie et a finalement été supprimée.

C'est aussi dans la même logique que des États généraux des comptes de la Nation se sont tenus le 6 juillet 2017 à Bercy, à l'initiative du ministre de

l'Action et des Comptes publics, et auxquels étaient conviés les parlementaires, les représentants des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale, les partenaires sociaux, des personnalités de la société civile, ainsi que le Premier président de la Cour des comptes. Là encore ce fut une initiative ponctuelle.

Ces tâtonnements n'ont cependant pas été inutiles et nous paraissent aller dans le bon sens car, pour les raisons déjà évoquées, la création d'une institution paritaire s'impose aujourd'hui plus que jamais. Elle constituerait un élément essentiel d'un nouveau modèle de gouvernance des finances publiques locales et nationales.

En ce qui concerne la composition de cet organe, elle devrait être à l'image des tentatives déjà effectuées, c'est-à-dire représentative des acteurs concernés, les Collectivités locales, la Sécurité sociale, l'État, la Cour des comptes mais aussi les partenaires sociaux. 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, dotée d'un statut juridique particulier et de moyens conséquents, permettrait non seulement de coordonner les politiques locales et celles de l'État mais aussi de répartir les compétences et les allocations de ressources, les dotations, de manière consensuelle et ordonnée. Plus encore elle pourrait aider à définir des propositions de solutions communes correspondant à la complexité et à l'incertitude qui caractérise nos sociétés.

S'engager dans cette voie suppose une refonte du secteur public. Elle va dans le sens d'une organisation de la complexité, c'est-à-dire de la multiplicité et de l'interactivité des acteurs publics et privés. On peut en effet constater aujourd'hui qu'il existe 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 soient mis en place un partage des informations ainsi qu'un lieu de coordination des voies susceptibles d'être prises. Il s'agit donc de faire revivre la création institutionnelle et d'aller au-delà de l'État centralisé, vertical et quasiment caricatural que la France a autrefois connu.

Un tel projet ne peut se formaliser que dans un système transversal associant unité et diversité. Cette nouvelle gouvernance financière locale et

nationale de type systémique suppose que soit reconnue la nécessité d'un ordre des autonomies relatives des pouvoirs politiques reflet d'un ordre des autonomies relatives des pouvoirs financiers publics².

Finalement, elle offrirait une solution durable à la problématique ancienne mais jamais résolue de la cohérence globale des décisions financières publiques. Cette problématique a immédiatement été posée avec les travaux sur la décentralisation au cours des années 1970. Il était déjà relevé dans le rapport *Vivre ensemble* de 1976 que les finances publiques ne pouvaient s'entendre autrement que de l'association des finances de l'État, des collectivités locales et de la Sécurité sociale.

La réflexion s'est poursuivie ensuite dans le cadre du développement de l'Union européenne et prit une forme juridique avec le traité de Maastricht (1992) qui introduit une approche globale des finances publiques. La création en 2008, d'une nouvelle catégorie de lois, les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques, va dans le même sens.

Toutefois, si la démarche pluriannuelle globale a trouvé dans ce texte constitutionnel une véritable consécration, il reste que sa portée demeure limitée, on le sait, mais constitue cependant un marqueur important, celui d'un changement de culture financière, d'une conception systémique des finances publiques, certes encore bien timide.

Il faut ajouter que dans la même logique d'harmonisation et de prévisibilité des finances publiques une proposition revient périodiquement, je veux dire celle de lois de financement des collectivités territoriales. Le dispositif fut pour la première fois publiquement évoqué lors d'un colloque sur la proposition de LOLF en septembre 2000 puis réactivé par la suite à plusieurs reprises. Le sujet suscite aujourd'hui encore l'intérêt et la preuve en est notamment faite par l'excellent avis produit en mars dernier par le sénateur Guéné au sujet de la proposition de loi constitutionnelle visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Là encore, en ce qui concerne la recherche d'une mise en cohérence durable des finances publiques et donc d'une gouvernance systémique nous ne sommes qu'au stade des balbutiements. Les solutions proposées se matérialisent dans des textes vite dépassés par les réalités d'un monde en ébullition.

Répondre efficacement à cette situation suppose la création d'une institution paritaire permanente d'aide à la décision pour les pouvoirs

politiques. Alors s'installerait solidement une gouvernance financière publique qui s'incarnerait dans des acteurs reflets immédiats des transformations de nos sociétés. Bien que représentatif d'intérêts différents et toujours susceptible de dérives corporatistes, ce cadre permettrait une souplesse et une capacité d'adaptation et de négociation que des textes trop rigides et souvent compliqués à appliquer ne permettent pas.

C'est cet ordre financier public qui alors pourrait être appelé à devenir le ferment, le prototype ou mieux encore la matrice d'une refondation de l'État³ et d'un renforcement de la démocratie représentative. On peut en effet discerner, au-delà de ce processus de décloisonnement de la décision financière publique, la recherche d'une mobilisation d'acteurs qui dépasse largement à la fois un premier cercle très restreint, celui des « spécialistes des finances publiques », et un second cercle plus large, celui de l'ensemble des décideurs politiques et sociaux.

Dans un schéma démocratique idéal, ce sont tous les citoyens qui devraient être amenés à identifier la situation des finances publiques et évaluer les choix que celle-ci implique, ce qui suppose un effort pédagogique considérable.

Il faut ajouter qu'un tel effort n'est pas dissociable d'une gouvernance financière publique en accord avec les nécessités et les idées d'aujourd'hui, c'est-à-dire sachant intégrer démocratie représentative et participative, compétence, solidarité et liberté.

¹ - 1. Selon l'expression de R. Caillois, *Cohérences aventureuses*, Gallimard, 1976.

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

³ - 3. Cf. RFFP n° 124-2013 : Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et refondation de l'État.