

RFFP 2023

REVUE FRANÇAISE DE

FINANCES PUBLIQUES

lextenso

N° 162 – Mai 2023

**LES FINANCES LOCALES 40 ANS
APRÈS LES LOIS DE DÉCENTRALISATION
QUELLES PERSPECTIVES ?**

CHRONIQUE DE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE

CHRONIQUE FISCALE

CHRONIQUE DE GOUVERNANCE FINANCIÈRE LOCALE

**CHRONIQUE DE GOUVERNANCE FINANCIÈRE
PUBLIQUE COMPARÉE**

REVUE FRANÇAISE DE
**FINANCES
PUBLIQUES**



© Droits réservés.

*En hommage au Professeur
Marie-Christine Esclassan*

Laure-Alice Bouvier

Docteur en droit
Avocate au barreau de Paris

En tant qu'avocate, je ne parle pas souvent des choses qui me blessent ou m'affectent. Je garde la tête haute, je respire un grand coup, je ne fais mine de rien.

C'est Elle qui me l'a appris. La femme qui compte le plus au monde pour moi, celle pour qui je serais morte un millier de fois, mon modèle absolu.

Si j'en parle aujourd'hui, c'est parce que la douleur de son départ le six mars dernier est telle, qu'elle impactera nécessairement la femme que je suis aujourd'hui.

Je refuse de parler d'elle au passé. J'en parlerai donc au présent. L'évoquer à l'imparfait serait réduire la situation à un passé révolu. J'aime à penser qu'elle est toujours avec mon père et moi. Je dirais même plus : j'en suis convaincue.

Beaucoup autour de moi craignent souvent que je favorise mon travail au détriment de ma vie de famille. Je peux vous assurer que l'un est aussi essentiel que l'autre : ma famille est tout pour moi, mon monde, mon essentiel.

J'ai beaucoup travaillé ces dernières semaines avec mon matcha latte : ce n'était pas à mon cabinet, c'était à son chevet, à l'hôpital, chaque jour jusqu'à très tard dans la nuit, durant des semaines, des mois.

J'ai rédigé des centaines de pages de conclusions auprès d'Elle. Elle m'a porté chance comme toujours car jusque-là j'ai remporté l'intégralité des audiences que j'ai préparées à ses côtés.

J'ai l'immense chance de partager avec ma mère et mon père une proximité particulièrement rare. Ils sont mes modèles, mes essentiels, mes êtres d'exception.

En famille nous avons parcouru le monde pour donner des dizaines de conférences (Chine, Vietnam, Brésil, Maroc, Canada, Europe...), ma mère a apporté son aura et son expérience sur

tous les continents et je peux dire aujourd'hui que, comme mon père, elle laisse sa marque et que grâce à eux, ce monde est infiniment et définitivement plus beau.

Je n'ai pas eu ses incroyables yeux bleu azur, mais j'espère avoir hérité de sa force et de son courage. Je vais en avoir besoin pour surmonter son absence. Mais je sais qu'elle est là : en mon père, en moi. Notre famille est et restera toujours unie.

Valeur du travail, fidélité, loyauté, droiture, courage, force, ténacité, générosité, gentillesse, tolérance, altruisme. Ils m'ont inculqué ces valeurs depuis toute petite. J'espère un jour leur faire autant honneur que je suis la plus fière d'être leur fille.

Ce message n'a qu'un seul but : dire à mes parents à quel point je les aime et les admire, au-delà de tout.

Laure-Alice Bouvier

Doctor of Law
Lawyer at the Paris Bar

As a lawyer, I don't often talk about things that hurt or affect me. I keep my head held high, I take a deep breath, and I don't let anything show.

She is the one who taught me that: the woman who matters most to me, the woman for whom I would have died a thousand times, my absolute model.

If I am talking about her today, it is because the pain of her passing on 6 March is such that it will necessarily impact the woman I am today.

I refuse to talk about her in the past. I will thus talk about her in the present. To talk about her in the imperfect would reduce the situation to a bygone era. I like to think that she is still with my father and me. I would venture to say that I am convinced of this.

Many of the people around me often fear that I will favour my work at the expense of my family life. I can assure you that one is as essential as the other: my family is everything to me, it is my world, and my core.

I have worked a lot over the last few weeks with my matcha latte: not at my office, but at her bedside, in the hospital, every day until very late at night, for weeks, months.

I have written hundreds of pages of conclusions sitting at Her side. She has brought me luck as always, because so far I have won all the hearings I prepared with her.

I am extremely fortunate to share a particularly rare closeness with my mother and father. They are my role models, my essentials, and my exceptional beings.

As a family, we have travelled the world to give dozens of conferences (China, Vietnam, Brazil, Morocco, Canada, Europe, and beyond), my mother has brought her aura and experience to every continent and I can say today that, like my

father, she leaves her mark and that thanks to them, this world is infinitely and definitely more beautiful.

I do not have her incredible azure blue eyes, but I do hope I have inherited her strength and courage. I'm going to need it to overcome her absence. But I know she's here: in my father, and in me. Our family is and will always be united.

The value of work, trueness, loyalty, integrity, courage, strength, tenacity, generosity, kindness, tolerance, altruism. They have instilled these values in me since I was just a little girl. I hope one day to honour them as much as I am exceedingly proud to be their daughter.

This message has only one purpose: to tell my parents how much I love and admire them, beyond anything else.

Hommage au Professeur Marie-Christine Esclassan

Marie-Christine Esclassan vient de s'éteindre. La brutalité avec laquelle cette nouvelle s'est imposée, d'abord diffusée depuis le Maroc, pays qu'elle aimait beaucoup et où elle devait se rendre, laisse sans voix. Nul ne soupçonnait donc, selon l'expression hélas consacrée, la « longue maladie » contre laquelle elle se battait opiniâtrement depuis plus de deux ans. Michel, son époux, Laure-Alice, sa fille, et elle-même avaient choisi de taire cette lutte. Chapeau bas ! Saluons cette volonté de ne pas vouloir inquiéter, de ne pas vouloir rencontrer le regard apitoyé des amis, des collègues, des éditeurs, des interlocuteurs habituels, politiques, fonctionnaires, universitaires français ou étrangers, familiers de cette *Revue*. Chapeau d'avoir ainsi répondu à l'injonction de Marguerite Yourcenar : « *Tâchons d'entrer dans la mort les yeux ouverts* »*. Le poids a dû être d'autant plus lourd à porter qu'il l'a été silencieusement. La volonté de Michel, durement éprouvé, a été que chacune et chacun ne se manifeste pas immédiatement, et cette volonté d'intimité est à respecter d'évidence. Michel et Marie-Christine nous ont habitués à une pudeur qui diffère leurs propres réactions, mais leur permet de construire et d'aller de l'avant. Assurément Michel et Marie-Christine ne font pas partie des tièdes : leur implication est entière. Ils demeurent indissociables dans leur vie comme dans l'innombrable et patiente construction réalisée : la *Revue*, les manuels, les écrits, les colloques, Fondafip, les jurys de thèse, mais aussi le droit positif. L'ampleur de la disparition de Marie-Christine se mesure aussi à la portée du rayonnement que les finances publiques ont ainsi acquis, grâce à eux deux, en France et à l'étranger, au dialogue instauré entre élus, praticiens et universitaires. La perte scientifique et éditoriale est trop évidente pour être tue. La perte affective en est indissociable.

* Marguerite YOURCENAR, *Mémoires d'Hadrien*, 1951, Bibliothèque de la Pléiade, n° 303, Gallimard.

Le prochain numéro de la *Revue* accueillera donc les hommages, articles ou témoignages, de celles et ceux qui n'ont pas pu dire à Michel et Laure-Alice combien ils partagent leur peine.

Sylvie Mauzen et Jean-Pierre Camby

Tribute to Professor Marie-Christine Esclassan

Marie-Christine Esclassan has just passed away. The abruptness with which this news broke, first broadcast from Morocco, a country she greatly loved and which she was due to visit, strikes one speechless. No one suspected, to use the sadly traditional expression, the “long illness” against which she had been tenaciously fighting for over two years. Michel, her husband, Laure-Alice, her daughter, and herself had chosen to say nothing of the struggle. Hats off to them! Let us pay tribute to this desire to avoid worrying others, to avoid being met by the pitying gaze of friends, colleagues, editors, usual contacts, politicians, civil servants, or French or foreign academics, familiar with this *Journal*. Hats off for having thus responded to Marguerite Yourcenar’s injunction: “*Let us endeavour to enter death with our eyes open*”*. The burden must have been all the heavier to bear as it had be carried in silence. Michel’s will, sorely tried, was that no one should come to the fore immediately, and this desire for privacy obviously needs to be respected. Michel and Marie-Christine accustomed us to a modesty that deferred their own reactions, but enabled them to build and move forward. Michel and Marie-Christine are certainly not of the lukewarm variety: when they engage, it is completely. They remain indissociable in their lives as well as in the innumerable and patient projects they have carried out: the Review, the manuals, the writings, the colloquia, Fondafip, the thesis juries, not to mention positive law. The dimension of Marie-Christine’s passing can also be appreciated in the extent of the influence that public finance has thus acquired, thanks to the two of them, in France and abroad, in the dialogue established between elected officials, practitioners and academics. The scientific

* Marguerite YOURCENAR, *Memoirs of Hadrien [Mémoires d’Hadrien]*, 1951, Bibliothèque de la Pléiade, n° 303, Gallimard.

and editorial loss is too gaping to be left unmentioned. The emotional loss is inseparable from it.

The next issue of the *Revue* will thus include tributes, articles and testimonials from those who have not been able to tell Michel and Laure-Alice how much they share their grief.

Sylvie Mauzen and Jean-Pierre Camby

Les finances locales 40 ans après la décentralisation Quelles perspectives ?

RFFP n° 162 – Mai 2023

En hommage au Professeur Marie-Christine Esclassan

Hommage de Laure-Alice Bouvier	V
Hommage au Professeur Marie-Christine Esclassan, par Sylvie Mauzen et Jean-Pierre Camby	IX
Éditorial : Les finances publiques prisonnières d'une société de l'absurde, par Michel Bouvier	XVII

• LES FINANCES LOCALES 40 ANS APRÈS LA DÉCENTRALISATION QUELLES PERSPECTIVES ?

La fiscalité verte : avenir de la fiscalité locale ?, par Céline Viessant	3
Le compte financier unique : au-delà de l'expérimentation quel avenir ?, par Marie-Christine Baranger	13
Penser la différenciation territoriale et financière, par Antoinette Hastings et Laetitia Janicot	23
L'asymétrie des finances locales au Royaume-Uni, par Alexandre Guigue ...	37
Le droit financier de l'Union européenne, un modèle pour les collectivités territoriales françaises ?, par Corinne Delon Desmoulin	47
Quarante ans de transformations du système financier local, et loin de l'achèvement, par Robert Hertzog	57

• CHRONIQUE DE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE

La séparation des fonctions et la nouvelle responsabilité partagée de l'ordonnateur et du comptable public, par Paul Hernu	79
Le Haut Conseil des Finances Publiques, une institution sans influence ?, par Julien Béal-Long	95

• **CHRONIQUE FISCALE**

L'introduction de la notion de « résidence de repli » ou de « résidence d'attache » en droit fiscal français : les réflexions avancent et un texte arrive !, par Simon Daragon	123
Chronique de jurisprudence fiscale (Juillet – Décembre 2022), par Aurélien Baudu , Xavier Cabannes et Julien Martin	133

• **CHRONIQUE DE GOUVERNANCE FINANCIÈRE LOCALE**

Le verdissement du recours à l'emprunt par les collectivités territoriales, par Éric Portal	153
--	-----

• **CHRONIQUE DE GOUVERNANCE FINANCIÈRE PUBLIQUE COMPARÉE**

L'éthique dans les finances publiques en Afrique francophone, par Anicet Eyanga Mewolo	169
---	-----

• **CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE**

I. – Compte rendu d'ouvrage, par Jean-Bernard Mattret	191
II. – Vient de paraître.....	195

Local finance 40 years after decentralisation What is outlook?

RFFP No. 162 – May 2023

Tributes to Professor Marie-Christine Esclassan

*Tribute by Laure-Alice **Bouvier** VII*

*In tribute to Professor Marie-Christine Esclassan,
by Sylvie **Mauzen** et Jean-Pierre **Camby** XI*

*Editorial: Public finances imprisoned in a society of the absurd,
by Michel **Bouvier** XXV*

• LOCAL FINANCE 40 YEARS AFTER DECENTRALISATION WHAT IS OUTLOOK?

*Green taxation: the future of local taxation?, by Céline **Viessant** 3*

*The single financial account: beyond experimentation, what future awaits
it?, by Marie-Christine **Baranger** 13*

*Conceptualising territorial and financial differentiation, by Antoinette **Hastings**
and Laetitia **Janicot** 23*

*The asymmetry of local finances in the UK, by Alexandre **Guigue** 37*

*European Union financial law: a model for French local authorities?,
by Corinne **Delon Desmoulin** 47*

*Forty years of transformation of the local financial system, and completion
is still a long way off, by Robert **Hertzog** 57*

• A CHRONICLE OF BUDGETARY GOVERNANCE

*The separation of functions and the new shared responsibility of the
authorising officer and the public accountant, by Paul **Hernu** 79*

*The High Council of Public Finance: an institution without influence?,
by Julien **Béal-Long** 95*

• **FISCAL CHRONICLE**

The introduction of the notion of “fallback residence” or “home residence” in French tax law: discussions are progressing and a text is on the way!, by Simon **Daragon**..... 123

Chronicle of tax jurisprudence (July – December 2022), by Aurélien **Baudu**, Xavier **Cabannes** and Julien **Martin** 133

• **A CHRONICLE OF LOCAL FINANCIAL GOVERNANCE**

The greening of the use of borrowing by the local authorities, by Éric **Portal** 153

• **A CHRONICLE OF COMPARATIVE PUBLIC FINANCIAL GOVERNANCE**

Ethics in Public Finance in Francophone Africa, by Anicet **Eyang Mewolo** ... 169

• **BIBLIOGRAPHIC CHRONICLE**

I. – Book review, by Jean-Bernard **Mattret**..... 191

II. – Just published 195

Éditorial

Les finances publiques prisonnières d'une société de l'absurde

Dans le champ des finances publiques, et peut-être plus que dans d'autres, on a affaire à des processus particulièrement enchevêtrés au sein desquels interagissent une très grande variété d'acteurs et de structures nationaux et internationaux. Les phénomènes financiers publics sont toujours des phénomènes particulièrement complexes ; il faut entendre par là qu'ils sont le produit d'interactions de tous ordres, ce qui les rend très sensibles aux transformations qui s'opèrent au sein des sociétés. Il paraîtrait d'ailleurs étonnant que, situés comme ils le sont au cœur d'un monde en pleine mutation ils demeurent un centre immobile, inaltérable et immuable autour duquel s'organiseraient et se réorganiseraient les institutions. Autrement dit, si d'un côté les finances publiques agissent sur leur environnement elles en sont aussi extrêmement dépendantes.

Or, cet environnement est quelque peu ambigu et frôle même les limites de l'absurde. En effet, s'y côtoient deux visions de l'organisation d'une société aussi intransigeante l'une que l'autre. Une conception libérale dominante, « main stream », qui par principe estime nécessaire de réduire le rôle de l'État au strict minimum afin de lui substituer le marché. Face à cette approche s'est développée depuis maintenant une vingtaine d'années la conviction que seul l'État serait pertinent pour répondre aux risques engendrés par l'accumulation rapide des menaces qui pèsent sur ses citoyens et leurs institutions.

On ne peut par conséquent ignorer ces discours contradictoires qui se côtoient et qui ne sont pas sans influencer les politiques publiques. Les uns, libéraux, prônent le déclin de la centralité les autres, étatistes parfois jusqu'au « souverainisme », valorisent au contraire un retour vers un modèle politique s'apparentant le plus souvent à celui des « trente glorieuses ». Au final, pour les uns les finances publiques doivent être réduites au minimum voire même supprimées alors que pour les autres elles sont à la remorque des politiques décidées par l'État. Et si l'on tire les conséquences de ces deux attitudes, ou plutôt

de ces deux mystiques, c'est au total et contre toute attente une « société contre l'État¹ » qui se dessine du fait d'un affaiblissement généré par un modèle de gouvernance financière publique paradoxal, tiraillé dans des directions contradictoires et du coup complètement déphasé par rapport à son environnement.

C'est ainsi que s'entremêlent des politiques publiques qui procèdent et de l'un et l'autre des points de vue en fonction du moment, selon les caractéristiques des questions qui surgissent. L'intervention financière de l'État, malgré le peu de leviers dont il dispose pour agir, est aujourd'hui à nouveau prise en considération et vue comme une solution aux problèmes rencontrés or en même temps le souci de maîtriser l'évolution des dépenses publiques, voire de les réduire, est posé en objectif. Si bien que soumise à un tel brouillage des idées et des actions, victime d'une sorte de « double-bind »², la gouvernance financière publique apparaît désorientée. Elle se présente sous la forme d'atermoiements face aux successions de chocs qui s'accumulent.

Il serait toutefois inexact de penser qu'une « reprise en main » des finances publiques par l'État, aurait pour seule raison la crise des subprimes, celle du Covid-19 ou la guerre en Ukraine. En fait depuis quelques années l'air du temps sur ce point a considérablement changé indépendamment des crises récentes.

Si l'on considère le contexte théorique des années 1980, celui-ci était dominé par un cadre de pensée libérale classique. Dans ce cadre, les dégrèvements, exonérations et suppressions d'impôts relevaient de l'idée qu'un allègement de la fiscalité, principalement pour les entreprises, favorise le développement économique et réduit l'emprise de l'État. Ce point de vue, parfois radicalement antifiscal, largement admis, fut mis en œuvre par les décideurs politiques de très nombreux pays. C'est donc sur la base de cette logique, participant du « consensus de Washington », que s'enracina et s'épanouit une critique sévère de l'État et de la fiscalité³.

Cette conception fut contredite ensuite 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. En effet, un rapport fut produit le 22 mai 2008 qui conclut que « la croissance indispensable pour faire reculer la

1. P. CLASTRES, *La société contre l'État*, Éditions de Minuit, 1974.

2. Selon le concept de G. BATESON in *La nature et la pensée*, Seuil, 1984.

3. On remarquera toutefois que cette politique de l'offre joue parfois à front renversé. En effet, elle engendre par exemple en France une régression de l'autonomie fiscale locale et renforce finalement la centralité du secteur public.