

**Les finances des collectivités décentralisées et les relations
financières entre niveaux de collectivités en France**

Tendances et perspectives

Guy GILBERT
Professeur de Sciences Économiques,
École Normale Supérieure –Cachan et Université Paris X
guy.gilbert@u-paris10.fr
gilbert@sociens.ens-cachan.fr

**Symposium organisé par la Commission sur le Déséquilibre Fiscal
Québec, 13 – 14 Septembre 2001**

Version provisoire

Introduction

L'image de la France sur la scène internationale apparaît encore si fortement marquée de son passé de nation structurée autour d'un pouvoir écrasant de l'État unitaire-central qu'on s'attend à ce que, dans un symposium comme celui d'aujourd'hui consacré au «déséquilibre fiscal », la place réservée à l'expérience française soit au mieux celle d'un cas extrême, voire simplement exotique.

Je ne le pense pas, car il me semble que l'exercice *de jure et de facto* du pouvoir financier public est en France (ou du moins était jusqu'à une date récente) beaucoup plus décentralisé que dans bien d'autres pays unitaires, y compris au sein de l'Union Européenne. Sans doute, le «modèle » français de finances publiques relève t'il principalement de celui décrit par Richard Bird en 1993 sous les vocables de « multi-unit finance » ou du «fiscal federalism », où le Principal est l'État central et les collectivités sub-centrales les Agents. Mais il y a davantage que cela dans le jeu entre l'État central en France et les collectivités qui pousserait à considérer un modèle plus riche où, sans aller jusqu'au «jeu multi –principaux » de la « federal finance » définie par R. Bird, on prendrait en compte des interactions stratégiques plus complètes que celles sous-tendues par le modèle principal-agent.

Enfin et pour anticiper sur la fin de cette communication, je pense aussi que les tentatives de remise en ordre des finances publiques au sein de l'UEM font peser de réelles menaces sur l'autonomie financière locale en France et donnent des idées de recentralisation financière à l'État central. A cause même de cette décentralisation financière, le système actuel est désormais soumis à des tensions croissantes dans le cadre de l'adaptation de nos finances publiques aux exigences nées de la signature des traités de Maastricht et d'Amsterdam, tensions si fortes que le futur de l'édifice actuel est en danger et que, paradoxe final, l'entrée de la France dans la « maison commune européenne » pourrait être le prétexte à une (re) centralisation du système de finances publiques.

Une première section sera consacrée aux paradoxes de l'édifice des finances publiques à plusieurs niveaux de collectivités en France. Dans une seconde section, on détaillera certains traits institutionnels des finances locales et des relations financières intergouvernementales pour expliquer l'état actuel des finances décentralisées. Dans une dernière section, on évoquera les perspectives d'évolution future sous forme de deux scénarios opposés.

I. Les paradoxes du « modèle » français de finances publiques décentralisées

La perspective historique suggère de présenter la France comme un archétype de nation à gouvernement unitaire et fortement centralisée. Dans un tel contexte les collectivités locales ne sauraient trouver qu'une place subalterne et en tous cas toujours dépendante du pouvoir centralisé. En d'autres termes, l'autonomie locale, notamment financière, ne saurait y être que chichement comptée et toujours fragile.

Appliquée au cas de la France, cette « idée reçue » est très largement inexacte. L'autonomie financière des collectivités locales françaises est étendue, effective, fortement étayée par la décentralisation et garantie par le poids politique dont disposent les élus locaux au sein de la représentation nationale. Cette autonomie est considérable aussi bien du point de vue de la mobilisation des ressources (impôts, transferts et emprunts) que de celui de l'usage des ressources. Comparée à la situation des collectivités dans les autres pays membres de l'UE, cette autonomie est même exceptionnellement forte (Gilbert 2000, Gilbert et Guengant 2001a, Gilbert, Guengant et Hespel 2001).

Les collectivités locales françaises disposent d'une forte autonomie financière.

La France figure parmi les pays où les collectivités disposent de fortes marges de manœuvre fiscales (elle est au second rang, derrière la Suède et devant notamment les autres pays de l'Europe du nord). On retrouve une situation identique en matière d'emprunts où la liberté locale est étendue (notamment aucune autorisation préalable n'est requise pour emprunter, sauf pour les emprunts en devises autres que le franc et l'euro). Les seules contraintes relèvent du contrôle de légalité, du contrôle de l'équilibre budgétaire et de l'inscription du remboursement de la dette, et du respect de certaines règles prudentielles.

Mais dans leur ensemble ces règles ne vont pas au-delà de l'exigence que les emprunts soient amortis financièrement ; notamment, elles n'obligent pas à l'amortissement *économique* du stock de capital public (il faudrait pour cela que l'équilibre de la section de fonctionnement soit réalisé après incorporation en dépenses de l'amortissement économique des équipements publics locaux, et non selon la règle actuelle qui n'oblige qu'à l'amortissement financier de la dette en section d'équipement). Par ailleurs l'obligation de dépôt des fonds libres au Trésor est facilement « optimisée » par les collectivités (les plus importantes notamment) qui maintiennent le niveau de leur trésorerie à un niveau d'étiage.

Enfin, le lien étroit imposé jadis entre l'obtention de prêts et de subventions et les caractéristiques des équipements financés a été distendu. La plupart des subventions et dotations reçues aujourd'hui par les collectivités sont globales et forfaitaires.

Dans l'ensemble, les collectivités locales françaises disposent aujourd'hui d'une autonomie financière substantielle si on les compare avec leurs homologues dans la plupart des pays membres de l'UE. Mais de profondes différences séparent les pays membres où les collectivités locales disposent d'une forte autonomie.

D'une part, la France est la seule du groupe à *combiner une forte autonomie locale et un poids modéré des dépenses locales dans le PIB*. Alors qu'en Suède, au Danemark et en Finlande les dépenses des collectivités locales fortement autonomes pèsent entre le quart et le tiers du PIB, elles ne pèsent que 9% en France. En revanche, dans tous les autres pays membres (sauf aux Pays-Bas) le poids du secteur public local n'est guère différent de celui de la France mais le degré d'autonomie fiscale y est moins élevé. Il n'apparaît pas en tous cas de relation clairement positive entre l'autonomie financière locale et le pouvoir dépensier du secteur local (**Graphique 1**).

L'autonomie fiscale est forte malgré un extrême fractionnement territorial

La seconde singularité de la situation en France tient au *rapport entre l'autonomie fiscale locale et le fractionnement territorial*. On pourrait penser qu'il est d'autant plus facile d'accorder une forte autonomie fiscale aux collectivités que d'une part les dépenses locales sont modérées et que d'autre part les collectivités sont petites en taille (c'est-à-dire en population). C'est effectivement le cas de la France. Mais l'on constate que ce n'est pas le cas dans les pays de l'Europe du Nord (Pays Bas exclus) où une forte autonomie locale se conjugue avec un faible fractionnement territorial. D'une façon générale, aucune relation claire n'apparaît entre le degré de fractionnement territorial et l'autonomie financière locale dans les pays d'Europe (*Graphique 2*).

Au total, la situation de la France est paradoxale. Elle se caractérise à la fois par une forte autonomie financière et par un exercice de cette autonomie sur des territoires très émiettés et imbriqués. La concurrence territoriale va donc s'exercer entre des collectivités très inégales du point de vue de la richesse financière, une inégalité de richesse d'ailleurs accrue par le poids de l'impôt local et déformée par les particularités de ce même système fiscal local.

II. Les institutions du « modèle » français de finances publiques décentralisées

1. La carte des collectivités locales est ... émiettée et empilée

- La carte des collectivités locales comporte 3 niveaux voire 4 si l'on compte le niveau intercommunal.
- Au 1/1 1999, la France comptait en métropole (pour 60 millions d'habitants) 36 564 communes, 96 départements et 21 régions (+ Corse).
Dans les DOM+TOM et les territoires à statut particulier, s'ajoutent 215 communes, 4 départements, 4 régions.
- Le maillage communal est exceptionnellement fin ; les 36 communes de 100 000 habitants et plus rassemblent 15% de la population, les 841 communes de plus de 10 000 habitants rassemblent 49,5% de la population. Symétriquement, les 35 710 communes de moins de 10 000 habitants dont ...28 183 de moins de 1 000 habitants comptent 16% de la population. La taille moyenne des communes françaises est donc faible, la plus faible des pays membres de l'UE (1578 habitants)
- Le découpage régional est lui aussi atypique dans le contexte européen. Les régions françaises sont très disparates selon la taille démographique (10,6 M pour la région Ile de France, 5,3 pour Rhône-Alpes, 4,3 pour Provence-Alpes-Côte d'Azur, 4 pour Nord-Pas de Calais, et à l'opposé 0,7 pour le Limousin, 0,25 pour la Corse).
- L'émiettement communal rend nécessaire le regroupement volontaire des collectivités de base dans le but soit de gérer en commun des équipements, soit d'élaborer des projets de développement économique et d'urbanisme à une échelle plus pertinente que l'espace communal.

- Les groupements (volontaires) de commune peuvent être soit de la forme associative soit de la forme fédérative.
Dans la première, les communes (les conseils municipaux) transfèrent au groupement le pouvoir décisionnel et exécutif sur les compétences transférées moyennant une contribution financière et lèvent à cet effet une fiscalité additionnelle. On compte ainsi, en 1999, 18 051 syndicats intercommunaux (14 614 syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), 2221 syndicats intercommunaux à vocation (SIVOM), 1216 syndicats mixtes). Selon la formule fédérative, le financement de l'établissement public intercommunal provient d'une fiscalité substitutive prélevée à un taux unique sur toute la zone intercommunale ; c'est le cas des 9 Syndicats d'Agglomération Nouvelle, 305 Districts, 12 Communautés Urbaines, 1348 Communautés de communes et 5 Communautés de Villes .
- Les groupements se sont régulièrement développés depuis leur création. Leur nombre total est passé de 10 636 en 1972 à 20 000 environ aujourd'hui. Le rythme de création des groupements est inégal dans le temps (au gré des formules proposées par le législateur) et dans l'espace (la partie ouest de la France est plus «intercommunalisée » que le Sud et l'Est). Depuis 1992 ce sont les formules les plus intégratives (fédératrices) qui ont connu le plus grand succès.
- Au 1/1/98 c'est au total 17 760 communes qui sont regroupées soit 48,4% de la population. Une commune sur deux est membre d'un groupement de communes à fiscalité propre, que l'espace soit de type urbain, péri-urbain ou à dominante rurale.

2. La carte des compétences n'est pas ...un « jardin à la française »

- La loi attribue un certain nombre de compétences obligatoires aux collectivités tandis que d'autres sont laissées à leur libre choix.
- Les Lois de Décentralisation et de Compétences des années 1982 ,1983 1984 et 1986 ont organisé une redistribution «rationnelle » des blocs de compétences, que la réalité s'est empressée de compliquer.
- Les **Régions** se sont vues attribuer les compétences en matière d'aménagement du territoire, de planification régionale, d'aide aux entreprises, de formation professionnelle continue et d'apprentissage, de ports fluviaux et de voies navigables, de flotte de pêche et de cultures marines, de construction et d'entretien des lycées.
- Les **Départements** sont compétents en matière d'action sociale et de santé, de ports maritimes et de cultures marines, de transports scolaires non urbains, d'entretien, et de construction des collèges, d'aide à l'équipement rural.
- Les **Communes** se sont vues attribuer l'urbanisme (documents, planification et autorisation de l'usage des sols), les compétences générales en matière de services urbains de proximité, la construction et l'entretien des écoles maternelles et primaires, des bibliothèques, des services d'hygiène et de santé, les équipements sportifs, les transports collectifs urbains, ainsi que des compétences exercées au nom de l'État (état civil + listes électorales).
- Toutes les compétences communales peuvent être transférées aux **groupements intercommunaux** (sauf les pouvoirs de police). Les groupements gèrent de fait une gamme étendue de services qui va d'ailleurs en s'élargissant au fil des années (de 2 compétences en moyenne pour les groupements à fiscalité additionnelle à 8 pour les groupements à fiscalité intégrée). Certaines compétences sont obligatoires pour certains types de regroupements intercommunaux (par exemple pour les nouvelles communautés d'agglomération créées par la Loi du 12 juillet 1999).

Au total, et par grandes fonctions, la répartition est la suivante ;

compétences	collectivités
Enseignement : Construction, entretien Rémunération des personnels	État + communes + départements + régions État
Action sociale	départements + communes
Gestion des hôpitaux	État
Eau, déchets	Communes + intercommunalité
Voirie	État + régions + départements + communes
Transports en commun	régions + départements + communes + intercommunalité
Développement économique	État + régions + départements + communes + intercommunalité

3. Les collectivités décentralisées sont des collectivités démocratiques

Depuis les lois de 1982–86,

- Toutes les collectivités (sauf les établissements publics intercommunaux) disposent d'assemblées délibérantes élues pour 6 ans au suffrage universel selon différentes modalités (suffrage majoritaire, mixte majoritaire / proportionnel dans les Conseils municipaux des communes selon la taille, majoritaires au niveau du Conseil général des départements, proportionnel pour les Conseils régionaux).
- L'organe exécutif est élu au sein des assemblées délibérantes (maire + adjoints dans les communes, président du CG ou du CR et vice-présidents pour les départements et les régions respectivement). La Région élit en outre un Conseil économique et Social.

4. Les actes des collectivités décentralisées sont contrôlés ex post

- Les actes des collectivités sont désormais (depuis 1982) contrôlés ex post.
- Dès leur adoption, les actes des collectivités sont transmis au représentant de l'État (préfet de département ou de région selon le cas) qui peut faire recours devant le tribunal administratif ou devant la Chambre Régionale des Comptes (CRC). Sauf cas particulier, l'acte reste en vigueur tant qu'il n'a pas été annulé.
- Les **actes budgétaires** sont soumis à des contraintes particulières (Gilbert et Guengant 2001b);
- Ils doivent d'abord respecter des règles de présentation communes qui tendent à se rapprocher de règles de la comptabilité privée (des réformes ont été récemment entreprises).
- Les budgets locaux se présentent sous forme de budgets généraux et de budgets annexes et budgets autonomes (pour des services publics spécifiques).
- Le budget de la section de fonctionnement retrace en dépense toutes les opérations relatives aux besoins courants de la collectivité (salaires, dépenses d'entretien, de fournitures et des frais de fonctionnement, les charges financières (intérêts d'emprunts et

autofinancement) ; en recettes, les dotations de fonctionnement et autres transferts reçus, les redevances pour services rendus, le produit des impôts locaux, les produits du domaine et diverses ressources propres.

- La section d'investissement retrace les opérations en capital ; en dépenses les acquisitions immobilières et mobilières, les travaux d'équipement et le remboursement en capital des emprunts ; en recettes, l'épargne brute, les emprunts, les subventions et dotations d'équipement reçues de l'État notamment.
- Le budget doit être voté en principe avant le 1/1 de chaque année, de fait avant le 31/3.
- Il doit être voté en équilibre « réel ». En d'autres termes, le solde de la section de fonctionnement doit être suffisant pour permettre à la collectivité de faire face au remboursement du capital des emprunts pour l'exercice (cf. infra « Emprunt et dette »).
- Les actes budgétaires sont contrôlés ex post. Les budgets, pour être exécutoires doivent être transmis au préfet qui peut déférer devant la CRC. Pour les petites communes (moins de 200 habitants), le préfet apure directement les comptes. La CRC (composée de magistrats indépendants) contrôle, le plus souvent sur saisine préfectorale, dans 4 cas seulement ; le vote du budget hors délais, la non-inscription de dépenses obligatoires (la dette exigible, et les dépenses obligatoires de par la loi) ; l'absence d'équilibre réel du budget section par section, l'absence de vote ou le déséquilibre du compte administratif. La CRC est en principe juge de la régularité de l'emploi des fonds, non de l'opportunité.

5. La fiscalité locale est empilée et spécialisée

- Les ressources des collectivités locales se composent de produits fiscaux, de recettes tarifaires, de divers concours versés par l'État, par l'Europe, ou les autres collectivités locales, auxquels s'ajoutent le produit des emprunts et l'épargne brute pour le financement des investissements. **Le système français se caractérise par le poids relativement important des ressources fiscales locales, leur grande variété, et la grande complexité des règles de répartition des dotations de l'État.**
- La part de la fiscalité dans les budgets locaux est prédominante (près des 2/3 des recettes de fonctionnement). On compte plus de 40 impôts locaux d'inégale importance. Les collectivités disposent de quelques impôts facultatifs (taxe sur l'électricité et taxe de séjour) et peuvent accorder des exonérations temporaires.
- L'édifice fiscal repose sur l'**empilement** et sur la **spécialisation**.
- Les 4 impôts directs les plus importants sont **empilés**, c'est à dire que les communes, les départements et les régions votent en toute indépendance des taux d'imposition qui s'appliquent aux mêmes bases d'imposition, sans aucune déductibilité des impôts prélevés au niveau inférieur. C'est le cas de la **taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)** et **sur les propriétés bâties (TFB)** et la **taxe d'habitation (TH)** qui reposent sur des valeurs cadastrales censées représenter le revenu des biens immobiliers concernés. Les bases n'ont cependant fait l'objet d'aucune révision générale depuis 1970 ; elles sont simplement réévaluées homothétiquement chaque année faute d'avoir mis en application la révision effectuée pour l'année 1990... La taxe d'habitation (dont la part régionale vient d'être supprimée) fait pour sa part l'objet de vives critiques en raison de sa régressivité par rapport au revenu.

La quatrième et dernière taxe directe locale, la **taxe professionnelle (TP)** constitue (constituait plutôt) un impôt à grand rendement. Jusqu'à une date récente, elle fournissait à elle seule près de la moitié des recettes fiscales des collectivités locales. Très inégalement répartie sur le territoire, elle est la principale responsable de la très grande disparité de richesse fiscale entre les collectivités locales. Assise sur les salaires (18% de

la masse salariale jusqu'à 1999) et sur la valeur locative des immobilisations corporelles (investissements), elle est très mal supportée par les entreprises qui incriminent le caractère antiéconomique des bases et les distorsions de taux entre collectivités, bien que les cotisations soient plafonnées par rapport à la valeur ajoutée de l'établissement). Dernière catégorie de taxes empilées, les taxes additionnelles aux droits de mutation et les taxes liées à l'urbanisme.

- La fiscalité **spécialisée** se répartit comme suit, pour l'essentiel ;
 - aux communes et groupements de communes;
 - taxes d'enlèvement des ordures ménagères
 - versement destiné au financement des transports en commun
 - taxe sur l'électricité
 - taxe additionnelle aux droits de mutation
 - redevances liées à l'urbanisme
 - aux départements
 - vignette automobile (supprimée pour l'essentiel en 2000)
 - taxe de publicité foncière et droits d'enregistrement
 - taxe sur l'électricité
 - aux régions
 - taxe sur les cartes grises
 - taxe sur les permis de conduire
- Pour l'essentiel, les collectivités n'ont **aucune maîtrise des bases d'imposition** ; celles-ci sont établies par les services fiscaux de l'État pour le compte des collectivités et contre rémunération ; les collectivités peuvent cependant accorder des allègements dont la liste et les conditions sont encadrées par la loi. L'État rajoute à ces allègements fiscaux des collectivités ses propres allègements, qui donnent lieu à compensation financière (cf. infra).
- Les collectivités votent en principe librement les **taux** d'imposition. Mais cette liberté est en fait étroitement limitée même si elle est de fait plus considérable que dans de nombreux pays membres de l'UE.
Pour la TP, un taux minimum est imposé ainsi qu'un taux maximum, qui s'applique non pas à la base d'imposition mais à la valeur ajoutée (3.5 à 4% selon la taille de l'entreprise). Le taux de la TP ne peut varier plus vite que le taux des impôts qui frappent les ménages dans la même collectivité. Pour la TH ou les taxes foncières aucun «tunnel de taux » n'est pratiqué mais un seuil d'imposition est défini par la loi (TH).
- La fiscalité de l'intercommunalité a subi diverses réformes majeures dont la plus importante est celle consacrée par la Loi sur la coopération intercommunale du 12/ 7/99. Deux régimes fiscaux de l'intercommunalité doivent être distingués. Dans le cas de l'intercommunalité à fiscalité additionnelle, l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) vote un taux qui s'applique aux quatre impôts directs (TFNB,TFB,TH,TP); l'intercommunalité est alors le cinquième niveau fiscal empilé. Dans le cas de l'intercommunalité à fiscalité propre (TP unique d'agglomération), l'EPCI vote, en lieu et place des communes membres de la structure intercommunale, le taux, unique, de taxe professionnelle qui s'appliquera à tous les membres ; la concurrence fiscale intra-agglomération est ainsi évitée. Depuis 1999, ce taux de TP communautaire ne peut varier librement par rapport au taux des impôts sur les ménages qui restent fixés par les communes membres de l'EPCI.
- Le produit des impôts locaux est versé (par avance) aux collectivités et par douzièmes.

6. L'architecture des concours financiers de l'État aux collectivités est complexe

- Les concours financiers de l'État aux collectivités locales atteignent près de 300 Mds de francs en 2000. Ce volume est considérable (près des $\frac{3}{4}$ des recettes de l'impôt personnel sur le revenu à titre de comparaison) même s'il n'atteint pas en proportion relative les montants dont bénéficient les collectivités locales au Royaume-Uni ou en Allemagne par exemple.
- L'ensemble de ces concours est d'une grande complexité même si les principes qui en gouvernent l'architecture et en conduisent l'évolution sont très voisins de ceux que l'on rencontre dans de nombreux pays. Le poids de l'histoire est ici décisif.
- Après une longue période où les aides de l'État prenaient souvent la forme de subventions conditionnelles, la grande majorité des dotations sont aujourd'hui globales ; leur produit n'est pas affecté ou conditionné à un usage particulier.
- L'enjeu financier enfin est considérable car le morcellement territorial de la France et la prééminence d'un impôt local à fort rendement sur les entreprises exacerbe les disparités de potentiel fiscal entre les collectivités et donc le besoin de péréquation.
- Depuis 1996, les dotations se partagent entre des dotations « sous enveloppe » (donc rationnées) et des dotations « hors enveloppe » (donc à guichet ouvert). L'ensemble de ces mesures de rationnement s'est inscrit dans deux « contrats » successifs entre l'État et les collectivités locales, de 1996 à 1998 le Pacte de Stabilité Financière, et de 1999 à 2001, le Contrat de Croissance et de Solidarité (cf. infra).
- Les transferts de l'État aux collectivités se répartissent en quatre catégories ; les dotations et subventions de fonctionnement ; les dotations et subventions d'équipement ; les dotations liées aux transferts de compétences ; les compensations d'exonérations fiscales et de dégrèvements législatifs.
- Les **dotations et subventions de fonctionnement** (126 Mds de F. en 2000) comprennent :
 - la **Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) des communes et des groupements** qui se compose d'une « *dotation forfaitaire* » (70% du total) qui rassemble une dotation de base, une dotation de péréquation, une dotation de compensation, une majoration voirie, une garantie minimale, et des « concours particuliers » en faveur des villes centres et de communes touristiques. Son montant est fixé par référence à celui que recevait la commune sous le régime antérieur (1993) corrigé par l'évolution de la population communale depuis cette date. D'une année sur l'autre, il incorpore l'évolution des prix (la moitié environ) et la moitié de la croissance du PIB en volume. La DGF comprend en outre une « *dotation d'aménagement* » qui se compose : de la DGF des Groupements de communes à fiscalité intégrée (cette DGF est d'un montant élevé de façon à encourager à la création de structures intercommunales à fiscalité propre) ; de la Dotation de Solidarité urbaine (DSU) alimentée notamment par une contribution de la Région Ile de France. Elle bénéficie aux communes de plus de 10 000 habitants et à faible potentiel fiscal, et sa répartition se fait en fonction des « charges et des ressources » (potentiel fiscal + logements sociaux + APL + revenu) ; de la Dotation de Solidarité Urbaine enfin, qui bénéficie aux bourgs - centres et aux communes de moins de 10 000 habitants, répartie en fonction du potentiel fiscal et de la population (dans le cas des bourgs - centres).
 - La **Dotation Globale de Fonctionnement des Départements** obéit aux mêmes principes en plus simple.
 - Les Régions ne reçoivent aucune DGF, sauf la Région Ile de France jusqu'en 1995.

- Le **Fonds National de Péréquation de la Taxe Professionnelle (FNPTP)** est alimenté par le versement d'une partie du produit de la TP des communes accueillant des grands établissements et par des contributions de l'État et, occasionnellement, de grandes entreprises (Poste et France Telecom).
- Le **Fonds National de Péréquation (FNP)** mis en place en 1995, est destiné aux communes à faible potentiel fiscal et fort effort fiscal et alimenté par l'excédent du FNPTP et des contribution de l'État.
- La **Dotations Spéciale Instituteurs** compense les charges supportées par les communes pour le logement des instituteurs.

- **Dotations et subventions d'équipement** (34 Mds de F)

-La **Dotation Globale d'Équipement (DGE)** est une subvention accordée sur projet aux communes de moins de 20 000habitants et aux groupements au dessus de 20 000 habitants ; elle prend la forme de fonds de concours et évolue comme le prix de la FBCF des administrations.

-Le **Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA)** compense approximativement la TVA acquittée par les collectivités sur leurs achats de biens d'équipement .

- **Dotations de Compensation pour le transfert des compétences** (25 Mds de F)

Depuis 1982, les transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales ont été financés soit par des transferts d'impôts d'État soit par des dotations ;

- La **Dotation Générale de Décentralisation (DGD)** , la Dotation pour la formation professionnelle et la Dotation –Corse évoluent comme la DGF. Elles bénéficient aux régions, aux départements et aux communes.
- La **Dotation régionale d'Équipement Scolaire (DRES)** et la **Dotation Départementale d'Équipement des Collèges (DDEC)** bénéficient respectivement aux régions et aux départements et évoluent comme le prix de la FBCF des administrations.

- **Compensations d'exonérations et de dégrèvements administratifs**

L'État impose des contraintes aux choix fiscaux des collectivités (plafonnement de la TP, allègement de la TP pour les entreprises qui investissent ou qui embauchent, allègement ou exonération de la TH pour les contribuables à faible revenu...).

Pour dédommager les collectivités qui font de ce fait des moins values fiscales, l'État dispose de deux techniques budgétaires ; le « dégrèvement » et la « compensation ».

Dans le cas du *dégrèvement* (60 Mds de F en 1998), l'État se substitue au contribuable local dont il a allégé l'impôt et compense intégralement le manque à gagner fiscal de la collectivité quelque soit le taux voté par celle-ci. Dans ce contexte d' « aléa moral », les communes ont tout intérêt a accroître les taux puisque l'État se substituera au contribuable local. On voit aussi le risque budgétaire pour l'État qui fait face alors à une subvention fiscale (une « dépense fiscale à guichet ouvert »). Dans le cas de la « *compensation d'exonération* », l'État finance le manque à gagner fiscal par le versement d'une compensation monétaire qui s'ajoute au produit fiscal collecté par la collectivité. Son montant est indépendant du taux d'impôt voté par la collectivité (par exemple, la compensation sera calculée sur la base de l'assiette du contribuable exonéré multipliée par le taux de l'impôt en vigueur au moment où la compensation a été mise en place). De cette façon, l'État se prémunit contre le « risque de taux » ; dans certains cas, il se prémunit même contre le « risque de base » en gelant le

montant de la compensation calculée sur l'assiette et le taux en vigueur l'année de la mise en place du dispositif. Cette technique permet de transformer la dépense fiscale correspondante en subvention à « guichet fermé ».

- **Encadrement macroéconomique des concours de l'État**

En 1995, le gouvernement français s'était engagé à ce qu'une partie des concours financiers versés aux collectivités locales (160 Mds sur 250 environ) évoluent sur la période 1996-1998 au rythme de l'inflation, afin de préserver le pouvoir d'achat des dotations et donc de ne pas déstabiliser les budgets locaux. Ce pacte de stabilité est venu à échéance en 1998.

Pour les années 1999 à 2001 lui succède un contrat de Croissance et de Solidarité. Celui-ci reprend les éléments du Pacte antérieur (indexation sur l'inflation) en y ajoutant une indexation progressive sur la croissance du PIB (0,15 puis 0,25 et enfin 0,33% en 2001). Derrière cette apparence favorable ces deux pactes révèlent en réalité un redoutable mécanisme d'ajustement des dotations de l'État (voir section IV). En effet près de 110 Mds des 160 Mds « sous enveloppe » concernent la DGF. Or la DGF augmente comme on l'a vu, en fonction de l'inflation plus 50% de la croissance du PIB, alors que l'enveloppe n'augmente que de l'inflation. Pour respecter simultanément ces deux conditions, il faut et il suffit qu'une autre dotation « sous enveloppe » serve de variable d'ajustement ; c'est le cas de la Dotation de Compensation de la Taxe Professionnelle qui diminue ainsi fortement chaque année depuis 1996.

7. L'encadrement législatif de la dette et de l'emprunt

Depuis les lois de décentralisation de 1982, les collectivités territoriales françaises (communes, départements et régions) bénéficient d'une liberté quasi totale d'accès aux marchés des capitaux, du moins pour financer leurs dépenses d'équipement. La possibilité d'emprunter, sous réserve d'affectation de la ressource, n'exige ni approbation préalable, ni contrôle *a priori* des autorités nationales. Le montant, le taux, la durée et l'organisme prêteur sont librement choisis par les autorités responsables. Les demandes d'emprunt sont formulées globalement auprès des banques pour l'ensemble du programme d'investissements, et non projet par projet. L'emprunt constitue par conséquent une ressource, temporaire, globale et non spécifique.

L'offre de crédits provient en quasi totalité du secteur bancaire (environ 70 milliards de francs en 1997, hors réaménagement). En revanche, les émissions d'obligations sur le marché financier demeurent peu développées (de l'ordre de 5 milliards de francs en 1997). La position dominante du crédit intermédié s'explique par la forte concurrence entre offreurs, à la fois sur les taux et les facilités de gestion. En comparaison, les émissions obligataires apparaissent globalement plus coûteuses (avec les frais annexes) et surtout plus rigides. Le Crédit Local de France détient 40% environ du marché, suivi par le Crédit Agricole et les Caisses d'Épargne, pour ne citer que les principaux prêteurs.

La liberté d'emprunter accordée aux collectivités territoriales s'accompagne toutefois d'une contrepartie sous la forme d'une obligation d'équilibre du budget. La contrainte d'équilibre vise à garantir le remboursement des dettes dans les délais, donc à préserver les intérêts des prêteurs, mais aussi à protéger les localités contre un risque de surendettement. En outre, les garanties d'emprunts accordées par les collectivités sont également encadrées. Elles ne sont pas admises si le montant cumulé des annuités d'emprunt est supérieur à la moitié des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité ; de plus, le montant des annuités

garanties au profit du même débiteur ne doit pas excéder 10% de la capacité totale de garantie de la commune. Enfin, ces garanties doivent être couvertes par des provisions dont le montant annuel est de 2,5% des annuités garanties restant à couvrir.

Le représentant de l'État vérifie chaque année le respect des dispositions légales et saisit dans le cas contraire la chambre régionale des comptes. Le contrôle concerne à la fois le budget prévisionnel (budget primitif) et le budget exécuté (compte administratif). L'équilibre de la localité dépend pour l'essentiel de son niveau d'épargne, c'est-à-dire du résultat de l'exercice, en complément de la dotation aux amortissements et aux provisions. Toutefois, les protections juridiques offertes par la loi ne garantissent plus aujourd'hui, en toutes circonstances, la solvabilité des administrations décentralisées. Le contrôle budgétaire comporte en effet un double biais, temporel et spatial. De ce fait, l'équilibre annuel ne correspond plus nécessairement à un équilibre pluriannuel, en d'autres termes à une situation de solvabilité durable (Gilbert et Guengant 2001b).

III. L'évolution récente des finances locales : les collectivités locales, « acteur sans risque » ?

Un poids macroéconomique croissant (tableau 2)

Globalement, les APUL représentent aujourd'hui entre 5 et 10 % du PIB, selon que l'on se réfère à leur valeur ajoutée consolidée - 400 Mds F en 1996 pour un PIB de 8000 Mds F-, ou que l'on additionne leurs budgets sans consolidation - soit 450 Mds pour les communes, 150 Mds pour les groupements, 250 Mds pour les départements et 100 Mds pour les régions. Dans les deux cas, la tendance est la même. Depuis le début des années 70, le poids des APUL dans le PIB s'est accru d'un tiers mais cette croissance se ralentit graduellement, avec un décrochement marqué au moment de la crise conjoncturelle des années 90 qui a resserré fortement la contrainte budgétaire locale.

Une maîtrise budgétaire acquise au prix d'une relative contraction des investissements

Les budgets locaux, globalement équilibrés, n'induisent pas de risques macroéconomiques.

Les recettes de fonctionnement qui croissaient au rythme de 8% l'an en volume entre 1970 et 1977 ne progressent plus guère qu'au rythme de 3% depuis le début de cette décennie, l'accroissement des taux ne parvenant pas à compenser l'érosion des bases d'imposition. Comme dans le même temps, les dépenses de fonctionnement (tirées notamment par les dépenses de personnel et les dépenses d'action sociale) continuaient de croître à un rythme soutenu (supérieur de 2 points à celui du PIB en volume) l'excédent de gestion des collectivités s'est progressivement amenuisé. Certes celui-ci reste confortable ; il se situe aujourd'hui au delà de 25% (avant imputation des dépenses d'intérêt) mais on se souvient qu'il atteignait en 1989 le taux record de 32%.

Cette belle performance budgétaire n'a pu être maintenue qu'au prix d'une moindre progression des dépenses d'investissement, plus malléables que des dépenses de fonctionnement. Ainsi, jusqu'au début des années 80, pour 1 franc de recettes de fonctionnement supplémentaire, les 3/4 allaient aux dépenses courantes (hors intérêts) et le reste à l'autofinancement et au service de la dette. De 83 à 89, les deux parts se rééquilibrent progressivement pour atteindre 50/50 en 1990 (*graphiques 3 et 4*).

A partir des années 90, le partage se déséquilibre à nouveau sous l'effet conjugué de la diminution des marges d'autofinancement et du niveau élevé des taux d'intérêt réels : il est

aujourd'hui de 90/10 en faveur des dépenses de fonctionnement. Comme l'intérêt réel par franc emprunté est aujourd'hui constamment supérieur à l'épargne réelle par franc investi, l'« effet de levier » devient négatif, ce qui entraîne un tassement de la demande d'emprunt. (*Graphique 5*).

On comprend alors pourquoi l'endettement des collectivités locales est aujourd'hui bien maîtrisé. Plusieurs indicateurs convergents le confirment : Le ratio dette / ressources courantes est remarquablement stable depuis le début des années 70 (16 à 17%) : la progression des annuités suit approximativement le gonflement de l'épargne de gestion (le premier chiffre représente entre 50 et 60% du second) ; la part de l'épargne mobilisée pour le service de la dette est inférieure aujourd'hui à ce qu'elle était au début des années 70 ; le rapport dette locale / PIB est stable en longue période (autour de 8 à 9%) (*Graphique 6*).

La capacité de désendettement des collectivités locales (dette/épargne brute) est nettement inférieure à la durée contractuelle moyenne des prêts en portefeuille (5 ans contre 8 à 10 ans respectivement). Enfin, le besoin de financement des APUL (qui était de 1% du PIB au début des années 70 et qui avait quasiment disparu en 1989 (0,16%) réapparaît ensuite mais reste très limité (10 milliards de F. en 1997) en regard par exemple de celui des administrations publiques dans leur ensemble (290 milliards en 1997) (*Graphique 7*).

En conclusion, les « fondamentaux financiers » des collectivités locales sont globalement satisfaisants. La part budgétaire globale est en voie de stabilisation. L'équilibre budgétaire et la solvabilité sont satisfaisants. L'endettement est contenu. Des risques financiers subsistent certes. Les dérapages des finances de quelques villes, les difficultés financières de certains départements sont bien connus. Mais ils sont micro-localisés et davantage le résultat d'éléments circonstanciels que l'indicateur de difficultés généralisées.

IV. Quels futurs pour le « modèle » français de finances locales ? L'autonomie financière locale en question

L'autre face de l'évolution récente des finances locales est moins plaisante. Depuis trente ans, la forte dynamique des budgets des collectivités territoriales n'a été rendue possible qu'au prix d'un alourdissement de la fiscalité locale (plus de trois points de PIB sur trente ans) et d'un effort financier de l'État qui ne s'est guère relâché sur la période ; les divers transferts aux collectivités locales sont passés de 15 % du budget de l'État en 1980 à plus de 19 % en 1999, transferts liés il est vrai pour une large part à la décentralisation des compétences.

Cette situation soulève deux questions de fond : la première est relative à l'avenir de la fiscalité locale ; la seconde est relative à la soutenabilité à terme du dispositif de répartition des dotations versées par l'État aux collectivités locales.

L'archaïsme de l'assiette des impôts locaux, la disparité des taux et le caractère inéquitable de la fiscalité locale ont été maintes fois soulignés. L'impuissance publique à promouvoir une réforme des bases devant les transferts de charge qui lui étaient associés, a entraîné une situation de blocage total, qui se traduit aujourd'hui par une renationalisation des ressources des collectivités locales.

Comment est-on parvenu au blocage du système de financement des collectivités territoriales ?

La prise en charge croissante de la fiscalité locale par le budget national ne résulte pas de la seule initiative, plus ou moins machiavélique, du « joueur » dominant, l'État central, qui aurait réussi à imposer finalement aux collectivités décentralisées une stratégie politique

élaborée de longue date et patiemment mise en œuvre ; stratégie qui aurait visé à la disparition à terme de toute autonomie financière territoriale.

L'observation des évolutions passées montre qu'il s'agit plutôt du résultat d'un « jeu » joué entre des joueurs, l'État d'une part, les collectivités locales de l'autre, l'un et l'autre disposant de ressources stratégiques, le jeu pouvant paraître à certains égards perdu par les collectivités décentralisées. Mais toutes n'y ont pas perdu de la même manière. La « recentralisation » financière n'a en effet que peu affecté celles, nombreuses, qui disposaient de « droits acquis » et qui ont su capter à leur profit une large part des transferts distribués par l'État. Les autres ont vécu plus difficilement la transition et ont été contraintes, pour financer leur développement voire simplement pour assurer leur survie, de négocier l'ouverture de nouveaux droits et de nouveaux guichets en périphérie des grandes dotations.

Les réformes de la fiscalité territoriale proposées depuis les lois de décentralisation se sont toutes révélées être des échecs, qu'elles aient eu pour origine l'État (la taxe professionnelle) ou les collectivités locales (la taxe départementale sur le revenu).

Face aux résistances opposées à un traitement frontal de « la crise » de la fiscalité locale, la seule façon de répondre à la contestation croissante, émanant notamment des milieux de l'entreprise, a consisté à multiplier les allègements compensés par le budget national.

Mais l'explosion du coût budgétaire des allègements fiscaux a conduit l'État à remettre, au moins en partie, ce coût à la charge des collectivités, via le dispositif de la mise sous enveloppe normée.

Le « risque institutionnel » croissant pesant sur la fiscalité locale est majoré par la participation française à l'Euroland. Dans le cadre de l'Euro, la gestion des critères de convergence budgétaire est confiée au gouvernement central qui a la responsabilité, en dernier ressort, des déficits et de la dette des administrations publiques centrale, locales et des organismes de sécurité sociale. La conjonction des besoins de financement de ces trois catégories d'organismes (notamment dans la perspective du financement des dépenses de santé et des retraites) rendra le jeu budgétaire particulièrement sévère, sauf à ce que l'inflation ne vienne déplacer pour un temps ces enjeux stratégiques. Du côté de la dette également, un retournement de conjoncture ne manquerait pas de poser la question de la répartition de l'accès à l'emprunt des trois catégories d'acteurs. Enfin, et plus directement encore, la participation de la France à l'Union Européenne posera à terme la question de la place des collectivités locales dans les institutions communautaires et celle du rôle des finances locales dans l'édifice des finances publiques communautaires. Selon quel mécanisme d'ensemble les finances publiques des états membres seront elles gérées ? Quel principe d'unanimité ou de majorité sera retenu ? La concurrence fiscale sera-t-elle limitée ou au contraire favorisée ? Une péréquation financière européenne verra-t-elle le jour ?

Au total, les finances locales françaises sont bien à la croisée des chemins. La réforme du financement local est un des grands rendez-vous budgétaires des années à venir. Non seulement son contenu est incertain mais aussi son occurrence. La « fenêtre de tir » pour une réforme de la fiscalité locale est sans doute très étroite ; les années prochaines seront décisives pour l'avenir de la décentralisation financière. Dans ce contexte institutionnel incertain, la réflexion prospective est donc indispensable.

Deux scénarios alternatifs et prospectifs en illustrent, de façon volontairement très contrastée les enjeux : le scénario de poursuite de la « recentralisation fiscale » ; le scénario de reconquête de la décentralisation fiscale.

1. Le scénario de poursuite de la « recentralisation fiscale » (*diagramme 1*)

Ce scénario repose sur les deux hypothèses. Tout d'abord, aucun accord entre l'État et les collectivités territoriales n'est trouvé sur la réforme de fond de la fiscalité directe locale. Ensuite, le Conseil Constitutionnel ne s'oppose pas à la disparition graduelle de l'autonomie fiscale locale. Le caractère progressif de la prise en charge des impôts locaux par l'État masque l'atteinte au principe de « libre administration ».

En matière de fiscalité, le scénario prévoit que les crises à répétition des taxes directes locales sont désamorçées comme par le passé grâce à l'accumulation d'allègements de cotisations financés par l'État. La contestation des entreprises conduit à l'amputation progressive de la base de la taxe professionnelle dont il ne finit par subsister que la composante « immobilisations foncières », qui finit par être incorporée à la taxe foncière sur les propriétés bâties industrielles et commerciales et former ainsi le second pilier de la fiscalité directe locale sur les immobilisations. Le premier repose sur les habitants, le second sur les entreprises. Les taux des deux taxes foncières bâties sont désormais différenciés mais continuent de « co-varier » selon la règle du lien.

La taxe d'habitation bénéficie d'allègements croissants. L'impôt disparaît, tout d'abord au niveau régional (c'est déjà fait depuis 2000) puis ensuite départemental et enfin communal. Le seul degré de liberté fiscale laissé aux collectivités territoriales repose sur la taxe foncière sur les propriétés bâties dans ses deux dimensions ménages et entreprises.

Toutefois, à force de trop solliciter l'impôt et de différer la révision des évaluations cadastrales, dont le vieillissement approche le demi-siècle, le dernier pilier de la fiscalité directe locale se lézarde de plus en plus.

En matière de concours de l'État, le principe d'un pacte triennal est reconduit avec un partage entre dotations sous enveloppe et dotations hors enveloppe. L'État intervient de façon croissante par des compensations d'exonérations et supprime les dégrèvements. Il en résulte une augmentation continue de l'enveloppe et une diminution corrélative du hors enveloppe. Les règles d'indexation de l'enveloppe jouent un rôle croissant du fait de la progression du volume des fonds concernés. Elles s'adaptent à la conjoncture macro-économique, se resserrant en période de basse conjoncture et se desserrant en période de reprise. Cependant, les contraintes macro-économiques de gestion des finances publiques (Maastricht) conduisent à réduire en tendance le critère d'indexation. La perte de pouvoir d'achat des dotations sous enveloppe s'accroît. Pour en faciliter l'acceptation par les collectivités locales, un mécanisme de redistribution est adossé aux compensations fiscales. Le hors enveloppe se concentre pour sa part sur le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA). Au total, le développement de la péréquation est présenté comme la contrepartie de la perte d'autonomie financière des collectivités locales.

Sous l'angle des dépenses, deux sous-scénarios peuvent être distingués selon la dynamique de l'investissement local.

Le premier sous-scénario retient l'hypothèse du freinage de la croissance des investissements et d'une maîtrise globale de la dépense. Le freinage de la dépense d'investissement s'applique aux investissements de développement. Le stock d'équipement public local est certes maintenu en l'état et le cas échéant remis aux normes, mais son volume cesse de croître. En conséquence, les charges récurrentes de fonctionnement sont maîtrisées en volume, et donc les effectifs de personnel. Toutefois les salaires continuent de croître sous l'effet de l'alourdissement des charges sociales et ceci indépendamment de la maîtrise des

investissements. Au total, les dépenses de fonctionnement continuent de dériver selon une tendance exogène malgré le freinage des dépenses d'équipement.

Le second sous-scénario retient l'hypothèse de la reprise de l'investissement local de développement. Les collectivités reprennent une politique de croissance de leur stock d'équipements. Les dépenses de fonctionnement s'accroissent sous l'effet des charges induites par l'investissement nouveau ; effet qui s'ajoute à celui, exogène, de l'augmentation du coût du travail (effet retraite).

L'évolution de la dette dépend naturellement des scénarios retenus en matière d'investissement. Les taux d'intérêt réels sont supposés retrouver des niveaux faibles. Toutefois les collectivités locales ne peuvent pas profiter à plein du retour d'un effet de levier favorable de la dette en raison de la perte des marges de manœuvre dont elles disposaient auparavant en matière fiscale (les possibilités de mobilisation locale des ressources dépendent désormais uniquement du foncier bâti et par ailleurs des tarifs des usagers). Les collectivités ne peuvent donc pas mener à terme la politique de désendettement amorcée depuis le début des années quatre-vingt-dix, faute de pouvoir dégager une épargne suffisante. La reprise de l'investissement entraîne la croissance du besoin de financement en partie couvert par l'augmentation du FCTVA, et en partie par l'augmentation de la dette. Mais les possibilités sont limitées dans ce dernier domaine en raison des contraintes imposées par la gestion « maastrichtienne » du déficit et de la dette. Dans cette situation, les conditions d'accès des collectivités locales au marché des emprunts se durcissent. Un retour au régime de l'autorisation préalable pour les emprunts est même envisageable dans l'hypothèse d'un conflit avec l'État face au partage de la marge d'endettement autorisée.

La dynamique de la dépense de fonctionnement conduit par ailleurs à un relèvement substantiel des taux du foncier bâti. Comme les bases ne font par ailleurs l'objet d'aucune révision en profondeur des évaluations cadastrales, une crise se développe tant du côté des ménages que de celui des entreprises. Le dernier pilier de la fiscalité locale s'effondre. L'État prend alors en charge le produit du seul impôt local qui subsistait.

La centralisation de la ressource fiscale locale est achevée.

2. Le scénario de reconquête de la décentralisation fiscale (*diagramme 2*)

Le scénario de reconquête de la décentralisation fiscale suppose qu'un accord soit trouvé entre l'État et les collectivités locales sur une profonde réforme des taxes directes. Celle-ci entraîne mécaniquement la fin de la politique d'allègements fiscaux financés par l'État. Elle entraîne aussi la réforme de la péréquation financière, dont la mise en œuvre a pour but notamment de corriger les potentiels fiscaux inégalement répartis entre les collectivités.

La réforme fiscale porte à la fois sur les assiettes, sur les règles de fixation des taux et sur la carte des circonscriptions fiscales. Le coût politique, considérable, est partagé entre l'État et les collectivités territoriales. Ces dernières bénéficient d'un élargissement et d'une modernisation des bases d'imposition. En contrepartie, elles acceptent un double encadrement de leurs marges de manœuvre en matière de fixation des taux ; chaque collectivité ne peut fixer librement le taux que d'un seul impôt -principe de spécialisation fiscale- et, le cas échéant, à l'intérieur d'une plage autorisée -principe du « tunnel de taux »-.

En matière territoriale, les progrès de l'intercommunalité à fiscalité spécialisée sont spectaculaires. La « consolidation fiscale » des territoires s'accélère. Elle s'accompagne d'un

élargissement des compétences. Les communes subsistent en dépit de la montée en puissance de l'intercommunalité mais elles acceptent la réduction de leurs budgets et de leur champ d'activité. Les départements et les régions conservent, dans l'hypothèse retenue, leurs compétences et leurs financements.

La rénovation de la décentralisation fiscale s'appuie tout d'abord sur la **modernisation des bases d'imposition**. La fiscalité foncière et immobilière est assise sur la valeur vénale des propriétés (ou au minimum sur des bases foncières et immobilières évoluant dans le temps comme le font les valeurs de marché). La TH est supprimée et les collectivités se voient affecter les ressources d'un impôt local sur le revenu à base large (pour l'équivalent d'un point de CSG soit sensiblement la perte de recettes de la suppression de la TH). La base de cet impôt sur le revenu constitue, à l'instar de la TH, une approximation raisonnable -et commode- de l'échelle de la consommation des services publics locaux par les habitants (la plupart des études économétriques confirment que l'élasticité-revenu de la consommation est sensiblement voisine de l'unité - Guengant 1988). La taxe professionnelle est maintenue mais son assiette est réformée ; celle-ci coïncide désormais avec la valeur ajoutée évaluée au coût des facteurs et au lieu de production.

La rénovation de la fiscalité locale s'appuie ensuite sur le **principe de la spécialisation fiscale**. Une spécialisation «à la marge » a été retenue. Les ressources fiscales de chaque niveau de collectivité continuent de dépendre de divers impôts (péréquation des risques de base) mais la capacité d'augmenter ou de diminuer les taux sur un impôt donné n'est plus donnée qu'à une catégorie de collectivité. Cette «spécialisation fiscale marginale » combine ainsi les avantages de la sécurité apportée par une ressource fiscale composite, et celui de la transparence démocratique.

La « mise en tunnel des taux » vise à tempérer l'usage stratégique (non-coopératif) que certaines collectivités seraient tentées de faire de l'arme fiscale. Ces tunnels de taux sont d'autant plus étroits que l'élasticité de la base localisée au taux d'impôt est forte et que ces bases sont étroites par rapport aux dépenses à financer. Ils sont d'autant mieux acceptés qu'au préalable la modernisation des bases d'imposition a permis d'harmoniser davantage les taux sur le territoire, notamment en matière de taxe professionnelle et de foncier bâti des entreprises.

Enfin la réforme introduit le **découplage** des fiscalités des échelons locaux (communes et intercommunalités) et des fiscalités des collectivités intermédiaires (départements et régions), solution devant faciliter la réorganisation voire la suppression éventuelle d'un niveau de collectivité intermédiaire.

En combinant ces principes, la fiscalité locale se recompose de la façon suivante :

- **Les communes** fixent les taux des taxes foncières et bénéficient en outre des ressources d'une taxe locale sur le revenu à base large mais à taux (modique) fixe.
- **Au niveau intercommunal**, la taxe professionnelle unique d'agglomération se généralise. La coordination fiscale entre les communes et les intercommunalités est maintenue dans un premier temps au moyen d'un lien juridique de co-variation des taux ménages et entreprises. Dans un second temps, une réforme institutionnelle décisive parachève « la réforme territoriale à la française » engagée depuis un demi siècle. La légitimité démocratique et l'essentiel des compétences locales sont transférées au niveau intercommunal qui se trouve doté d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel

direct ; les conseils municipaux toujours élus au suffrage direct devenant des composantes de l'organisation politique communautaire. Le plafonnement ainsi que le lien vertical entre les taux sont maintenus pour la taxe professionnelle. L'attelage entre les fiscalités ménages et entreprises garantit la coordination des stratégies fiscales communales et intercommunale et écarte le risque de l'inflation fiscale. La péréquation financière entre les collectivités de base s'adapte à ce nouveau contexte communautaire de gestion des budgets locaux.

- Les *départements* se voient reconnaître, pour financer notamment les dépenses d'aide sociale, le droit de moduler le taux d'un impôt départemental sur le revenu assis sur une base large au sein d'un tunnel étroit.
- La définition de la spécialisation fiscale des *régions* a été plus difficile à définir, chacun s'accordant à reconnaître le rôle économique majeur que celles-ci sont appelées à jouer dans la période à venir. Sont écartées successivement les pistes de la TIPP, de la TVA sur les produits pétroliers, d'une taxe sur les télécommunications en « boucle locale ». Une solution mixte - affectation d'une partie des taxes sur les activités polluantes et modulation des taux à l'intérieur d'un tunnel étroit fixé par le Parlement, et partage fiscal avec l'État d'une ressource fiscale nationale- est apparue en définitive comme un compromis conforme d'une part au rôle des régions en matière de développement durable et de nature à faire bénéficier d'autre part les régions d'un « effet-base » si la conjoncture économique et le succès des actions de développement régional l'autorisent.

Au total, la rénovation en profondeur de la fiscalité locale repose sur une spécialisation assortie d'une coordination. Les fiscalités sur les ménages et les entreprises sont ainsi liées au niveau communal et intercommunal. Les fiscalités des départements et des régions sont découplées de la fiscalité locale stricto sensu. Ces collectivités reçoivent des bases larges et leur pouvoir de fixation des taux est amputé partiellement, au profit d'une plus grande lisibilité pour le citoyen..

En matière de **concours financiers de l'État**, la réforme de la fiscalité locale réduit en premier lieu le besoin d'allègements et donc mécaniquement les transferts correspondants. En second lieu, la réforme des bases élargit d'une part les différences de potentiel fiscal entre collectivités en raison de la prise en compte de valeurs vénales en matière foncière et immobilière, mais les réduit d'autre part en raison de la remontée au niveau intercommunal du pouvoir de différenciation des taux de taxe professionnelle et par l'encadrement des marges de manœuvre sur les taux. Le second effet l'emporte sans doute beaucoup sur le premier les différences de potentiel fiscal par habitant entre communes résultent pour 85 % des seuls impôts locaux acquittés par les entreprises – foncier bâti et TP – (Guengant, in Gilbert 1997). En tout état de cause, la carte des potentialités fiscales des territoires est profondément modifiée. Le système de péréquation financière entre l'État et les collectivités doit donc être réformé, qu'il s'agisse des critères ouvrant droit à subvention, des montants des enveloppes ou du type des collectivités bénéficiaires.

La réforme du système de péréquation financière s'appuie sur la notion de « potentiel fiscal réel ». La péréquation vise ainsi à promouvoir l'« équité territoriale » en réduisant les différences inter-collectivités de « potentiel fiscal corrigé des charges ». D'une part, la réforme des impôts locaux redonne au potentiel fiscal une légitimité qu'il avait perdu dans le passé. D'autre part, et corrélativement, la place du potentiel fiscal dans les mécanismes de péréquation doit être redéfinie pour introduire (enfin) la notion de « charges ».

Au total, la réduction de la charge financière pour l'État permet à celui-ci de soumettre les collectivités locales à des conditions moins draconiennes que par le passé dans le cadre de la contractualisation triennale des enveloppes. L'État accepte ainsi une indexation plus généreuse. La DCTP régresse moins vite et sa disparition est évitée.

Le besoin de péréquation financière est, à enveloppe constante, mieux satisfait. Enfin, à cette péréquation verticale obligatoire réalisée via les dotations de l'État, s'ajoute une péréquation volontaire d'autant plus probable qu'elle s'appuie sur le développement de l'intercommunalité.

Les départements et les régions se désengagent de la péréquation communale et intercommunale pour se concentrer sur leurs compétences propres. La pratique des cofinancements régresse sans toutefois disparaître totalement.

Les deux sous-scénarios sont identiques à ceux du scénario précédent. La crise ultime des finances locales est évitée. Grâce aux efforts de reconquête de la décentralisation financière, les collectivités se retrouvent plus autonomes et dotées de ressources plus élastiques qui leur permettent soit de réduire leur endettement, soit de mieux maîtriser la croissance de leur dette. Dans les deux cas, le conflit sur la marge d'endettement avec l'État est évité.

Conclusion

1. Les deux scénarios précédents décrivent des trajectoires extrêmes. Entre les deux, de multiples autres chemins sont possibles suivant, d'une part la faculté des pouvoirs territoriaux à défendre leur autonomie fiscale et, d'autre part, la capacité du budget national à poursuivre la prise en charge des impôts locaux. En conséquence, si le premier scénario n'est pas totalement certain, le second l'est encore moins. La probabilité d'engager une véritable réforme en profondeur de la fiscalité directe locale apparaît en effet relativement faible. Entre la disparition complète et la reconquête de l'autonomie financière, la trajectoire future de la fiscalité directe locale est donc susceptible d'emprunter de nombreuses voies intermédiaires.

Deux dynamiques de compromis pourraient atténuer la rigueur du scénario de recentralisation pour les collectivités territoriales, sans pour autant déboucher sur une véritable reconquête de la décentralisation fiscale. La première trajectoire, plus proche du scénario de recentralisation, conduit à la nationalisation de l'impôt (la solution consisterait à abaisser graduellement le seuil de chiffres d'affaires exigible pour bénéficier du « plafonnement » de la TP à la valeur ajoutée, et à resserrer le « tunnel en taux », ce qui déboucherait sur une taxe professionnelle à la valeur ajoutée pour tous). La seconde, plus respectueuse de l'alternative décentralisatrice, suppose le maintien de la localisation du prélèvement dans le cadre de circonscriptions fiscales élargies.

Aux deux scénarios précédents s'oppose un troisième fondé sur le maintien de la localisation de l'impôt. Assez unanimement préférée par une grande majorité d'élus locaux, la préservation du caractère local de la taxe professionnelle, ou du moins de la fraction résiduelle des bases, n'est plus automatiquement garantie depuis la réforme de 1999. Une stratégie purement défensive serait probablement vouée à l'échec.

2. Les collectivités locales ne pourront retrouver une véritable autonomie financière que si, outre la liberté de dépenser et d'emprunter, elles disposent aussi du droit de fixer librement les taux d'imposition sur les bases qui leur sont affectées. Cette autonomie fiscale exige que les assiettes soient modernisées. On imagine difficilement en France que la définition de l'assiette de l'impôt puisse relever d'une autre autorité que celle du Parlement. Mais dès lors que celui-ci aurait clairement défini les bases sur lesquelles doit reposer cette révision, sa mise en œuvre sur le territoire pourrait être, comme le suggère le rapport Mauroy, étalée dans le temps et subordonnée à l'accord des collectivités concernées. Encore convient-il qu'une date butoir soit maintenue et que la réforme puisse s'appliquer simultanément sur une aire géographique pertinente suffisamment large pour éviter toute distorsion économique dommageable et conserver un minimum de lisibilité à l'égard des contribuables.

3. La garantie du maintien de l'autonomie fiscale des collectivités locales ne rend pas moins nécessaire le maintien de transferts financiers en provenance de l'État, tant pour des raisons liées à l'efficacité économique, qu'au défaut de congruence entre l'évolution des dépenses et des recettes fiscales, par niveau de collectivité. Le développement de l'intercommunalité serait de nature à réduire considérablement le besoin de péréquation financière.

4. Si les scénarios développés ici laissent penser qu'il existe bien une possibilité de sauver la nécessaire autonomie fiscale des collectivités locales tout en évitant un conflit avec l'État sur les questions de financement, il convient cependant d'insister sur les contraintes globales de l'exercice, contraintes qui résultent de nos engagements dans le cadre du Traité de Maastricht. L'évitement du conflit sur la marge d'endettement entre l'État et les collectivités locales n'est possible que dans la mesure où les « frontières fiscales » entre ces collectivités (et d'ailleurs les organismes sociaux) ont pu être modifiées. Le jeu stratégique entre les organismes sociaux, les collectivités locales et l'État pour l'accès aux deux « ressources » globalement rationnées que sont d'une part le déficit budgétaire et la dette n'a que deux issues (Guengant et Josselin 2001) ; l'une, négociée, conduit à répartir volontairement entre les acteurs les contraintes et les frustrations. L'autre conduit à ce qu'un acteur, l'État sans doute puisqu'il est en définitive le seul responsable du respect des critères budgétaires et financiers associés aux traités internationaux, impose aux autres organisations et collectivités publiques un encadrement financier et budgétaire strict. Mais il n'existe pas d'exemples où cette stratégie de transmission hiérarchique des contraintes ne conduise soit à des modifications du cadre institutionnel interne, soit à des accommodements (des « bailouts ») moins pérennes ou moins visibles qui transforment indirectement ces contraintes budgétaires « dures » en contraintes plus « molles » pour reprendre l'expression aujourd'hui en usage (Wildasin 1997, Rodden 1999, 2001).

Références

- Bird, R. « Threading the Fiscal Labyrinth : Some Issues in Fiscal Decentralization », *National Tax Journal*, 46, 207-227.
- Caisse des Dépôts et Consignations, 1999, « *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales* », Deuxièmes entretiens sur le développement local, Paris, Éditions de l'Aube.
- Conseil des Impôts, 1997, *La taxe professionnelle*, Quinzième rapport au Président de la République, Paris, Journaux Officiels.
- Derycke P. – H. et Gilbert G., 1988, *Économie publique locale*, Paris, Economica.
- DEXIA, 1997, *Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne*, Paris.
- Gilbert, G., 1996, « Le fédéralisme financier ; une approche de microéconomie spatiale », *Revue Économique*, 47, 2, 311-363.
- Gilbert, G., (éd.), 1997, *La péréquation financière entre les collectivités locales*, Paris, PUF, Collection GRALE.
- Gilbert, G., 1999a « L'autonomie financière des collectivités locales en question ? » in CDC ibid, Éditions de l'Aube.
- Gilbert, G. et Guengant A., 1998a, *La fiscalité locale en question*, Paris, Montchrestien, 2^{ème} édition.
- Gilbert, G. et Guengant A., 2001a, « Le « risque institutionnel » et la prospective des finances locales », *Économie Publique*, à paraître.
- Gilbert, G., Guengant, A. et Hespel V., 2001, « Développement des territoires et financement des collectivités locales » in *Aménagement du territoire*, Cahier 32 du Conseil d'Analyse économique, Paris, La Documentation française.
- Gilbert, G. et Guengant A., 2001b, « The Public Debt of Local Governments in France » in B. Dafflon (éd.) *Local Public Finance : Balanced Budget and Debt Control in Europe Countries*, E. Elgar, à paraître.
- Guengant A., 1988, « L'influence des subventions sur la demande de services publics locaux » *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 231-248.
- Guengant A. et Josselin J.M., 2001, « Ajustements internes dans un état membre d'une union monétaire ; le cas de la France », *Économie Publique*, à paraître.
- Mauroy, P., 2000, *Refonder l'action publique locale*, Rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy, octobre 2000, à paraître.
- Rodden J., 1999, *Federalism and soft budget constraints*, PhD dissertation, Yale University.
- Rodden J., Litvack J. et G. Eskeland (éd.) 2001, *Soft budget constraints in multi-tiered fiscal systems*, à paraître.
- Wildasin, D.E., 1997, « Externalities and bailouts : hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations », Washington, D.C. : The World Bank.

Tableau 1 : L'autonomie financière des collectivités locales dans les pays - membres de l'Union Européenne, vers 1995

Pays membres	Dépenses des collectivités locales (en % du PIB)	Degré d'autonomie fiscale locale(1)	Nombre de collectivités locales de base	Nombre moyen d'habitants par collectivité
Danemark	33	49	275	19100
Suède	28,7	60	286	30900
Finlande	23	43	455	11200
Pays Bas	19,1	8	572	24500
Italie	13,7	25	8104	7000
Espagne	12 / 7,2 (2)	30	8082	4800
Autriche	12	5	2353	3400
Luxembourg	11,7	32	118	3400
Allemagne	10	20	16121	5000
Royaume Uni	10	14	- (3)	ns
France	9,2	54	36559	1600
Belgique	7,4	35	589	17200
Irlande	5,4	16	- (3)	ns
Portugal	3,7	7	275	34200
Grèce	2,1	-	5922	1800

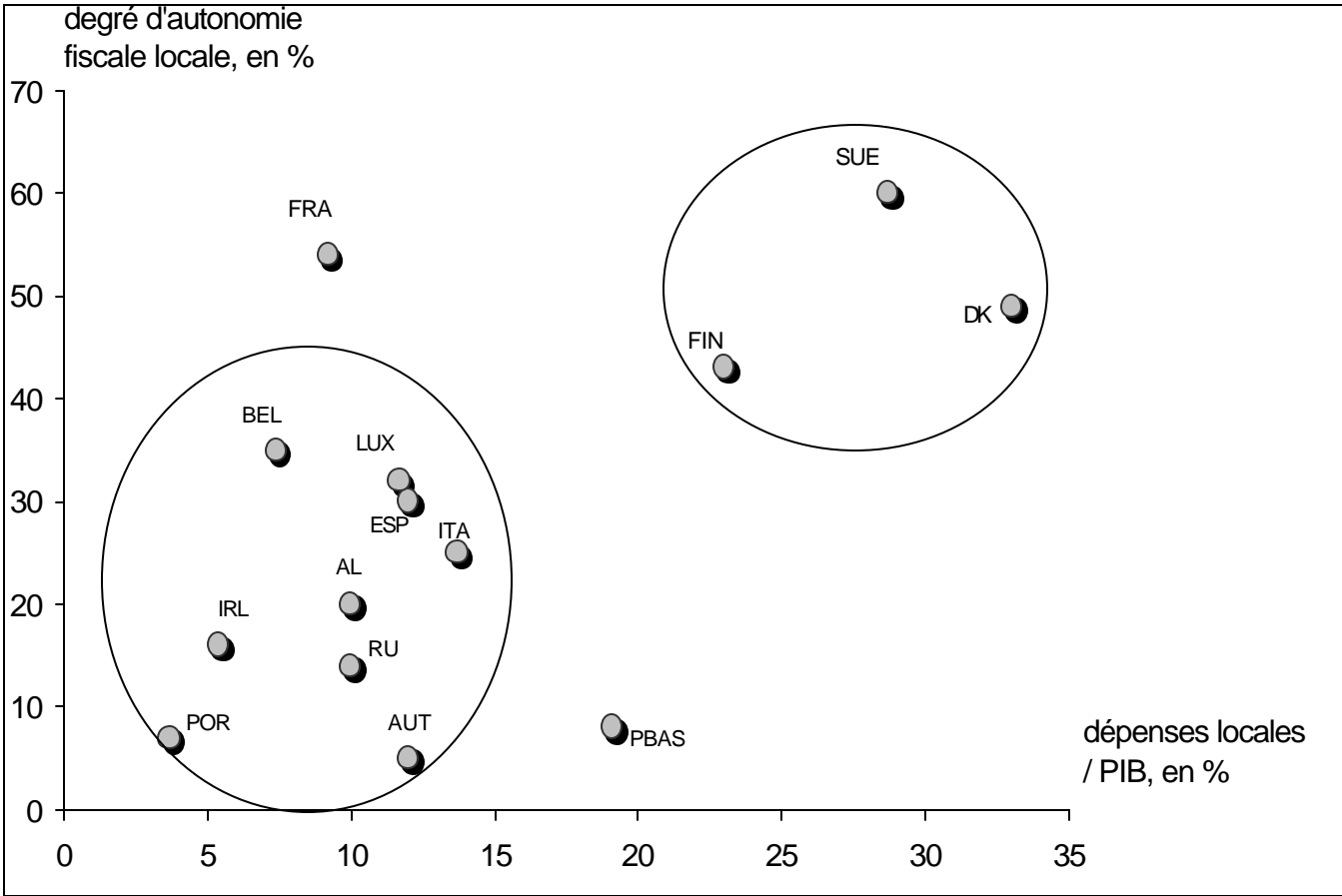
Notes : (1) Le degré d'autonomie financière est approché par le rapport Fiscalité / recettes totales hors emprunt.

(2) Le premier chiffre correspond aux Communautés Autonomes, le second aux communes et provinces.

(3) ns : non significatif, les recouvrements ponctuels de structures ne permettent pas de calculer une taille moyenne pour les unités de base.

Sources : Dexia (1997), Gilbert et Guengant (1998a) d'après les comptes nationaux.

Graphique 1 : Autonomie financière des collectivités locales et taille du secteur public local (pays-membres de l'UE, autour de 1995)



Graphique 2 : Autonomie financière locale et fragmentation territoriale (Pays membres de l'UE autour de 1995)

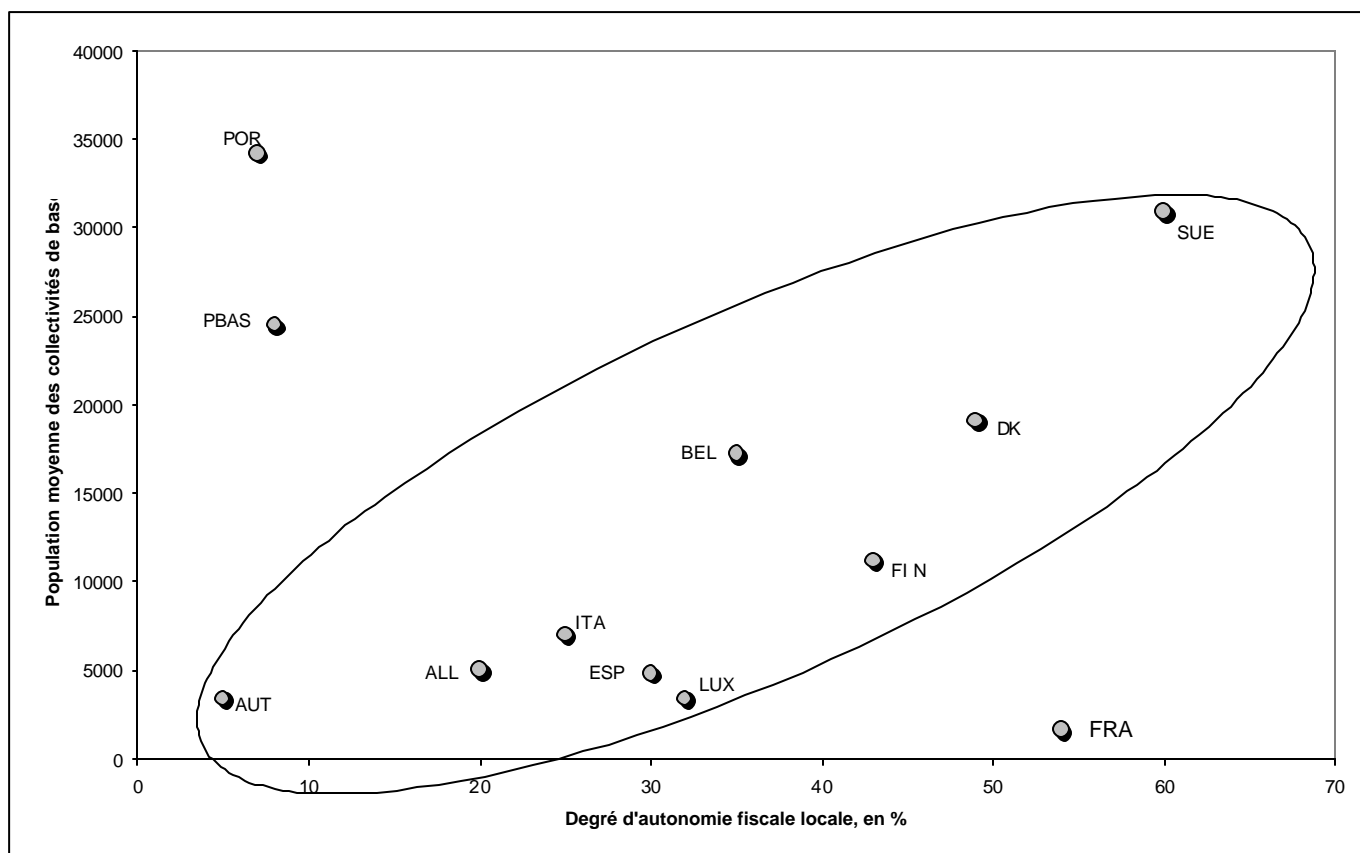
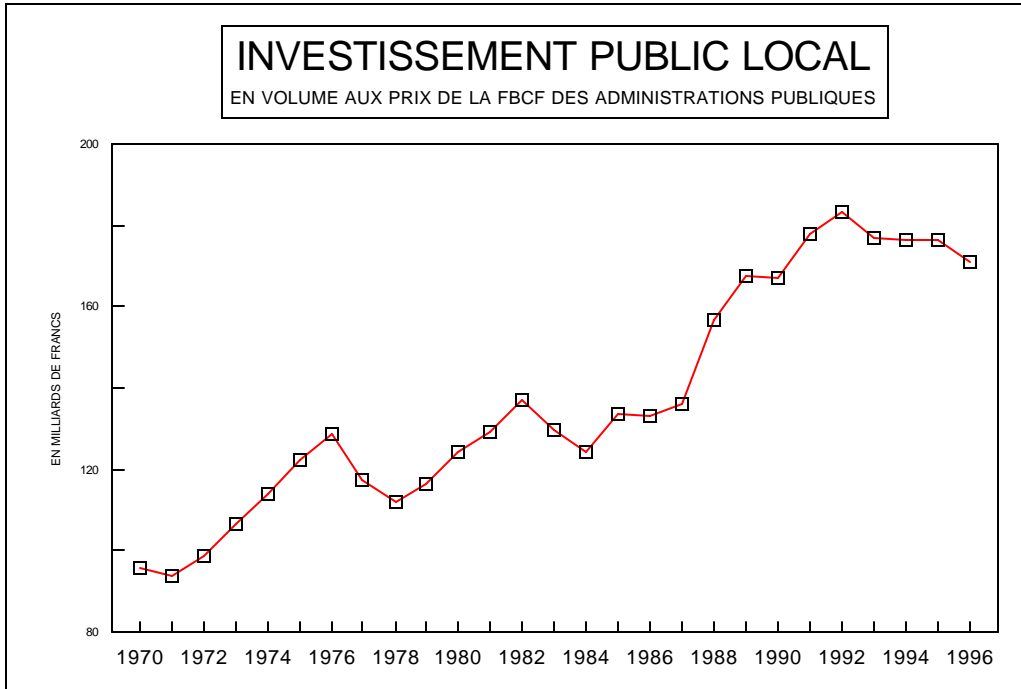


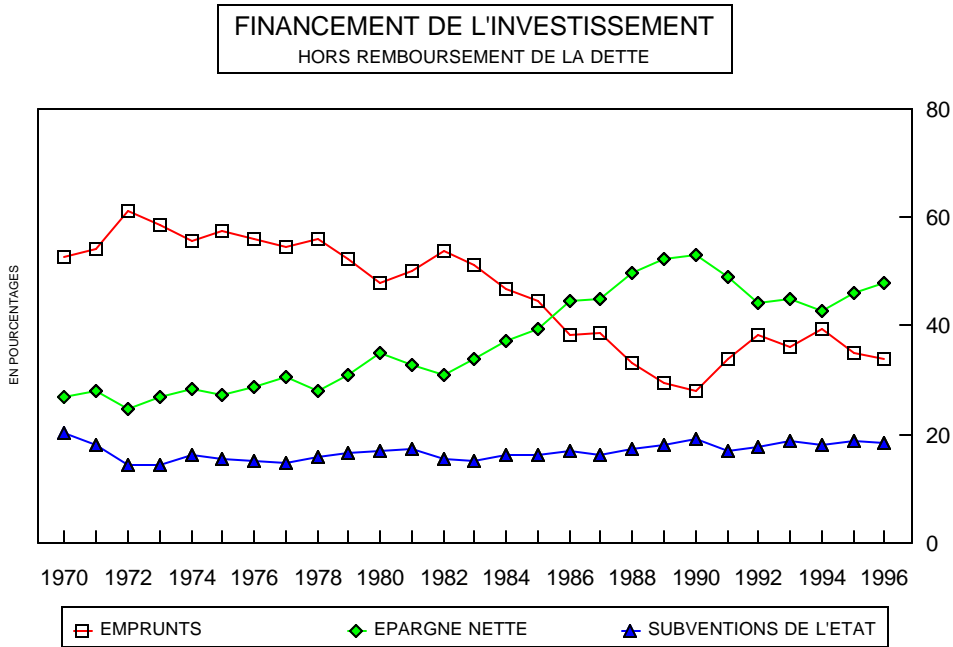
Tableau 2 : Poids de l'État et des collectivités locales (Régions + départements + communes + intercommunalité) ; France, 1998 (en % du PIB), données SEC

	Administrations publiques centrales	Administrations publiques locales	
Total des dépenses	23.7	9.8	
Consommation intermédiaire	1.6	2.2	
Rémunérations des salariés	7.3	2.7	
Intérêts de la dette	2.6	.5	
Prestations et transferts sociaux	3	.8	
Autres transferts :	8.5	1.3	
dont : aide à investiss.	1	.3	
subv. versées	.8	.4	
Transf. courants entre administ.	5.5	-	
FBCF	.5	2	10.8% de la FBCF France entière et 66% de la FBCF des APU.
Total des ressources	20.6	10.2	
Impôts :	18.2	4.8	
sur prod. + import	11.4	3.8	
sur revenu et patrim.	6.3	.9	
en capital	.5	-	
Autres ressources :	2.4	5.3	
prod. subv. exploit.	.8	1.6	
transf. courants entre adm.	-1.1	2.8	
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-3	+0.3	
Valeur ajoutée	n.d.	4.3	
Production marchande (eau, assainissement, transports, ...)	0.7	n.d.	
Effectifs employés	2.2 millions	1.6 million	

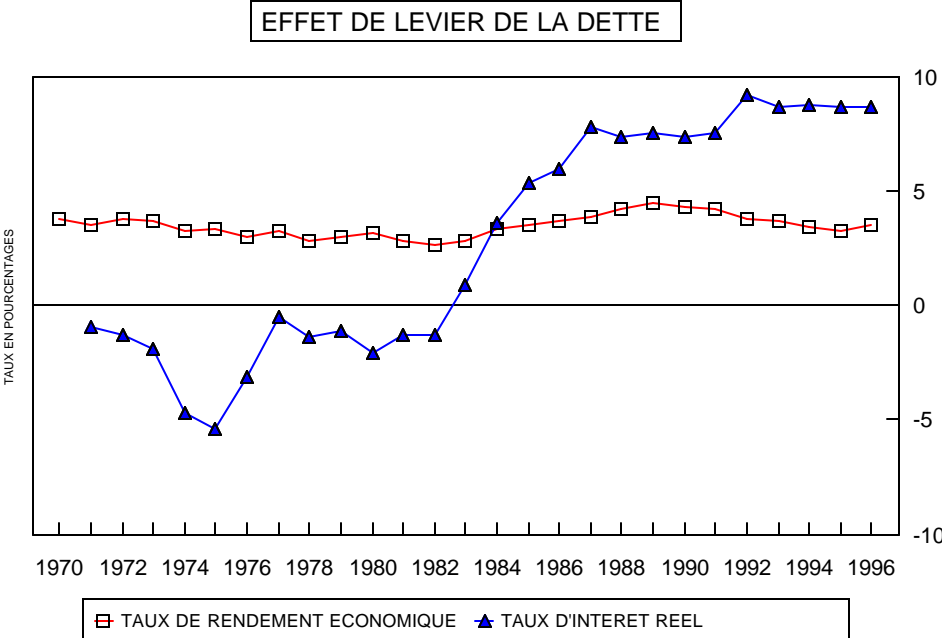
Graphique 3



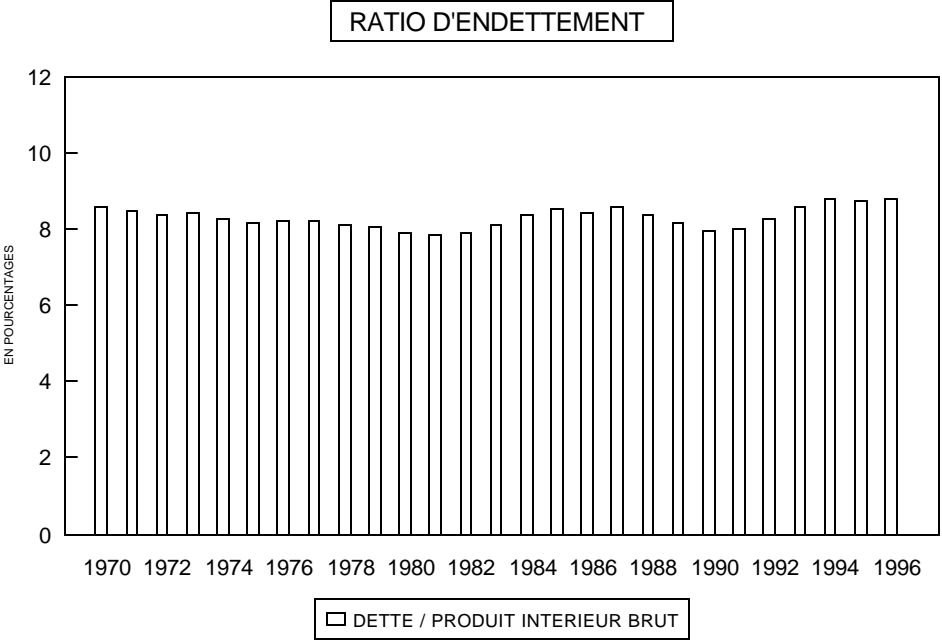
Graphique 4



Graphique 5



Graphique 6



Graphique 7

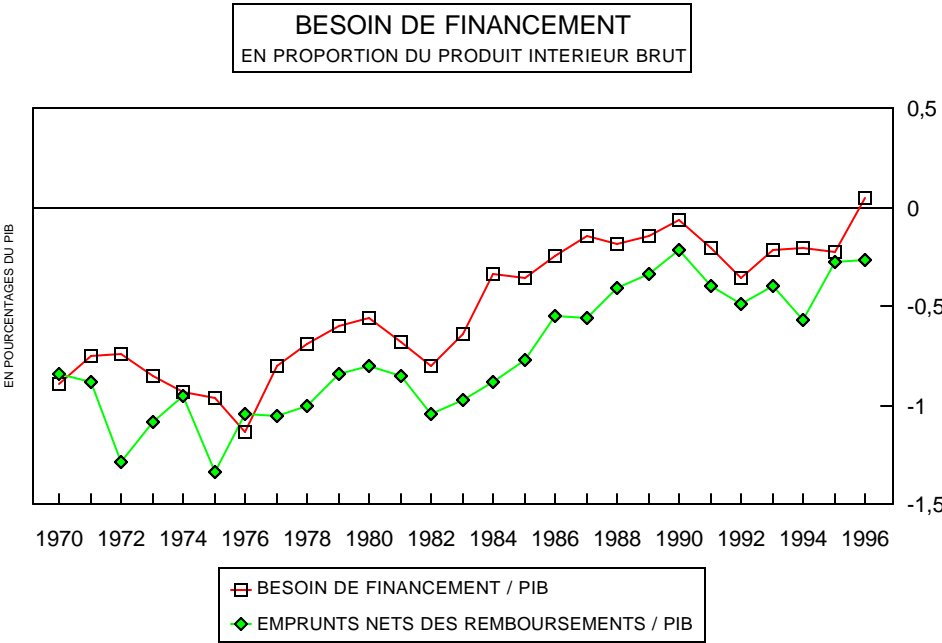


Diagramme 1 : Scénario de la « poursuite de la recentralisation financière »

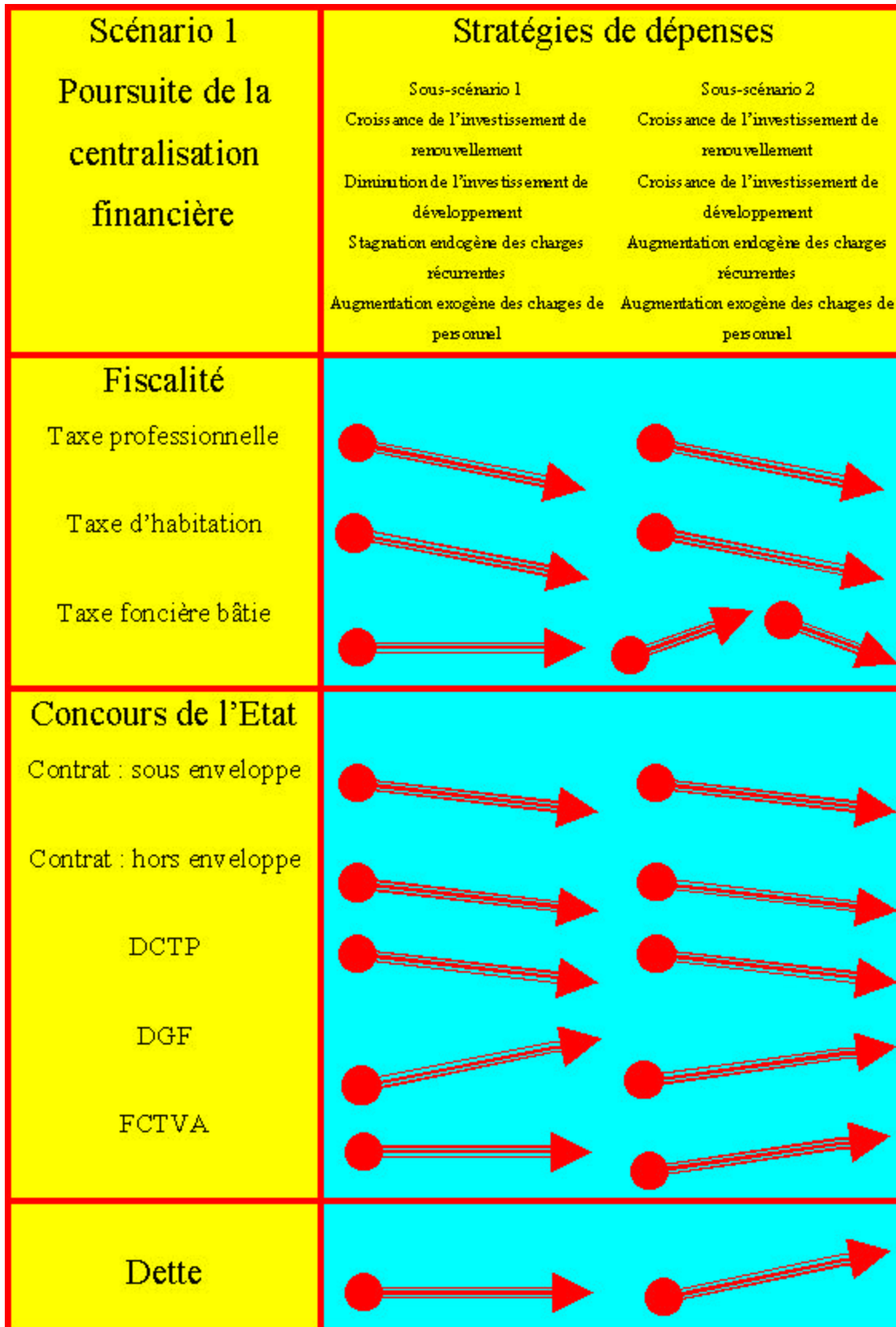


Diagramme 2 : Scénario de « reconquête de la décentralisation financière »

