

# Chapitre 5. Faire face aux défis de la décentralisation

DANS **ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE 2007/13 n° 13**, PAGES 145 À 168  
ÉDITIONS **ÉDITIONS DE L'OCDE**

ISSN 0304-3363

ISBN 9264033382

Date de mise en ligne : 01/08/2008

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-etudes-economiques-de-l-ocde-2007-13-page-145?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Éditions de l'OCDE.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [Cairn.info/copyright](http:// Cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

## Chapitre 5

# Faire face aux défis de la décentralisation

*En dépit de la réputation de la France, autrefois bien méritée, d'être un État très centralisé, un nombre significatif de compétences ont été transférées aux collectivités territoriales au cours des deux dernières décennies. Le processus n'a pas été simple. Le nombre excessivement élevé de communes de très petite taille rend difficile la réalisation d'économies d'échelle dans la mise en place des politiques et les mesures qui doivent y remédier n'ont, au mieux, réussi que partiellement. Les compétences sont souvent partagées entre les différents niveaux de gouvernement, mettant à mal la responsabilisation et l'État a souvent conservé un degré sans aucun doute trop élevé et inutile de prérogatives. Les principaux et difficiles défis consistent à réorganiser le système pour éviter les chevauchements de compétence et à améliorer la transparence et la responsabilisation des finances publiques locales.*

**A**u cours des vingt-cinq dernières années, la France a progressé dans un processus de décentralisation visant à transférer de nouveaux pouvoirs et compétences aux élus locaux et aux collectivités territoriales. À terme, cette nouvelle répartition des pouvoirs devrait permettre, en rapprochant les décideurs des citoyens, de proposer des politiques de qualité adaptées à la diversité des situations locales. Mais si la décentralisation promet des résultats positifs pour l'efficacité des politiques, ceux-ci ne sont pas garantis et le passage vers un État avec les pouvoirs moins centralisés est un exercice difficile. Un certain nombre de problèmes sont apparus en France liés à la complexité du système, à des partages de responsabilité et à une responsabilisation insuffisante des collectivités territoriales. La décentralisation étant toujours dans une phase de transition, il est important d'apporter rapidement des solutions à ces problèmes pour que le système évolue vers une organisation plus efficace des pouvoirs.

Si la situation budgétaire de la France s'est quelque peu améliorée au cours des années récentes, depuis 1980, le poids de la dette dans le PIB a triplé alors que la France, comme les autres pays de l'OCDE, doit faire face à de nouvelles pressions budgétaires. La décentralisation n'est pas indépendante de ces évolutions même si elle n'en est pas la cause essentielle. La soutenabilité future des finances publiques dépend donc en partie de son succès, et plus particulièrement, de l'équilibre qui sera trouvé à l'ensemble des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

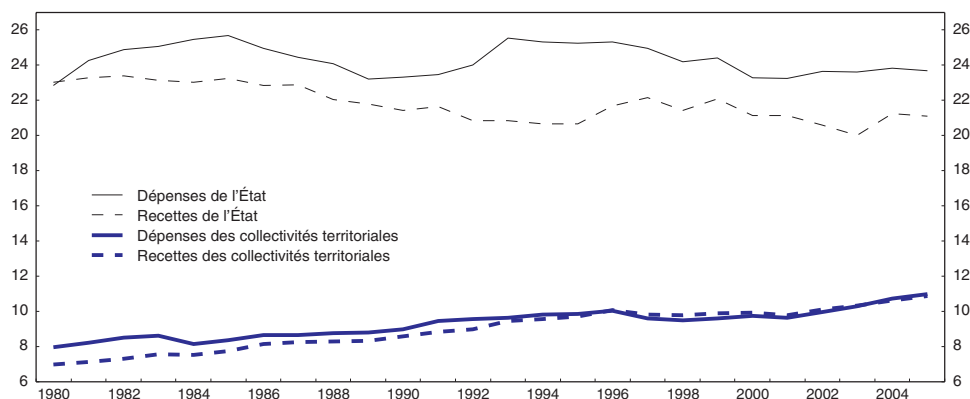
## Le poids grandissant des finances publiques locales

Si la France reste un pays centralisé, le poids des finances publiques locales n'a cessé de croître au cours des 25 dernières années et les dépenses des collectivités territoriales atteignent aujourd'hui 11 % du PIB, soit 20 % des dépenses publiques totales (graphique 5.1). Le poids croissant des dépenses publiques locales ne s'est pas accompagné d'une détérioration de la situation financière des collectivités territoriales. Leur solde budgétaire est proche de l'équilibre depuis le début des années 90, le poids de leur dette dans le PIB est faible et a diminué au cours de cette période (graphique 1.3).

La situation saine des finances publiques locales est le résultat d'une règle budgétaire selon laquelle les collectivités territoriales doivent financer l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement par des recettes propres (fiscalité, transferts, produits d'exploitations). Elles ne peuvent recourir à l'endettement que pour financer les investissements, ce qui limite le creusement de leur déficit. Beaucoup de pays de l'OCDE ont également des règles budgétaires visant à limiter l'endettement des collectivités territoriales et à les inciter à l'équilibre budgétaire. La comparaison avec les règles fiscales des autres pays de l'OCDE fait apparaître que celles de France sont efficaces pour assurer la soutenabilité de la dette des collectivités mais qu'elles n'imposent pas de contrainte sur la croissance du secteur public dans son ensemble (Sutherland *et al.*, 2006). Ce résultat est cohérent avec l'évolution comparée des dépenses et des recettes de l'État et des collectivités. La hausse des dépenses des collectivités territoriales n'a été qu'en partie compensée par la baisse de celles de


### Graphique 5.1. Évolution des dépenses et recettes des collectivités territoriales et de l'État<sup>1</sup>

En pourcentage du PIB



1. Les dépenses et recettes de la Sécurité sociale ne sont pas incluses.

Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054650103118>

l'État, et au total, depuis 1980, la somme de ces dépenses s'est accrue de 4 points de PIB. Le taux de prélèvement global, État et collectivités territoriales, a augmenté de 2 points de PIB sur la même période.

La France, comme les autres pays de l'OCDE, devra faire face à des tensions sur les dépenses provoquées par le vieillissement de la population (voir le chapitre 4), et les collectivités territoriales ne seront pas épargnées par ces pressions. Le montant des prestations retraites des fonctionnaires territoriaux restant à financer est très important (Pébereau, 2005). Les collectivités devront faire face aux besoins croissants de la population en soins de long terme, ceci d'autant plus qu'elles ont à leur charge la gestion de l'Aide Personnalisée d'Autonomie (APA), une aide pour les personnes de plus de 60 ans en perte d'autonomie. Si les évolutions démographiques devraient permettre au chômage de baisser, ce qui aurait pour conséquence de limiter les dépenses du revenu minimum d'insertion (RMI), financées par les départements, l'ampleur de cet effet est incertain car il dépend de la mise en place de politiques structurelles sur le marché du travail et sans doute insuffisant pour faire face aux autres sources de tensions sur les finances publiques.

Pour faire face à ces pressions, l'État a adopté une stratégie de maîtrise des dépenses<sup>1</sup> et des réformes ont été menées dans le domaine de la sécurité sociale avec celle des retraites (voir chapitre 4) et celle de l'assurance maladie (OCDE, 2005a) même si des efforts importants restent à réaliser. Parallèlement, l'État affiche un objectif de réduction du taux de prélèvements obligatoires, qui est parmi les plus élevés des pays de l'OCDE, et pèse sur la capacité de l'économie française à rebondir. Le défi maintenant est de poursuivre ces réformes et d'amener les collectivités territoriales à adopter ces mêmes objectifs. Or, l'organisation du système des collectivités territoriales et la façon dont la décentralisation a été menée jusqu'à présent posent un certain nombre de problèmes pour la maîtrise et l'efficacité des dépenses publiques d'une part et le poids des prélèvements d'autre part.

### Les principales caractéristiques du système des collectivités territoriales

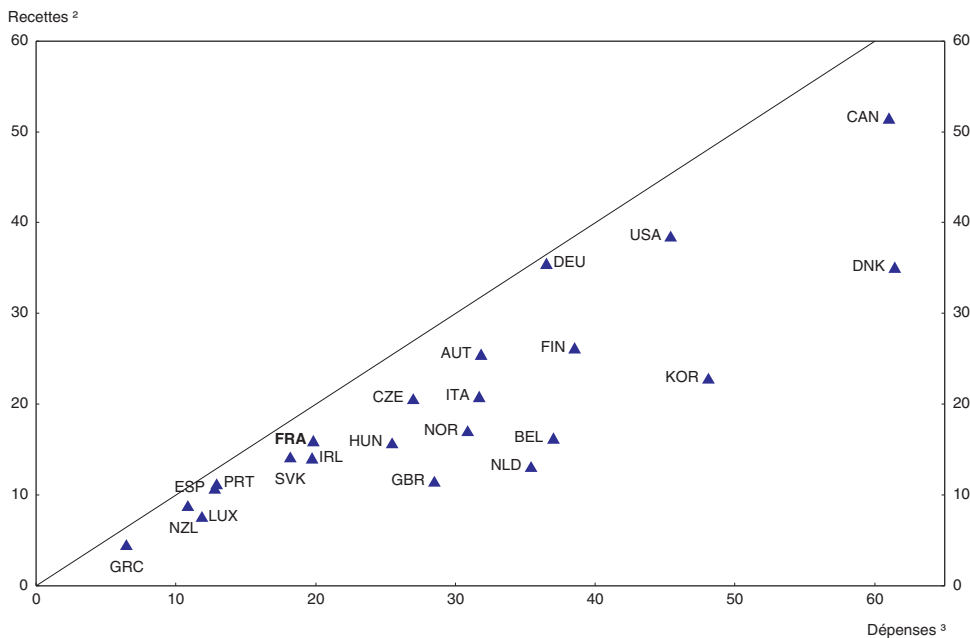
La décentralisation s'est faite en deux principales étapes. La première a eu lieu au début des années 80 et a réellement mis en place la décentralisation, avec notamment le

transfert vers les élus locaux des pouvoirs exécutifs que détenaient les *préfets*, représentants de l'État au niveau local. La région a acquis le statut de collectivité territoriale et des premiers blocs de compétence ont été alloués aux collectivités, comme la gestion partielle des collèges et des lycées. La deuxième, initiée en 2003 et qui se poursuit toujours, a pour but d'approfondir la décentralisation. L'un des objectifs est de clarifier la répartition des compétences en ouvrant la possibilité de définir une collectivité *chef de file* dans des domaines particuliers. Les régions devraient devenir chef de file dans les domaines de l'intervention économique en faveur des entreprises et de l'emploi alors que les départements auraient, dans une large mesure, la compétence sanitaire et sociale. Les collectivités ont également reçu le droit à l'expérimentation de politiques dans des domaines particuliers. Les transferts de compétence se sont poursuivis, avec en particulier le transfert de la gestion du RMI et, fait nouveau, des transferts de personnel comme le personnel technique des écoles.

En dépit de ces deux vagues de décentralisation, la France reste un pays relativement centralisé (graphique 5.2). L'État garde une responsabilité entière dans relativement peu de domaines, la défense, la politique extérieure, et les retraites par exemple mais il les partage dans beaucoup d'autres avec les collectivités territoriales, gardant souvent, un rôle important. Sa responsabilité reste presque entière dans les domaines de la politique de l'emploi et de la santé, même si certains dispositifs de la politique de l'emploi, la formation professionnelle, et des dispositifs spécifiques en matière de santé ont été décentralisés. Les responsabilités sont fortement partagées dans l'éducation où la gestion des écoles, des

### Graphique 5.2. Ratios de décentralisation dans les pays de l'OCDE

Part décentralisée des dépenses et des revenus, en pourcentage, 2005<sup>1</sup>




1. 2003 pour le Canada et la Nouvelle-Zélande; 2004 pour la Corée.

2. Y compris les accords de partage d'impôts et à l'exclusion des transferts reçus des autres niveaux de gouvernement.

3. À l'exclusion des transferts aux autres niveaux de gouvernement.

Source : Statistique Canada; US Bureau of Economic Analysis; Statistics Norway; OCDE, *Comptes nationaux*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054685207350>

collèges et des lycées ainsi que du personnel technique y travaillant appartient aux collectivités alors que les enseignants et les programmes relèvent de l'État (voir chapitre 3). Il en est de même pour le RMI et l'APA dont la définition des montants relève de l'État alors que leur gestion a été confiée aux départements. Cependant, des formules d'expérimentation dans le domaine du RMI par les collectivités territoriales ont été mises en place (voir plus bas) afin de vérifier si des dispositifs donnant plus de pouvoir à ces dernières seraient plus efficaces que des règles générales fixées pour l'ensemble du territoire par l'État.

L'une des spécificités du système français est la représentation de l'État à chaque niveau de collectivité territoriale élue (la région, le département et la commune<sup>2</sup>). Les préfets de départements ou de régions<sup>3</sup> ont été maintenus mais leur rôle a évolué. Ils restent les représentants de l'État et ont la charge de mettre en œuvre les politiques du gouvernement au niveau local. Ils dirigent les services préfectoraux qui sont organisés suivant les différents thèmes de la politique de l'État. L'État est également présent localement *via* les *services déconcentrés* des ministères; pour chaque ministère, des directions régionales ou départementales sont chargées de mettre en place et de suivre la politique du ministère. Ce que l'on peut donc appeler une « double représentation », des services déconcentrés et des services des collectivités territoriales élues, est spécifique à la France, même s'il existe des équivalents des préfetures dans d'autres pays unitaires de tradition centralisatrice (OCDE, 2006).

### **Un système « multicouches » et aux responsabilités partagées**

Le système des collectivités territoriales françaises est complexe et souvent décrit comme étant « multicouches ». Comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, il existe, trois échelons principaux qui sont inscrits dans la Constitution : les régions, les départements et les communes, gérés par des conseils élus au suffrage universel direct<sup>4</sup>. À cette structure s'ajoutent d'autres échelons dont les rôles varient en fonction des territoires mais qui proviennent essentiellement de la volonté des différents gouvernements de remédier au fractionnement ou à « l'émiettement » des communes (il en existe 36 500 dont 15 000 ont moins de 300 habitants). À la place des politiques de fusion de communes qui ont été mises en place dans d'autres pays comme le Danemark ou le Japon, la France a choisi la voie de la coopération (encadré 5.1). Celle-ci s'est développée à plusieurs occasions et sous différentes formes mais toujours pour confier des compétences particulières à un groupement de communes, les communes conservant de larges responsabilités. La forme principale de coopération est l'*intercommunalité*, qui a été fortement encouragée par l'État à partir des années 90 et s'est massivement développée. Elle consiste en des regroupements de communes au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour assurer certaines prestations. En 2006, 86,5 % de la population était couverte par une *communauté*. À ces communautés s'ajoutent d'autres formes de coopération, qui parfois leur préexistaient, et qui peuvent se chevaucher avec celles-ci mais qui n'ont pas été supprimées. Il existe notamment de nombreux *syndicats* qui ont à leur charge des compétences techniques, mais aussi des *pays* qui regroupent des communes autour d'une activité économique, sociale ou culturelle. Au total, au fractionnement clair du territoire selon les trois niveaux de collectivités territoriales, les régions, les départements et les communes, s'ajoute une multitude de regroupements de communes se chevauchant les uns les autres.

### Encadré 5.1. Les formes de coopération entre communes

Il existe différents types de regroupements de communes :

- les syndicats de commune qui en général existaient avant les communautés ;
- les communautés de communes qui regroupent des communes en milieu rural ;
- les communautés d'agglomération qui regroupent des communes pour former une agglomération de plus de 50 000 habitants ;
- les communautés urbaines qui regroupent des communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants.

Les syndicats de communes ont été créés pour gérer certains services publics (eau, assainissement, transports, électricité, etc.). Parallèlement, les regroupements de communes, « l'intercommunalité », se sont développés. Les premiers regroupements ont eu lieu dans les années 70 puis sont devenus plus nombreux à partir de la fin des années 90 avec les lois de 1992 et 1999. Les communes se regroupent au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour assurer certaines prestations, soit techniques, soit pour des compétences plus larges comme le développement économique ou l'urbanisme. L'intercommunalité a été encouragée par des dotations de l'État plus élevées pour les communes qui se regroupent, transfèrent des compétences vers les communautés et acceptent le principe de la taxe professionnelle *unique* (voir plus loin).

Les EPCI se distinguent des collectivités territoriales selon plusieurs points. Les personnes en charge de leur administration ne sont pas directement élues mais sont issues des conseils municipaux. Leurs compétences sont limitées. Enfin, la création d'un EPCI nécessite l'accord de l'État (via le préfet).

La plupart des EPCI sont dotés d'une fiscalité propre. Cette fiscalité est soit additionnelle, constituée d'une part supplémentaire des taxes locales, soit unique en attribuant la taxe professionnelle *unique* (le principal impôt local) à la communauté. La loi de 1999 prévoit un délai de 10 ans pour que les communes d'une même communauté harmonisent leurs taux de taxe professionnelle.

La Constitution institue l'autonomie financière des collectivités territoriales en matière de recettes et de dépenses. Celles-ci sont libres d'utiliser leurs recettes comme elles le souhaitent et il n'y a pas de *hiérarchie* d'autorité entre les collectivités territoriales. À ce principe s'ajoute la clause de *compétence générale* des collectivités territoriales. En théorie, celles-ci peuvent intervenir librement dans tous les « domaines d'intérêt local qui les concernent ». Elles ne doivent donc pas empiéter sur les compétences de l'État ni sur celles d'autres collectivités. En pratique, comme il n'y a pas de définition précise du domaine de chaque collectivité, la répartition des compétences est complexe et les différentes collectivités interviennent fréquemment sur des domaines communs (tableau 5.1). Pour faire face à la multiplicité des intervenants et aux responsabilités partagées, l'État a développé une politique de contractualisation avec les différents niveaux de collectivités territoriales (OCDE, 2006). Les politiques des différentes collectivités territoriales au sein d'une même région sont souvent coordonnées dans le cadre d'un « schéma régional » et des « chefs de file » ont été introduits dans certains domaines mais pas de façon systématique. Les responsabilités restent bien souvent partagées.

Tableau 5.1. **Collectivités territoriales : « Qui fait quoi ? »**

Différents niveaux d'administration	Régions	Départements	Communautés	Communes	Intervention de l'État
<b>Développement économique</b>					
«Coordination»	X				
Aide aux entreprises		X	X	X	X
<b>Infrastructures</b>					
Entretien de la voirie		X	X	X	
Propriété et gestion des routes nationales		X			
Ports de pêche	X	X	X	X	
Aérodromes		X	X	X	
«Schéma» des infrastructures et des transports	X				
<b>Éducation</b>					
Enseignement					X
Garderies, Crèches			X	X	
Écoles primaires, bâtiment et équipement			X	X	
Collèges : patrimoine immobilier et personnels techniciens		X			
Lycées : patrimoine immobilier et personnels techniciens	X				
Universités					X
<b>Emploi insertion</b>					
Formation professionnelle des adultes	X				
Gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) et du revenu minimum d'activité (RMA)		X			
<b>Logement</b>					
Construction de logements sociaux		X	X	X	
Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées		X			
Foyers des personnes âgées			X	X	
Fonds de solidarité pour le logement (FSL)		X			
<b>Aides aux personnes en difficulté</b>					
Coordination des aides aux personnes en grande difficulté		X			
Fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ)		X			
Allocation personnalisée à l'autonomie, APA		X			
<b>Santé</b>					
Financements d'équipements sanitaires	X		X	X	
Formations sociales et paramédicales	X				
Autres actions médico-sociales	X	X	X	X	
<b>Environnement</b>					
Assainissement		X	X	X	
Déchets			X	X	
Lutte contre les nuisances sonores			X	X	
Lutte contre la pollution de l'air			X	X	
Eau			X	X	
Schémas départementaux		X			
<b>Culture tourisme</b>					
Offices du tourisme		X	X	X	
Monuments historiques	X	X	X	X	X

Source : OCDE à partir des sites : [www.assemblee-nationale.fr/index.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/index.asp), [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr), [www.senat.fr/themes/td1recents.html](http://www.senat.fr/themes/td1recents.html).

Les comptes des collectivités territoriales et des EPCI sont contrôlés par les *chambres régionales des comptes* et les préfets. Les contrôles portent sur la légalité des budgets et sur le respect des règles budgétaires qui encadrent l'endettement des collectivités mais pas sur les dépenses avant qu'elles ne soient réalisées. Les intérêts financiers des collectivités territoriales sont défendus et mis en accord avec ceux de l'État au sein du *comité des finances locales* qui rassemble des élus parlementaires et des collectivités ainsi que des

représentants de l'État. Ce comité a le pouvoir de décision sur la répartition des principaux transferts de l'État entre les collectivités (voir ci-dessous) et il est obligatoirement concerté pour les questions financières qui intéressent les collectivités.

### **Les ressources des collectivités locales**

Les ressources des collectivités territoriales sont essentiellement constituées de recettes fiscales (50 % des ressources) et de dotations d'État (35 % des ressources<sup>5</sup>). Lorsqu'une compétence est transférée, l'État doit, selon un principe constitutionnel, transférer aux collectivités territoriales les ressources qu'il y consacrait, soit en augmentant les ressources fiscales des collectivités (le plus souvent, cela a été fait par le transfert d'une partie d'un impôt d'État), soit par des dotations.

Il existe un très grand nombre d'impôts locaux. Les principaux impôts directs locaux, appelés « les quatre vieilles », sont la taxe professionnelle, payée par les entreprises sur la base de la valeur des immobilisations, des équipements et de la valeur ajoutée (voir encadré 5.4), la taxe d'habitation, payée par les ménages (et les entreprises pour les locaux à usage privatif) sur la base d'une estimation de la valeur locative des locaux, les taxes foncières bâtie et non bâtie payées par les propriétaires des biens sur la base de leur valeur locative.

Les pouvoirs des collectivités territoriales sur les quatre principaux impôts locaux concernent les taux et les assiettes. Les collectivités territoriales et les EPCI votent les taux des quatre taxes directes locales (chaque niveau vote un taux pour chaque taxe). Pour éviter une hétérogénéité trop forte entre les taux des collectivités et pour que la pression fiscale soit répartie entre les ménages et les entreprises, il existe des règles encadrant les taux d'imposition<sup>6</sup>. Concernant les assiettes, les collectivités territoriales peuvent décider d'exonérer certaines catégories de contribuables de taxe foncière ou de taxe professionnelle. Elles peuvent également modifier certains abattements de la taxe d'habitation. Au total, en comparaison internationale, le pouvoir des collectivités territoriales sur ces impôts est élevé et fortement utilisé (Blöchliger et King, 2006).

Les collectivités territoriales perçoivent également plusieurs impôts indirects. Les deux principaux impôts partiellement transférés aux collectivités sont la taxe sur les droits de mutation à titre onéreux qui concernent les transactions immobilières et la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Contrairement aux quatre impôts directs locaux, les collectivités ont un pouvoir faible ou inexistant sur ces impôts. Le produit de ces impôts n'a donc aucune raison d'évoluer comme les dépenses qu'ils servent à financer. Au sein des ressources fiscales, le poids de ces impôts indirects s'est développé car ils ont été dynamiques. En particulier, les droits de mutation qui bénéficient essentiellement aux départements, ont fortement crû avec le dynamisme du marché immobilier. Ils représentaient 40 % du produit des quatre principales taxes des départements en 2005 alors que ce ratio n'était que de 30 % en 2001.

Les collectivités territoriales perçoivent également un ensemble de transferts de l'État, dont l'évolution a été beaucoup plus dynamique que celle des prix. Ces transferts sont versés pour trois raisons principales : pour financer les services publics, pour compenser les pertes de ressources provoquées par les exonérations d'impôts locaux décidés par l'État et pour réduire les inégalités de richesse et de charges entre les collectivités (encadré 5.2).

### Encadré 5.2. Les transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales sont versés pour différents motifs et il existe plusieurs dotations. Le système est rendu complexe par le fait que les différentes dotations ne correspondent pas aux différents motifs. Les trois principaux motifs sont :

- Le financement des compétences dont les collectivités ont la charge. Au moment du transfert d'une compétence, l'État fournit aux collectivités territoriales les ressources qu'il y consacrait, soit par des recettes fiscales, soit par des dotations. Ensuite, la dotation suit une règle d'évolution qui s'est avérée plus favorable que l'inflation.
- Les compensations fiscales liées aux exonérations. Lorsque l'État décide d'exonérer une partie des contribuables d'un impôt local (ou d'alléger leur contribution), il compense les collectivités du montant qui n'est plus perçu. Ces dégrèvements sont nombreux pour la taxe d'habitation et la taxe professionnelle.
- La péréquation. L'État réduit une partie des écarts de pouvoir d'achat (le rapport des charges sur les recettes) des collectivités territoriales au moyen de transferts. Chaque année, le gouvernement décide d'une « enveloppe » allouée à la péréquation qui est répartie entre les collectivités selon des indicateurs de ressources et de charges des collectivités.

Dans le système initial, les différentes dotations correspondaient aux différents motifs, mais au cours du temps, il est devenu de plus en plus difficile de compenser exactement des transferts de compétence ou d'exonérations anciennes et donc les différentes dotations ont été essentiellement englobées en une dotation principale. Le système actuel qui résulte de ces évolutions est intermédiaire. Il est essentiellement constitué de la dotation globale de fonctionnement (DGF) mais d'autres dotations subsistent. La DGF représente plus de 60 % des concours de l'État et inclut des transferts au titre des trois motifs. Elle peut être utilisée librement par les collectivités. Elle comprend une partie forfaitaire proportionnelle aux sommes versées l'année précédente, qui dépend de la taille de la population et inclut également la compensation au titre de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle (initiée en 1999). L'autre partie a un objectif de péréquation; elle dépend de l'insuffisance du potentiel fiscal et du produit de l'impôt sur les ménages. Elle inclut la dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale et la dotation nationale de péréquation. La DGF est versée aux communes, aux EPCI, aux départements et aux régions. Depuis 1996, la DGF évolue suivant la somme de l'inflation et 50 % du taux de croissance du PIB en volume. En dehors de cette dotation, d'autres dotations financent des dépenses particulières. Par exemple, la dotation de décentralisation finance les transferts de compétence qui n'ont pas été inclus dans la DGF.

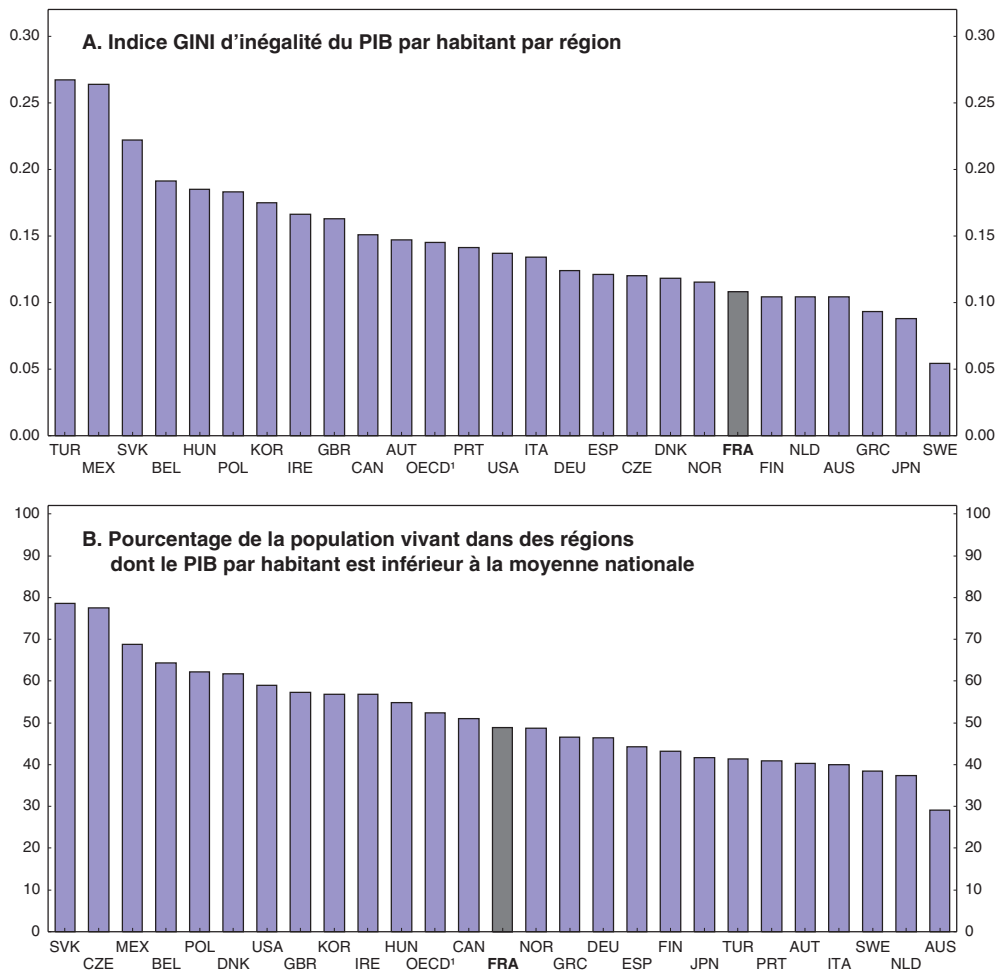
### Les inégalités entre communes sont importantes

Les inégalités entre régions mesurées par le PIB par habitant sont plus faibles que dans la moyenne des pays de l'OCDE (OCDE, 2005b). Mais le pourcentage de la population vivant dans les régions les plus pauvres est proche de la moyenne des pays de l'OCDE, 49 % de la population résidant dans des régions où le PIB par habitant est inférieur à la moyenne nationale (graphique 5.3).

Les inégalités de richesse sont d'autant plus fortes que l'on se situe à un niveau fin de subdivision du territoire et elles le sont donc particulièrement entre communes. Les inégalités entre régions ou entre départements ne représentent qu'une part mineure de


## Graphique 5.3. Disparité de PIB par habitant par régions

2003



1. Moyenne de 26 pays.

Source : OCDE, base de données sur les régions.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054718111572>

l'ensemble des inégalités de ressources : 78 % des inégalités de ressources entre communes proviennent d'inégalité de ressources à l'intérieur des régions et 60 % au sein des départements (tableau 5.2). Les inégalités de ressources proviennent pour l'essentiel de la taxe professionnelle (voir plus bas) et les inégalités de charge proviennent en partie de la concentration géographique de la pauvreté (voir chapitre 3). Au total, le rapport des charges sur les recettes, appelé pouvoir d'achat, varie fortement entre les collectivités territoriales.

L'État cherche à diminuer les écarts de richesse entre collectivités territoriales à travers des mécanismes de péréquation. Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, la politique de péréquation mise en place par la France vise à réduire les inégalités à la fois de ressources et de charge, mais contrairement à d'autres pays, le système n'a pas pour objectif de les supprimer complètement. Le système de péréquation est complexe, il inclut plusieurs transferts dont l'objectif spécifique est la péréquation (comme la composante à

Tableau 5.2. **Décomposition de la variance des ressources des communes au niveau des régions et des départements**

		2006		
		Variance inter	Variance intra	Variance totale
Potentiel fiscal par habitant <sup>2</sup>	● Régions	83 %	17 %	100 %
	● Départements	69 %	31 %	100 %
Ressources par habitant <sup>3</sup>	● Régions	78 %	22 %	100 %
	● Départements	60 %	40 %	100 %

1. Variance totale des ressources des communes décomposées en une variance entre les régions et les départements, dite variance *inter*, et une variance au sein des régions et départements, dite variance *intra*.

2. Ressources au titre des quatre principaux impôts locaux.

3. Potentiel fiscal augmenté des dotations de l'État.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des données détaillées de la DGF mises à disposition par l'Association des communautés urbaines de France.

objectif de péréquation de la DGF) mais d'autres transferts dont l'objectif initial n'est pas la péréquation peuvent avoir dans les faits, des effets péréquateurs. Au total, 40 % des inégalités de pouvoir d'achat des communes étaient corrigées en 2001, 51 % pour les départements et 54 % pour les régions (Gilbert et Guengant, 2004). Ces taux de correction des inégalités varient fortement entre les communes. Les moyens alloués à la péréquation se sont accrus au cours du temps. Néanmoins, ils n'atteignaient que 0.3 % de PIB en 2006, ce qui semble faible par rapport aux dépenses d'autres pays, même si ces chiffres sont difficiles à comparer (Blöchliger *et al.*, 2007). L'ampleur de la correction des inégalités, si elle s'est accrue au cours du temps, apparaît également relativement faible par rapport aux résultats d'autres pays européens dont les systèmes de péréquation parviennent à combler en moyenne les deux tiers des inégalités.

### **Le cas particulier du RMI**

Cette organisation des collectivités territoriales pose un certain nombre de problèmes qui peuvent être évoqués, à titre illustratif, à travers l'exemple de la décentralisation du RMI. À sa création en 1988, le dispositif du RMI était partagé entre l'État qui avait la charge de la gestion de l'allocation et le département qui devait s'occuper de l'insertion mais sans qu'aucune ressource supplémentaire ne lui ait été affectée. Dans les faits, les mesures d'insertion ont été très peu développées, les départements n'en ayant pas les incitations (ni les moyens spécifiques) puisque l'État avait à sa charge l'essentiel des ressources. Pour remédier à ce problème, la gestion de l'allocation du RMI (et du RMA, le contrat spécifique d'aide au retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI) a été décentralisée vers le département en 2003, mais l'État a gardé le pouvoir de décider du montant de l'allocation.

Comme lors de tous transferts de compétence, l'État s'est engagé à le financer « à l'euro près », et à transférer au département le montant qu'il lui consacrait en 2003. Ceci a été fait en octroyant aux départements une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), qui est un impôt d'État sur lequel les départements n'ont pas la possibilité de moduler les taux. Il était prévu que les écarts futurs entre les dépenses liées au RMI et les recettes de la TIPP, qui devaient rester faibles, soient à la charge des départements. Mais dès 2004, les problèmes de financement sont apparus. L'assiette de la TIPP n'a que peu progressé alors que les dépenses au titre du RMI se sont accrues fortement sous l'effet d'une mauvaise conjoncture du marché du travail et d'une réforme de l'allocation chômage qui a conduit à un basculement des chômeurs vers le RMI. De plus, la décentralisation du RMI s'est accompagnée d'un accroissement des dépenses au-delà du coût de l'allocation,

sans doute en raison d'une mise à disposition de personnel par l'État insuffisante et du coût élevé des services de l'ANPE facturés aux départements (Mercier, 2007). Au total, la compensation de l'État n'a couvert que 92 % des dépenses du RMI en 2004 et 85 % en 2005. L'État a décidé de combler cet écart par un apport exceptionnel en 2004. Pour les années 2005 à 2007, un *fonds de mobilisation départementale pour l'insertion* (FMDI) a été créé qui permet de combler en partie l'écart entre les recettes et les dépenses mais en tenant compte des besoins particuliers des départements défavorisés et de leur mobilisation en faveur de l'insertion.

Si l'ensemble des décisions prises après la décision initiale de décentraliser le volet insertion du RMI l'ont été pour des raisons cohérentes, comme accroître les incitations des départements à s'impliquer dans l'insertion et leur permettre de financer ces compétences, elles ont abouti à une situation qui pose un certain nombre de problèmes et risque de nuire à l'efficacité des politiques :

- L'autonomie des départements : les départements doivent financer le RMI dont le montant et les bénéficiaires sont définis par l'État. Ce manque d'autonomie a pu conduire certains départements à diminuer les dépenses d'insertion pour financer l'allocation qu'ils ont l'obligation de garantir, d'où des pertes d'efficacité de la dépense. Comme le RMI est financé par une partie d'un impôt d'État, les contribuables ne peuvent pas identifier leur contribution à son financement et ne sont donc pas incités à exiger des résultats de la politique menée.
- Les responsabilités partagées : les départements financent l'allocation et doivent mettre en place le contrat d'insertion qui doit accompagner la perception de l'allocation, l'État décide du montant de l'allocation. De plus, la caisse d'allocation familiale (CAF) est chargée de tenir à jour le fichier des bénéficiaires du RMI et de verser l'allocation, le département sous-traite les actions d'insertion à l'ANPE et les régions s'occupent de la formation des adultes. Dans ce système, il n'y a pas de responsable ni d'objectif clairement définis de la politique d'insertion et pas d'évaluation de l'ensemble du système. Il est difficile de mettre en place un programme d'insertion au niveau local. Chaque intervenant peut donc renvoyer la responsabilité vers un autre, d'où de faibles incitations à avoir un dispositif réellement efficace. Si l'État essaie de limiter sa participation pour inciter les collectivités à avoir une politique plus efficace qui permette de baisser le nombre de bénéficiaires, tant qu'il décidera du montant de l'allocation et donc influencera les dépenses, il lui est difficile de cesser de jouer le rôle d'un financeur de dernier ressort qu'il a pour l'instant.
- La cohérence globale : la décentralisation du RMI pose des problèmes d'asymétrie de la politique sociale, d'autres minima sociaux restant entièrement gérés par l'État (voir chapitre 2). Par ailleurs, la politique de l'emploi reste essentiellement du domaine de l'État, or l'emploi joue un rôle important dans l'insertion des personnes. Il paraîtrait plus efficace que les politiques d'emploi et d'insertion relèvent du même niveau de gouvernance.

Les solutions qui peuvent être envisagées pour faire face à ces problèmes illustrent assez bien les directions vers lesquelles l'ensemble du système pourrait être réformé, et les difficultés qui se posent. Plusieurs solutions sont envisageables. L'une consisterait à donner plus de pouvoir et d'autonomie aux départements en leur confiant la gestion de l'ensemble des minima sociaux et des compétences importantes en termes de politique de l'emploi ainsi que des impôts leur permettant de financer ces dépenses et sur lesquels ils

auraient de vrais pouvoirs de décision. Cette possibilité est en partie expérimentée dans certains départements (par la loi de finances pour 2007) qui ont le droit d'utiliser librement les moyens de la prime pour l'emploi et des politiques d'insertion pour mettre en place de nouveaux dispositifs incitatifs d'accompagnement vers l'emploi. Mais l'allocation reste, comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE, fixée au niveau national pour garantir un certain revenu à tous. Les responsabilités resteraient donc partagées. Une autre solution serait de ramener le RMI dans les compétences de l'État et de faire des politiques d'emploi et d'insertion un bloc sous sa responsabilité.

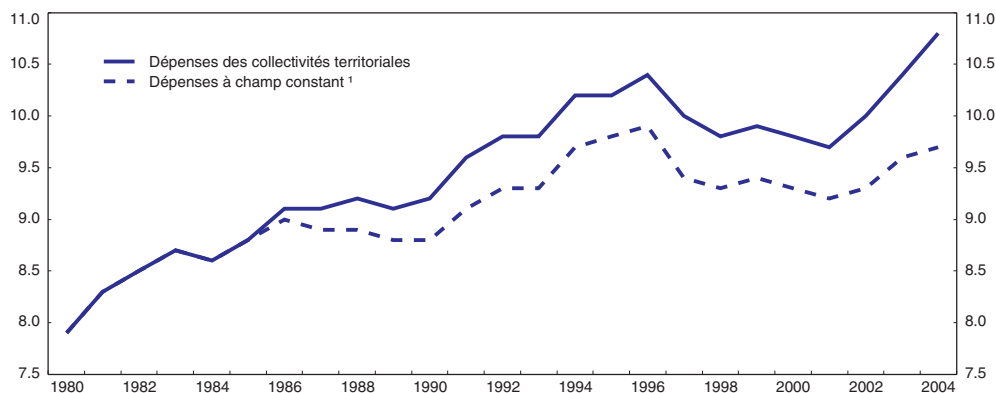
## Limiter les pressions sur les dépenses publiques

L'expérience des autres pays de l'OCDE montre qu'il n'est pas rare que la décentralisation s'accompagne dans un premier temps d'une hausse des dépenses publiques totales, soit pour des raisons de rigidités qui empêchent les dépenses de l'État de diminuer d'autant que celles des collectivités n'augmentent, soit pour des questions liées à l'organisation du système. Mais à terme, la décentralisation doit pouvoir conduire à des gains d'efficacité de la dépense publique.

Les dépenses des collectivités territoriales s'accroissent mécaniquement avec les transferts de compétences de l'État. Mais ces transferts de compétence n'expliqueraient, selon une étude du ministère des Finances, que 50 % de la hausse du poids des dépenses dans le PIB depuis 1985 (graphique 5.4). Plusieurs éléments peuvent expliquer ces pressions à la hausse qui ont été largement documentés dans différents rapports (Bonrepaux et Mariton, 2005; Richard, 2006).


Graphique 5.4. **Impact des transferts de compétences sur les dépenses des collectivités territoriales**

En pourcentage du PIB



1. En dehors des dépenses liées aux transferts de compétences.

Source : Ministère des Finances, Direction générale du trésor et de la politique économique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054724655032>

## Améliorer la coopération entre l'État et les collectivités territoriales et la répartition des responsabilités

La décentralisation peut prendre deux formes extrêmes, soit un transfert de l'intégralité des responsabilités liée à une compétence, soit la délégation de la gestion d'un service dont l'État conserve la définition des normes et donc l'essentiel des responsabilités. Entre ces deux cas polaires, il existe un continuum de situations où les responsabilités sont

partagées mais chacune devrait être le résultat optimal d'un arbitrage entre la nécessité de responsabiliser les collectivités et la volonté d'avoir des services de qualité identique sur le territoire. Dans la pratique, en dehors des grandes compétences transférées, la décentralisation a pris la forme de nombreux transferts ponctuels de compétences, bien souvent des services publics dont la gestion a été déléguée, sans réelle réflexion sur cet arbitrage. Pourtant, la délégation d'un service dont les normes restent définies par l'État risque de s'accompagner d'une hausse des dépenses car ni les collectivités ni l'État n'est incité à prendre les meilleures décisions en termes d'efficacité-coût puisque les responsabilités sont partagées. Plus généralement pour l'ensemble des dépenses des collectivités territoriales, l'État conserve un pouvoir important *via* la définition de normes de services publics à laquelle les collectivités sont peu associées (Richard, 2006). Pour qu'à terme la décentralisation s'accompagne d'un gain en efficacité de la dépense publique, les responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales devraient être plus clairement définies et le partage devrait être stabilisé. La coordination entre l'État et les collectivités territoriales devrait être également améliorée, en particulier en associant les collectivités à la définition des normes qui les concernent.

Le succès de la décentralisation en matière de dépenses dépend fortement d'une bonne réallocation des ressources, en particulier de personnel, de l'État vers les collectivités. Or, de ce point de vue, la décentralisation a été un échec. Ces réallocations n'ont pratiquement pas eu lieu au cours des 25 années de décentralisation (encadré 5.3). Les effectifs de l'État ont continué à progresser alors que ceux des collectivités territoriales se développaient massivement (Pébereau, 2005; Richard, 2006). Cette hausse des effectifs de l'État alors que ses prérogatives se réduisaient a été « absorbée » par un renforcement des *services déconcentrés* de l'État (voir plus haut) qui a alourdi le système des collectivités territoriales. Toutefois, depuis 2004, des transferts d'agents de l'État vers les collectivités locales ont eu lieu pour accompagner les transferts de compétences et le gouvernement

### Encadré 5.3. **Décentralisation et emploi public**

Il existe trois types de « fonctions publiques » en France – d'État, territoriale et hospitalière – qui sont fortement cloisonnées. Étant donnée l'impossibilité de licencier, les ajustements sur le volume d'emploi des deux premières fonctions publiques peuvent se faire par : i) la décentralisation de personnel, c'est-à-dire le passage de la fonction publique d'État vers la fonction publique territoriale, ii) le *détachement* qui consiste à mettre un fonctionnaire à la disposition d'une autre fonction publique mais où celui-ci reste attaché à sa fonction publique d'origine, iii) un ajustement du nombre de places ouvertes aux concours d'entrée des fonctions publiques et iv) le non remplacement de fonctionnaires d'État partant à la retraite. Avant 2003, il n'y a pas eu de décentralisation de personnel, les ajustements de court terme n'ont donc pu se faire que par les détachements. Ces derniers ont eu lieu pour les fonctionnaires peu ou moyennement qualifiés (catégories B et C), mais ont été peu nombreux pour les fonctionnaires les plus qualifiés (catégorie A) car la fonction publique d'État étant jugée la plus prestigieuse, il n'y a pas d'incitation pour les cadres à passer, même temporairement, vers la fonction publique territoriale. Les non remplacements de fonctionnaires d'État partant à la retraite ont été très peu nombreux. Au total, l'emploi public a fortement augmenté dans les collectivités territoriales (+43 % en 20 ans) alors qu'il n'a commencé à ralentir significativement au niveau de l'État qu'en 2005.

tente de recentrer les services de l'État sur la mise en œuvre des politiques nationales. Dans le futur, il est essentiel que l'État tire davantage parti du grand nombre de départs à la retraite de fonctionnaires pour diminuer les effectifs de l'État et développer davantage les transferts de fonctionnaires, où les personnes changent de fonction publique d'appartenance comme cela a été le cas avec le personnel technique de l'Éducation nationale.

En plus de ces rigidités sur le volume d'emploi, les salaires des trois fonctions publiques sont indexés sur la même valeur du « point » de fonction publique qui est négocié par le ministère de la fonction publique avec les organisations syndicales. Ces évolutions ne sont pas toujours adaptées aux moyens des collectivités territoriales ni aux prix régionaux et ont donc pu peser sur leurs dépenses. Les collectivités territoriales devraient être davantage associées aux négociations sur les salaires.

### **Faire en sorte que l'organisation du système ne soit pas une entrave à son efficacité**

Le système tel qu'il apparaît, avec une multiplicité d'administrations, est particulièrement propice à engendrer un certain nombre de coûts additionnels. Ces coûts sont de deux ordres. À cause de la complexité du système, les charges peuvent être supérieures aux coûts les plus faibles pour produire un certain service d'une qualité donnée. Ce surcoût « technique » de production provient en particulier de la duplication des services administratifs. En dehors du surcoût technique, le système où un même service peut être proposé à plusieurs niveaux et donc, où les ménages ou les entreprises peuvent en bénéficier par plusieurs voies, engendre des mécanismes de surenchère entre les collectivités qui aboutissent à une surproduction de services. L'exemple le plus frappant est celui des aides aux entreprises où il est usuel, pour une entreprise qui s'installe dans une commune de recevoir des aides de la part de chacun des niveaux de collectivité (OCDE, 2006). Cette surproduction de biens et services publics locaux ampute potentiellement la production de biens et services privés et induit ainsi un détournement de consommation, ce qui constitue un coût d'opportunité. Les coûts de ce système, et plus généralement, l'analyse en termes de coût bénéfice de la décentralisation, sont difficiles à mesurer. Des méthodes d'évaluation existent mais elles n'ont jamais été mises en place en France (Gilbert *et al.*, 1998) alors que d'autres pays, comme l'Espagne et l'Italie, ont tenté d'évaluer le coût des inefficacités du système de décentralisation.

Le chevauchement des compétences entre différents niveaux de collectivités aboutit également à une situation où les responsabilités ne sont pas clairement définies, les dépenses ne sont pas conditionnées à l'obtention de résultats et l'évaluation des politiques est d'autant plus difficile. Les contrats auxquels l'État a recours pour coordonner les intervenants sont nécessaires et centraux pour réussir la décentralisation mais, tels qu'ils fonctionnent pour l'instant, ils sont eux-mêmes à l'origine de lourdeurs administratives et d'une inertie du système, et ne résolvent donc pas pleinement le problème d'absence d'un responsable (André, 2005; OCDE, 2006). Pour éviter ces problèmes, le système devrait s'orienter vers une plus forte spécialisation et vers une allocation plus cohérente des responsabilités et donc, vers la suppression de la clause de compétence générale. Une solution intermédiaire consisterait à définir des chefs de file pour chaque domaine qui auraient la responsabilité de coordonner les actions, de vérifier que les ressources sont correctement allouées, et de rendre des comptes aux citoyens sur la politique menée. La proposition faite dans plusieurs rapports d'attribuer les services de proximité aux communes, l'aide sociale aux départements et l'aménagement du territoire et le

développement économique aux régions constitue une possibilité de répartition des responsabilités. Quelle que soit la répartition choisie, elle devrait respecter la cohérence des politiques, en particulier en matière de lutte contre le chômage, et donc, par exemple, ne pas séparer la formation professionnelle du RMI.

L'intercommunalité semble avoir été une autre source de surcoûts. Au début de sa mise en place, elle s'est traduite par une hausse des dépenses totales, communes et communautés, ce qui n'est pas étonnant puisque les communes qui se regroupaient recevaient en supplément la *dotation d'intercommunalité*. Ensuite, les dépenses des communes auraient du ralentir mais cela n'a pas été durablement le cas. Depuis 2000, les dépenses consolidées des communes et des communautés augmentent plus rapidement que la tendance de long terme des dépenses purement communales, ce qui s'explique largement par une progression de l'offre de services publics (Richard, 2006).

Les communes ont été incitées à se regrouper pour percevoir la dotation d'intercommunalité, mais, pour que l'intercommunalité ne reste pas une coquille vide, et qu'elle s'accompagne d'un réel transfert de compétence vers les groupements, certains mécanismes avaient été mis en place. La dotation d'intercommunalité dépend du coefficient d'intégration fiscale qui mesure le poids des recettes fiscales utilisées directement par le groupement et qui ne sont pas redistribuées vers les communes (car si elles le sont, cela signifie que les compétences ne sont pas réellement transférées au groupement). Les préfets ont la charge de surveiller le montant des redistributions vers les communes. De plus, les transferts de compétence des communes vers les groupements doivent respecter certaines règles visant à assurer que des dépenses liées à cette compétence ne restent pas dans le domaine de la commune, ce qui engendrerait des surcoûts (OCDE, 2006).

Maintenant que les communes ont été incitées à se regrouper et à transférer des compétences au niveau de la communauté, il faut les inciter à réaliser les économies d'échelle. Une possibilité serait de limiter dans le temps l'attribution de la dotation d'intercommunalité. Si cette solution ne paraissait pas possible à mettre en place, le gouvernement pourrait vouloir rendre la dotation d'intercommunalité conditionnelle à la réalisation d'économies d'échelle et renforcer le contrôle de la réalisation de ces économies<sup>7</sup>. Mais la mise en place de cette solution risquerait de s'accompagner d'un certain nombre de lourdeurs et poserait des problèmes difficiles à surmonter car les économies d'échelle sont difficilement identifiables et mesurables. À plus long terme, l'État pourrait réfléchir à la mise en place d'une dotation unique consolidée entre les communes et l'intercommunalité afin que ces structures allouent les moyens en fonction des compétences réellement exercées. Mais, cette solution pourrait affaiblir le contrôle des décisions par les citoyens car les responsables de l'intercommunalité ne sont pas pour l'instant directement élus par les citoyens de l'intercommunalité et se heurterait à la difficulté de décider des réallocations des ressources vers les communes.

La pertinence d'avoir des compétences techniques gérées par des syndicats de communes plutôt que par les communautés doit être étudiée et lorsque cela engendre des inefficacités, les syndicats devraient être intégrés aux communautés. Les autres formes de coopération devraient être progressivement éliminées sauf lorsqu'elles sont pleinement justifiées.

### **Développer un système d'information pour stimuler la concurrence et permettre l'évaluation de la dépense publique territoriale**

Les problèmes d'efficacité que rencontre le système actuel sont en partie liés à l'insuffisance d'informations disponibles sur les choix des collectivités en matière de dépenses, leurs ressources et la qualité des services fournis. Ce manque d'information a plusieurs conséquences. Les citoyens ne peuvent juger correctement, ni l'efficacité des politiques menées, ni les choix qui sont faits; ils n'exercent donc pas de pression réelle sur les politiques menées. Ce manque de pression n'incite pas les élus ou responsables locaux à rendre des comptes, ces derniers ne développent donc pas ces informations. Ni les élus, ni les citoyens ne peuvent comparer l'efficacité des dépenses de leur collectivité par rapport à celles des autres.

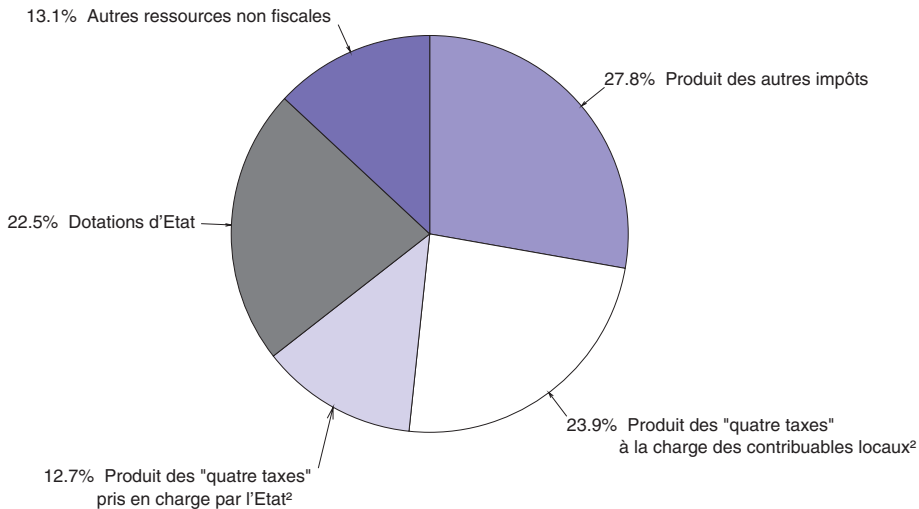
Il est donc important de développer un système d'information sur l'ensemble des dépenses des collectivités et sur la façon dont elles sont financées, facilement accessible aux citoyens. Ces données doivent être comparables entre collectivités et consolidées, en particulier entre les communes et les communautés. Les services de l'État travaillent à la création d'un système d'information qui regroupe les données disponibles et remises en forme – non plus en fonction d'impératifs statistiques comme c'est le cas aujourd'hui – mais pour répondre à l'objectif de faciliter la comparaison entre collectivités territoriales afin qu'elles soient incitées à proposer de manière transparente et au meilleur coût, des services de qualité qui correspondent aux souhaits des citoyens. Dans ce domaine, la France pourrait s'inspirer des expériences menées dans d'autres pays comme la Norvège qui a développé un tel système d'information très complet.

Un autre objectif du système d'information pourrait être d'amener les collectivités territoriales à définir des priorités pour leur dépenses et des mesures d'efficacité des services rendus, donc à concevoir leurs budgets selon des règles proches de la LOLE, et à s'orienter, si cela paraît souhaitable, vers un accord entre l'État et les collectivités territoriales sur une norme d'évolution de leurs dépenses. Certaines collectivités, surtout celles de taille significative, ont déjà adopté ce type de conception de leur budget. Ces expériences devraient être développées, par exemple au sein du Comité des finances locales, en faisant partager l'expérience des collectivités pilotes et en aidant les autres à mettre en place ces méthodes.

### **Responsabiliser les collectivités territoriales par les ressources tout en limitant les pressions sur les prélèvements obligatoires**

Les recettes des collectivités territoriales ont subi des évolutions de structure qui ont réduit leur autonomie fiscale. Le poids du produit des impôts dans leurs ressources n'a cessé de baisser alors que celui des transferts provenant de l'État s'est accru pour atteindre près de 35 % en 2003 (graphique 5.5). Les collectivités territoriales n'ayant pas de compte à rendre aux citoyens sur l'utilisation des transferts d'État, la hausse du poids de ces transferts dans leur financement n'incite pas fortement les collectivités à sélectionner les dépenses les plus efficaces. Le coût de cette inefficacité est en partie supporté par l'État (puisqu'il est devenu un contributeur important des finances locales) et, *in fine*, par les citoyens.

Graphique 5.5. **Les ressources des collectivités territoriales**<sup>1</sup>  
Régions, départements et communes, 2003



1. Ressources de fonctionnement uniquement.

2. Taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxes foncières bâti et non bâti.

Source : Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, DGCL, « Les collectivités locales en chiffres 2006 ».

### **Un système peu transparent et qui n'assure pas l'autonomie financière des collectivités territoriales**

Cette évolution provient en particulier de la prise en charge croissante de la fiscalité locale par l'État. Comme expliqué précédemment, l'État a la possibilité de décider d'allègement ou d'exonération d'impôts locaux; il compense alors les collectivités territoriales du manque à gagner. Cette possibilité a été largement utilisée, en particulier avec la taxe professionnelle (encadré 5.4) et la taxe d'habitation. Au total, la proportion du produit des quatre principales taxes directes locales prise en charge par l'État n'a cessé de croître pour atteindre près de 35 % en 2003<sup>8</sup>.

La prise en charge par l'État d'une partie croissante des recettes fiscales des collectivités territoriales a eu pour conséquence de créer une distinction entre trois notions qui devraient coïncider, le « produit voté », le « produit payé », le « produit perçu » (Valletoux, 2006). La distinction entre le « produit voté » et le « produit payé » introduit un manque de transparence pour le contribuable et des incitations pour les collectivités à augmenter les taux puisque ces hausses ne sont pas directement supportées par les électeurs. La distinction entre le « produit payé » et le « produit perçu » a permis aux collectivités de percevoir des ressources supérieures à celles payées par les contribuables au titre de l'impôt local. Mais ces ressources pèsent de façon indirecte sur les contribuables puisque les transferts d'État doivent, *in fine*, être financés et donc l'ont été en partie par des impôts d'État. Au total, les contribuables peuvent avoir l'illusion que le taux de prélèvement n'augmente pas alors que les pressions sont en fait transférées vers les impôts d'État. Le manque de transparence les empêche de connaître le vrai coût des

#### Encadré 5.4. La taxe professionnelle

Cet impôt est dû chaque année par les personnes physiques ou morales qui exercent une activité professionnelle non salariée. La taxe est établie dans la commune où l'entreprise dispose de locaux ou terrains. Elle est perçue par les communes et les EPCI, les départements et les régions. La taxe professionnelle est assise sur trois bases qui sont combinées de façon complexe : la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière (immobilisations), la valeur locative des équipements et biens mobiliers et une fraction du chiffre d'affaire. Une fraction des salaires faisait historiquement partie de la base mais a été supprimée pour ne pas décourager la demande de travail des entreprises (OCDE, 2005a).

La taxe professionnelle est rendue complexe par les différents mécanismes qu'elle comprend :

1. Une cotisation de péréquation destinée à réduire les différences de taux entre collectivités payées par les établissements situés dans des communes où le taux d'imposition est inférieur au taux moyen.
2. Une cotisation minimum due par tous les contribuables y compris ceux dont la base d'imposition est nulle ou très faible, assise sur la taxe d'habitation.
3. Une cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée. Au-delà d'un certain chiffre d'affaire (7.6 milliards d'euros hors taxe), les entreprises doivent s'acquitter d'au moins 1.5 % de leur valeur ajoutée au titre de la taxe professionnelle.
4. De nombreux abattements à la base et de nombreuses exonérations, qui ont souvent été décidés par l'État pour aider certaines entreprises. Un quart des entreprises en sont exonérées.
5. Un plafonnement en fonction de la valeur ajoutée qui a été plusieurs fois modifié. Depuis 2007, le montant payé par les entreprises ne doit pas dépasser 3.5 % de leur valeur ajoutée (1.5 % pour les entreprises agricoles). Avant 2007, le plafond était de 3.5 % à 4 % selon le chiffre d'affaire de l'entreprise.

Cet encadrement des cotisations de la taxe professionnelle par la valeur ajoutée a conduit à une situation où 52 % du produit de la taxe professionnelle était assis sur la valeur ajoutée en 2003. La part du produit de la taxe professionnelle prise en charge par l'État est passée de 25 % en 1998 à 39 % en 2003. La taxe professionnelle est donc devenue très éloignée de l'impôt qui a été conçu initialement. Parallèlement, elle pose un certain nombre de problèmes, largement expliqués par la commission Fouquet en 2004 qui était en charge d'examiner cette taxe et d'en proposer des réformes. Depuis la suppression de la part salariale de la base de la taxe professionnelle, l'impôt pèse sur le capital et donc sur les entreprises à forte intensité capitalistique comme l'industrie, créant des inégalités entre secteurs. De plus, la taxe professionnelle s'est avérée être un handicap pour les entreprises exposées à la concurrence internationale.

Pour faire face à ces problèmes, la commission Fouquet s'est vue confiée la mission de proposer des mesures pour rendre la taxe professionnelle plus neutre économiquement, mais pas pour l'alléger. Elle a proposé de la remplacer par deux taxes distinctes : l'une reposant sur la valeur ajoutée avec un taux fixé localement dans la limite d'un plancher et d'un plafond nationaux (de 1.2 % à 3.2 %), l'autre reposant sur la valeur locative foncière à un taux fixé également localement. Ce système aurait moins surtaxé l'industrie. Les collectivités auraient eu le pouvoir de fixer les taux d'imposition à l'intérieur d'un intervalle donné. Enfin, les exonérations auraient dû être réexaminées à la lumière d'un principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt.

Ces propositions n'ont pas été retenues par le gouvernement, essentiellement parce qu'elles auraient conduit à des transferts importants de charge fiscale entre secteurs d'activité que l'État voulait en partie compenser, entraînant un coût élevé. Les modifications apportées finalement à cet impôt ont été :

- La mise en place d'un vrai plafonnement de la taxe professionnelle puisque ce dernier est désormais calculé en fonction de l'impôt de l'année et non du taux de 1995.
- Un abaissement du plafond de valeur ajouté à 3.5 %.
- La pérennisation du dégrèvement pour investissements nouveaux.
- La participation des collectivités territoriales au financement du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. L'État prend toujours à sa charge l'écart entre le produit des bases par le taux de l'année 2005\* et le plafond de 3.5 % de la valeur ajoutée mais ce sont les collectivités locales qui supportent le manque à gagner provoqué par des hausses de taux au-delà de celui de 2005 appliqué à des entreprises plafonnées.

\* Ou si l'un des deux est plus bas, le taux de 2004 ou le taux de l'année d'imposition.

politiques mises en œuvre sur leur territoire et donc de pouvoir juger de leur efficacité. Les collectivités quant à elles ne sont que faiblement incitées à fournir les meilleures politiques compte tenu des impôts prélevés sur leur résidents.

De plus, ces multiples exemptions décidées par l'État ont conduit à une situation où les contribuables ne sont pas imposés sur la même base. En raison du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, la moitié des entreprises sont imposées à ce titre uniquement sur la base de leur valeur ajoutée. De même pour la taxe d'habitation, en raison des allègements dépendant du revenu, un ménage sur deux est imposé à ce titre en fonction de son revenu. Les ménages et les entreprises bénéficiant de ces allègements ne sont pas concernés par des changements de taux. De plus, des ménages avec des revenus identiques ou des entreprises avec des valeurs ajoutées identiques, en fonction de leur emplacement sur le territoire sont soumis à des impôts dont l'assiette est différente.

Parallèlement à la prise en charge croissante de la fiscalité locale par l'État, les bases des taxes d'habitation et foncières sont devenues archaïques car la valeur locative cadastrale retenue est toujours celle de 1970. Ces bases ont été réévaluées en 1990 mais les nouvelles bases n'ont jamais été utilisées. Un coefficient national est appliqué chaque année à la base de 1970 de telle sorte que ces bases sont devenues à la fois souvent sous-évaluées et déconnectées de la valeur vénale.

Au total, le poids du produit des « quatre taxes » dans les recettes fiscales des collectivités a baissé, passant de 70 % au milieu des années 90 à seulement 57 % en 2003. Or, ces impôts, sur lesquels les collectivités ont un pouvoir élevé, sont ceux qui leur procurent de l'autonomie. Cette évolution s'explique également par le fait que les dernières compétences qui ont été transférées et financées par des ressources fiscales, l'ont été par le transfert d'une partie d'un impôt d'État, comme la TIPP ou la taxe sur les droits de mutation, plutôt qu'en amenant les collectivités à les financer par l'impôt local. Si certains de ces impôts, comme celui sur les droits de mutation, peuvent constituer des ressources importantes pour les collectivités territoriales, celles-ci n'ont qu'un pouvoir très limité sur le produit de ces impôts (essentiellement sur l'assiette et peu sur les taux). Ils n'apportent donc pas la même autonomie financière que les impôts locaux.

Enfin, certaines compétences transférées ont été financées par des transferts de l'État plutôt que par des ressources fiscales. Les dotations à des fins de péréquation se sont développées même si elles restent limitées (voir plus haut). Le poids des transferts de l'État dans les ressources des collectivités s'est donc également accru pour ces raisons.

L'autonomie financière des collectivités territoriales peut être mesurée à travers le ratio entre les ressources propres et les ressources totales des collectivités. Les ressources propres incluent le produit des impôts dont la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette ou le taux et les autres ressources non fiscales des collectivités dont elles ont la maîtrise. Le ratio d'autonomie financière a baissé au cours des dernières années pour atteindre, en 2003, 61 % pour les communes et EPCI, 63 % pour les départements et 41 % pour les régions. Ce ratio ne prend pas en compte la perte d'autonomie des collectivités provoquée par la montée en charge d'impôts d'État dans les ressources des collectivités au détriment des impôts locaux.

### ***Vers des ressources assurant l'efficacité par la responsabilisation***

Les collectivités territoriales doivent avoir les moyens financiers de faire face aux compétences qui leur sont transférées et aux obligations qui proviennent de décisions de

l'État. Elles doivent pouvoir financer les services et politiques dont elles ont une responsabilité importante par les impôts locaux car ce type de financement assure une meilleure responsabilisation des collectivités et les incite à rendre des comptes aux citoyens (Blöchliger et King, 2006). Ce principe se heurte à la prise en charge croissante de la fiscalité locale par l'État et aux disfonctionnements des impôts locaux. Ce chapitre n'a pas pour ambition de proposer une réforme globale de la fiscalité locale car celle-ci nécessiterait de prendre en compte l'ensemble des prélèvements qui pèsent sur les entreprises et les ménages. Néanmoins certains principes vers lesquels la fiscalité locale devrait tendre sont indiqués.

Tant que les problèmes liés à l'intercommunalité ne sont pas résolus, que le champ des domaines de compétence des collectivités n'est pas stabilisé dans ses grandes lignes et que les dépenses des collectivités ne sont pas soumises à des règles budgétaires contraignantes, la création d'un nouvel impôt risquerait de se traduire par davantage de pressions sur les dépenses et le taux de prélèvements obligatoires. Les efforts devraient donc porter sur une réforme des ressources des collectivités territoriales telles qu'elles existent actuellement.

Dans la mesure où cela porte atteinte à la responsabilisation des collectivités territoriales par les ressources, l'État devrait diminuer le poids de sa prise en charge des impôts locaux. De façon générale, les exemptions d'impôts sont très nombreuses en France alors qu'elles ne sont pas toujours justifiées (Conseil des impôts, 2003; OCDE, 2005a). Pour le cas particulier de celles qui concernent les impôts locaux, l'État devrait davantage prendre en compte l'impact de ses décisions sur la structure d'incitation qui en résulte pour les collectivités territoriales et ne pas considérer le problème uniquement sous l'angle de la compensation du manque à gagner. Les exemptions décidées par l'État devraient uniquement concerner les impôts d'État.

Les bases des impôts locaux devraient être clarifiées à la fois pour éviter les problèmes d'inégalités entre contribuables et pour permettre aux collectivités d'évaluer pleinement l'impact des changements de taux qu'elles décident sur les contribuables. Une solution devrait être trouvée aux situations où la base d'imposition est, dans les faits, devenue double, en particulier pour la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. Deux possibilités sont envisageables, soit supprimer les allègements existants et réviser les bases locales initiales (la valeur locative pour la taxe d'habitation et la valeur des immobilisations pour la taxe professionnelle), soit faire évoluer ces impôts vers les bases qui se sont développées dans les faits, le revenu pour la taxe d'habitation et la valeur ajoutée pour la taxe professionnelle. Si ces bases sont plus mobiles que les bases initiales et donc en théorie moins pertinentes pour des impôts locaux, leur valeur est plus simple à connaître. Dans le cadre d'une réforme globale de la fiscalité, d'autres solutions pourraient être considérées.

Comme toutes les dépenses de l'État, des objectifs clairs devraient être définis pour les transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales et leurs résultats devraient être évalués. Les deux principaux objectifs devraient être le financement de services publics et la péréquation. Les services publics sur lesquels l'État garde l'essentiel des responsabilités peuvent être financés par des dotations mais avec des mécanismes incitant les collectivités à avoir une gestion efficace de ces services. Concernant la péréquation, le système actuel est particulièrement complexe et donc difficile à évaluer alors qu'un impôt comme la taxe professionnelle est à l'origine d'importantes inégalités de ressources entre collectivités. En particulier, les transferts de l'État visant à compenser les

multiples dégrèvements bénéficient aux collectivités où résident les contribuables concernés, ceci d'autant plus qu'elles ont fortement recours à l'impôt, et donc, ont un impact sur les inégalités de richesse qui n'est pas évalué.

Dans le cadre des objectifs de maîtrise des dépenses publiques, les dotations de l'État vers les collectivités territoriales devraient être soumises à une norme d'évolution plus contraignante. Les engagements qui ont été pris dans ce sens doivent être poursuivis.

## Conclusion et résumé des recommandations

La France s'est engagée dans un processus de décentralisation qui a permis de rapprocher les politiques des citoyens mais qui n'a pas atteint pleinement les gains d'efficacité escomptés en raison de la complexité et de l'inertie du système ainsi que de la faible responsabilisation des collectivités territoriales. Les recommandations pour faire face aux défis de la décentralisation et assurer qu'elle s'insère dans les objectifs de maîtrise des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires sont résumées dans l'encadré 5.5. Toutefois, la mise en place de ces réformes est notamment rendue difficile par le cumul des mandats, une spécificité française où les politiques cumulent souvent les mandats d'élus locaux avec les mandats parlementaires. Plusieurs rapports ont montré que ce phénomène était un obstacle à la bonne mise en place de la décentralisation, en particulier parce qu'il conduit à des situations de conflit d'intérêt, par exemple sur les questions de péréquation (Roman, 1998). Le cumul des mandats a déjà été quelque peu réduit et des solutions pour faire évoluer les institutions, qui dépassent le champ de ce chapitre, ont été proposées. Néanmoins, cet élément du problème devrait être considéré pour pleinement réussir la décentralisation.

### Encadré 5.5. Résumé des recommandations pour faire face aux défis de la décentralisation

#### Maîtriser les pressions sur les dépenses publiques

Clarifier et progressivement stabiliser le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Éviter de transférer la gestion d'une compétence sans transférer l'ensemble des responsabilités qui y sont liées. Associer davantage les collectivités territoriales aux décisions qui les concernent, en particulier celles définissant des normes de service public. Faire en sorte que le système de détermination des salaires des fonctionnaires n'engendre pas des évolutions inappropriées pour le personnel des collectivités territoriales.

Limiter fortement les pressions à la hausse sur l'emploi public en ne remplaçant pas une partie des fonctionnaires d'État partant à la retraite et en poursuivant la décentralisation de personnel. Évaluer le rôle des services déconcentrés de l'État et réduire leur taille lorsque cela est justifié, en particulier en cas de doublons avec les services des collectivités territoriales.

Limiter les chevauchements de compétence entre collectivités territoriales en orientant le système vers une spécialisation plus forte et une allocation plus cohérente des responsabilités. Supprimer la clause de compétence générale pour les régions et les départements. Si cette proposition n'est pas mise en place, expérimenter la notion de « chef de file » lorsque plusieurs collectivités territoriales interviennent dans un même domaine.

Faire en sorte que l'intercommunalité conduise à des économies d'échelle et des gains d'efficacité en supprimant la dotation d'intercommunalité. Évaluer la pertinence des syndicats et autres structures de coopération redondantes avec l'intercommunalité et les supprimer progressivement lorsqu'elles sont à l'origine d'inefficacités.

### Encadré 5.5. **Résumé des recommandations pour faire face aux défis de la décentralisation (suite)**

#### **Responsabiliser les collectivités territoriales tout en limitant les pressions à la hausse sur les prélèvements obligatoires**

Établir une correspondance entre le type de responsabilité des collectivités territoriales et le type de financement qui assure une meilleure incitation à l'efficacité de la part de tous les acteurs. Faire en sorte que les collectivités puissent financer les fonctions dont elles ont la pleine responsabilité par les impôts locaux. Financer les services pour lesquels l'État garde un pouvoir de décision important par des dotations tout en instaurant des mécanismes incitant à une gestion efficace. Les transferts d'impôts d'État pourraient éventuellement financer ce type de dépenses.

Limiter et progressivement supprimer les allègements d'impôts locaux décidés par l'État. Lorsqu'un dégrèvement est envisagé, considérer son impact sous l'angle de l'incitation donnée aux collectivités territoriales et non pas seulement sous celui de la compensation du manque à gagner.

Définir des objectifs clairs pour les transferts de l'État vers les collectivités territoriales et évaluer leurs résultats. Mettre en place les projets de limiter la progression de ces transferts. Faire de la péréquation un objectif plus central de ces transferts. Évaluer pleinement les résultats en matière de péréquation et revoir le système s'ils ne sont pas satisfaisants. Considérer une simplification du système.

Revoir les impôts locaux pour remédier à la dérive de leur base réelle avec leurs bases initiales, de préférence dans le cadre d'une réforme générale des principes et des pratiques de l'ensemble des prélèvements auxquels font face les ménages et les entreprises.

#### **Développer un système d'information pour stimuler la concurrence et faciliter l'évaluation de l'efficacité de la dépense publique locale**

Développer un réseau d'information accessible à tous sur les dépenses des collectivités, sur la façon dont elles sont financées et sur la qualité des services fournis. Mettre en place un système de données comparables sur les comptes des collectivités territoriales ainsi que des comptes consolidés des communes et des communautés.

Encourager les collectivités territoriales à s'inspirer des principes de la LOLF pour concevoir leurs dépenses sous la forme de missions auxquels sont attachés des objectifs et des indicateurs de résultat. Développer le contrôle de la dépense *ex ante*. Essayer de trouver un accord entre l'État et les collectivités territoriales sur une norme d'évolution des dépenses.

## Notes

1. Cette stratégie s'appuie sur la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (la LOLF, dont le but est d'assigner à chaque dépense une mission et un indicateur de résultat), le lancement d'un grand nombre d'audits et des réformes sur les politiques d'achat.
2. Pour la commune, le maire est à la fois le représentant de l'État et le responsable (élu) de la commune.
3. Le préfet de région est le préfet de département dans lequel se situe le chef-lieu de la région.
4. Il existe 36 500 communes, 100 départements et 26 régions. La commune est la plus ancienne et la plus petite subdivision administrative. Le département a été créé à la révolution française et la région est devenue collectivité territoriale à la suite de la première vague de décentralisation, en 1986.

5. Lorsque l'on inclut les transferts de l'État pour compenser les exemptions d'impôts locaux décidées par l'État.
6. D'une part les taux des quatre taxes sont plafonnés par rapport au taux moyens de l'année précédente. D'autre part, une règle de liaison des taux assure une coordination entre les évolutions des taux des quatre taxes mais de nombreuses dérogations à cette règle ont été introduites.
7. Comme le propose le rapport Richard (2006).
8. Il n'est ensuite plus possible de connaître ce pourcentage car ces compensations ont été intégrées à la DGF.

### **Bibliographie**

- André, P. (2005), « L'avenir des contrats de ville », Rapport d'information du Sénat n° 402.
- Blöchliger, H., C. Charbit et C. Heady (2007), « Fiscal equalisation in OECD countries », OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Papers, à paraître.
- Blöchliger, H. et D. King (2006), « Fiscal autonomy of sub-central governments », OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Papers, n° 2.
- Bonrepaux, A. et H. Mariton (2005), *Rapport au nom de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale*, Assemblée Nationale, n° 2436.
- Conseil des impôts (2003), « La fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales », Rapport au président de la République n° 21.
- Cour des comptes (2005), « L'intercommunalité en France », Rapport au président de la République, La documentation française, Paris.
- Fouquet, O. (2004), *Commission de réforme de la taxe professionnelle, rapport au Premier ministre*. G. Gilbert et A. Guengant (2004), « Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes », Économie et Statistique n° 373.
- Gilbert, G., A. Guengant et C. Kissin (1998), « La multiplicité des collectivités territoriales est-elle un facteur de surcoûts financiers ? », Rapport à la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.
- Mercier, M. (2007), « Financement du RMI : sortir de l'impasse par une plus grande responsabilité sur les dépenses », Rapport d'information du Sénat n° 206, Paris.
- OCDE (2005a), *Étude économique de la France*, Paris.
- OCDE (2005b), « Panorama des régions de l'OCDE », Paris.
- OCDE (2006), *Revue territoriale sur la France*, Paris.
- Pébereau, M. (2005), « Des finances publiques au service de notre avenir », Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, La documentation française, Paris.
- Richard, P. (2006), « Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », Rapport au ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État et au ministre délégué aux Collectivités territoriales, Paris.
- Roman, B. (1998), *Rapport de l'Assemblée nationale sur le projet de loi organique limitant le cumul des mandats électoraux et fonctions électives*, Paris.
- Sutherland, D., R. Price et I. Joumard (2006), « Fiscal rules for sub-central governments: design and impact », OECD Economics Department Working Papers, n° 465.
- Valletoux, P. (2006), « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne », Rapport du Conseil économique et social n° 24.