

Dix ans de décentralisation française : éléments de bilan

Jacques Le Cacheux,

Département des études de l'OFCE

Laure Tourjansky,

Allocataire de recherche au département des études de l'OFCE

Dix ans après l'adoption par le Parlement des lois de décentralisation, les effets ponctuels des modifications introduites dans la répartition des compétences et dans leur financement ont fait place à des évolutions que l'on est en droit de considérer comme caractéristiques du fonctionnement en régime permanent des collectivités locales dans leur nouvel environnement. Cet article propose des éléments de bilan des réformes, principalement du point de vue des finances publiques locales. Il souligne les risques importants d'une insuffisante responsabilisation des élus locaux, du fait de modalités de financement dans lesquelles la part de certains impôts et le rôle de l'Etat sont déséquilibrés. En outre, les mécanismes de péréquation en place apparaissent modestes au regard des tendances à la polarisation du développement économique et à la ségrégation géographique inhérentes au système de financement actuel.

Les idées reçues ont la vie dure : celle d'une France jacobine et centralisée à outrance est encore bien ancrée dans les esprits et demeure sous-jacente dans de nombreuses discussions. Pourtant, les lois de décentralisation de 1982 ont radicalement transformé l'organisation administrative française en transférant aux collectivités territoriales une fraction importante des compétences traditionnellement confiées aux administrations centrales. D'une certaine manière, ces lois constituent le couronnement d'une tendance à la décentralisation qui n'avait guère abouti dans les années soixante — avec, notamment, l'échec du référendum de 1969 — mais qui, au cours de la décennie suivante, s'était concrétisée par différentes mesures — création des établissements publics régionaux en 1972, globalisation de certains concours de l'Etat au financement des collectivités locales en 1979... Mais elles vont, dans le domaine des compétences en matière de dépenses et, plus généralement, dans la nature même des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, bien au-delà : par certains côtés, la France est devenue, au cours des années quatre-vingt, l'un des pays les plus décentralisés d'Europe.

Toutefois, si elles ont opéré une redistribution substantielle des compétences entre les administrations centrales et les collectivités territoriales en matière de dépenses, les lois de décentralisation n'ont introduit que des changements mineurs dans l'organisation administrative et ses structures. En outre, la fiscalité locale est demeurée, pour l'essentiel, en dehors du champ de la réforme. On a ainsi institué un système original, dans lequel l'autonomie théoriquement accrue des collectivités territoriales dans les décisions d'affectation des ressources va de pair avec des marges de manœuvre extrêmement limitées, pour la plupart d'entre elles, et avec une implication importante de l'Etat dans le financement.

Au terme de près d'une décennie de fonctionnement effectif du système mis en place par les lois de décentralisation, dont il convient de rappeler les principes généraux (Section 1), il est possible d'en dresser un premier bilan. L'analyse des évolutions observées permet de mettre l'accent sur les imperfections et les faiblesses d'un système d'administration territoriale dont la réforme a contribué à accentuer certains traits négatifs. Ainsi en est-il de l'émiettement des structures, qui, s'il présente quelques avantages du point de vue de la démocratie locale, place la grande majorité des collectivités territoriales dans une situation de choix singulièrement restreint et comporte de sérieux risques de concurrence fiscale et de comportements opportunistes (Section 2). En matière de dépenses (Section 3), l'examen des évolutions globales conduit à émettre un jugement nuancé sur une progression moyenne très soutenue. En revanche, l'analyse de la structure de financement des dépenses publiques locales révèle clairement les limites d'une démarche de décentralisation qui a négligé de mettre en cohérence une fiscalité locale à bien des égards archaïque, complexe et mal équilibrée (Section 4) avec les objectifs de la réforme, notamment en matière d'autonomie et de responsabilisation accrue des élus locaux. De même, les conditions de financement des investissements publics locaux, bouleversées par la déréglementation financière et le nouvel environnement financier, comportent des risques sérieux d'endettement excessif de certaines entités (Section 5). Enfin, les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales n'ont été simplifiées qu'en apparence (Section 6) : tandis que les modalités des concours de l'Etat au financement des dépenses publiques locales ne contribuent guère à la transparence du système, la résultante globale des différentes formes d'assistance ne semble pas affecter sensiblement les profondes inégalités qui caractérisent les conditions financières des collectivités territoriales.

Principes de la décentralisation

La décentralisation a été engagée dans un contexte de relance économique ; le changement de politique amorcé en 1983 a infléchi la conception et l'objectif des étapes suivantes du processus. La décentralisation, ainsi, cherche à apporter une réponse durable à certains dysfonctionnements de l'Etat, fréquemment dénoncés : la trop forte intervention de l'administration centrale, le chevauchement des domaines de compétence, l'inadaptation des finances locales. « La décentralisation attend du face-à-face élus-électeurs un stimulant plus efficace aux efforts de rationalisation des choix publics » (Guengant et Uhaldeborde, 1989).

La décentralisation est le plus souvent définie d'un point de vue politique : elle correspond à un certain type de répartition des pouvoirs. On la distingue, à ce titre, de la déconcentration (Journal officiel, 1991) :

« La centralisation est à la fois politique et administrative. Politique, elle répond au souci de l'unité du droit sur l'ensemble du territoire et, partant, de la cohésion nationale. (...) Administrative, la centralisation fait des agents de l'Etat sur le territoire, sans pouvoirs propres, des exécutants des décisions du centre. Elle s'appuie essentiellement sur le principe hiérarchique. »

« La déconcentration peut être perçue comme une limite à la centralisation administrative. Elle revient à doter le représentant de l'Etat dans un cadre territorial donné d'un pouvoir de décision propre, plus ou moins large. »

« La décentralisation, en revanche, est davantage une limite à la centralisation politique. Elle débouche sur l'existence de pouvoirs locaux indépendants du pouvoir central, qui leur confie un certain nombre d'attributions qu'ils peuvent exercer de manière autonome. La suppression du pouvoir de tutelle constitue une étape essentielle d'un processus décentralisateur. »

Dépourvue de référence explicite à tout critère économique et financier, cette définition « officielle » de la décentralisation traduit parfaitement la philosophie de la réforme mise en œuvre à partir de 1982 : elle consiste avant tout en une émancipation des autorités élues des collectivités territoriales de la tutelle hiérarchique de l'Etat dans la prise de décision.

Dans toutes les collectivités territoriales — mais pas dans leurs groupements —, l'exécutif est élu par l'assemblée délibérante, elle-même élue au suffrage universel direct. Les pouvoirs de décision initialement détenus par les autorités centrales ont été transférés à ces élus, à tous les niveaux : maires, présidents de Conseil départemental et de Conseil régional. Ainsi, la région, d'Etablissement public régional, n'est devenue collectivité territoriale à part entière qu'à la suite des élections de 1986.

Spécificité française, les relations entre collectivités locales et avec l'Etat sont caractérisées par l'absence de tutelle et de hiérarchie. Les contrôles *a priori* de l'Etat sur les collectivités ont été remplacés par un contrôle *a posteriori* des comptes de toutes les collectivités locales par les Chambres régionales des comptes. Pour éviter toute tutelle d'un niveau de collectivité locale sur un autre, les compétences des différents niveaux, accrues par les lois de décentralisation, ont été définies par « blocs ». En pratique toutefois, les chevauchements des domaines d'attribution sont nombreux (voir Annexe) et le bon fonctionnement du système ainsi mis en place nécessite, dans la plupart des cas, l'émergence de partenariats entre différents niveaux de collectivités territoriales. Même si le cadre législatif et réglementaire, sensiblement assoupli, dans lequel doivent s'inscrire les décisions en matière de dépenses et de recettes permet encore à l'Etat d'imposer certaines contraintes aux autorités locales — notamment en matière de structure et de progression de la fiscalité locale —, la réforme a tendu à favoriser le développement de relations contractuelles, explicites ou implicites, entre les différentes entités compétentes sur tel ou tel domaine, comme l'illustrent les développements récents en matière d'enseignement supérieur — avec les contrats Etat-régions — ou de politique sociale — l'implication des autorités locales dans la mise en œuvre de programmes nationaux tels que le Revenu minimum d'insertion (RMI), par exemple.

Pour assurer aux collectivités locales les moyens financiers de leur autonomie nouvelle, les lois de décentralisation ont posé en principe que les transferts de compétence sont accompagnés d'une compensation financière qui peut consister soit en transferts d'impôts d'Etat, soit en subventions. En pratique, cependant, la fiscalité transférée n'a représenté qu'une part minime des compensations (voir *infra*), ce qui, en dépit des garanties de progression instituées pour les subventions d'Etat, contraint d'autant plus l'autonomie des collectivités locales que la plupart des compétences nouvelles correspondent à des besoins fortement croissants.

Les structures administratives territoriales

La décentralisation a réorganisé la répartition des pouvoirs entre Etat et collectivités locales sans modifier la carte administrative française autrement que par l'ajout du niveau régional. Au terme de la réforme, la France se singularise parmi les pays de l'OCDE par la multiplicité des niveaux d'administration territoriale, le nombre élevé d'entités à chaque niveau et l'absence de relations hiérarchiques ou de tutelle entre les différents niveaux ⁽¹⁾. Il existe ainsi aujourd'hui trois niveaux de collectivités territoriales à part entière, dans lesquelles l'autorité exécutive est élue par l'assemblée délibérante élue au suffrage direct : 22 régions en métropole (26 en tout), 96 départements (100 en tout) et 36 551 communes (36 763 en tout).

S'ajoutent à ces trois niveaux les groupements de communes qui ne disposent ni d'autorités directement élues, ni, dans la plupart des cas, de l'autonomie fiscale : on dénombre ainsi, en 1991, plus de 16000 syndicats intercommunaux de différents types, 165 districts et 9 communautés urbaines. Leurs compétences sont définies par leur acte constitutif ; les compétences obligatoires sont nulles ou très peu importantes et les fonctions exercées essentiellement techniques (lutte contre les incendies, eau...). Leurs recettes consistent soit en contributions des communes membres, soit, dans le cas de certains districts, en une fiscalité propre, qui s'ajoute à celle des communes membres en un « quatrième étage fiscal ».

De plus, les chambres consulaires — chambres d'agriculture, chambres de commerce et d'industrie, etc. — sont également organisées sur une base territoriale et disposent de ressources sous forme de prélèvements obligatoires para-fiscaux, ce qui autorise, dans une certaine mesure, à les considérer comme un cinquième niveau d'administration territoriale ⁽²⁾.

Outre la complexité de la structure par niveaux, le grand nombre d'entités va de pair avec une hétérogénéité considérable de chacune des strates. En particulier, les communes sont d'importance, et donc de

(1) On trouvera des éléments de comparaison internationale dans le Chapitre 10 de Sterdyniak, Blonde, Cornilleau, Le Cacheux et Le Dem (1991) et dans Owens (1991).

(2) L'existence de ces organismes publics de type professionnel et de diverses structures locales para-publiques entraîne des difficultés statistiques importantes : selon les sources, les données relatives à ces entités sont, ou non, incluses dans les totaux relatifs aux collectivités locales. Alors que les chiffres publiés par la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur les excluent généralement, elles sont incluses dans les agrégats relatifs aux Administrations publiques locales (APUL) de la comptabilité nationale. Dans ce qui suit, on s'efforcera de préciser, à chaque fois, le champ des données utilisées.

surface financière, très variables : près de 98 % des communes comptent moins de 10 000 habitants, 25 249 (69 %), moins de 700 habitants et 5 seulement en comptent plus de 300 000. Les départements eux-mêmes — et, dans une mesure évidemment moindre, les régions — ont des poids démographiques et économiques très disparates et plusieurs font figure de nains face aux autres ou, plus encore, face aux collectivités territoriales d'autres pays européens avec lesquelles ils sont amenés — surtout à l'échelon régional — à développer des contacts et des formes de coopération horizontale.

Le nombre élevé de collectivités territoriales présente, à l'évidence, certains avantages. Ainsi, la petite commune, cadre idéal des contacts entre élus et électeurs, peut apparaître comme un élément central de la démocratie locale et un atout dans la mise en œuvre de la décentralisation. Même si l'on adhère strictement au point de vue économique d'efficacité dans la provision des biens et services publics locaux, la diversité et le nombre des entités peut, en théorie, permettre d'accommoder l'hétérogénéité des préférences individuelles des citoyens, pourvu que la répartition des compétences satisfasse, au moins dans ses grandes lignes, le « principe d'équivalence fiscale » (Olson, 1969) (voir *infra*) : plus les limites géographiques des collectivités responsables de la fourniture des biens et services publics locaux sont comparables à celles de diffusion des bénéfices que procurent ces biens et services publics, plus le volume et la nature de ce qui est fourni a des chances de correspondre aux souhaits des électeurs. En outre, selon certains défenseurs de la structure actuelle, le grand nombre, parce qu'il autorise la variété, est propice à l'expérimentation et à l'innovation.

Pourtant, il semble que la structure administrative territoriale française, héritée, pour l'essentiel, d'un passé ancien, présente plus d'inconvénients que d'avantages, du moins en ce qui concerne l'efficacité. L'importance des écarts de situation au sein de chaque strate accentue l'hétérogénéité de l'ensemble. La multiplication des entités se traduit par des coûts élevés de gestion et par l'existence de collectivités de surface financière réduite, qui n'ont, dans la plupart des cas, pas les moyens d'assumer pleinement l'autonomie qu'on leur a accordée. De plus, l'émiettement de la structure est souvent source d'externalités entre collectivités, dans la mesure où les bénéfices de nombreux biens et services publics locaux — surtout au niveau communal — débordent largement le territoire de l'entité qui les fournit : c'est notamment le cas de nombreuses compétences assumées par les villes-centres, aussi bien en zone urbaine qu'en milieu rural. Les communes avoisinantes sont alors tentées par des comportements opportunistes, jouant les « passagers clandestins » — c'est-à-dire profitant des services offerts en refusant d'assumer leur part des coûts — et pratiquant la concurrence fiscale (voir *infra*).

C'est en partie pour résoudre certaines de ces difficultés qu'ont été instituées diverses modalités de regroupement à l'échelon communal. Contrairement à la plupart de ses voisins, la France n'a pratiquement

jamais eu recours à la fusion autoritaire de collectivités territoriales — à l'exception de certaines communautés urbaines. En revanche, la politique incitative visant à la formation de groupements de communes est déjà ancienne. Son succès est, toutefois, très relatif : les attributions des groupements existants sont, dans la plupart des cas, limitées et leur fonctionnement est souvent conflictuel. Un récent rapport (Journal officiel, 1991) note même que bon nombre de syndicats de communes existants sont, en réalité, des structures vides ou presque. En outre, s'ils ne disposent pas de fiscalité propre, les groupements de communes ne sont pas en mesure de résoudre les problèmes naissant de la concurrence fiscale, bien qu'ils puissent constituer des forums propices à la coopération inter-communale.

Face au relatif insuccès des tentatives passées de regroupement, une nouvelle expérience a été lancée récemment, dont il est, pour l'instant, difficile de prévoir le degré de réussite, dans la mesure où elle est, comme les précédentes, largement incitative. Deux nouveaux groupements ont été institués par la loi du 6 février 1992, qui ont des caractéristiques de type fédératif. Les communautés de villes et les communautés de communes ont des compétences obligatoires importantes : développement économique, aménagement du territoire. Surtout, elles présentent la spécificité d'être dotées d'une fiscalité propre qui se substitue à celle des communes membres : la taxe professionnelle communautaire à taux unique pour les communautés de villes, la taxe professionnelle de zone pour les communautés de communes.

La politique des regroupements ne peut, en tout état de cause, réduire que partiellement l'hétérogénéité dans chacune des strates. Or cette diversité présente l'inconvénient de mettre sur un pied d'égalité théorique des entités extrêmement disparates : ainsi la gestion d'une grande ville s'apparente-t-elle davantage à celle d'une région qu'à celle d'une petite commune rurale.

Depuis l'entrée en vigueur des lois de décentralisation, la structure s'est enrichie d'une nouvelle strate, intermédiaire entre le public et le privé : sociétés d'économies mixtes, associations, etc., liées aux municipalités, principalement dans les grandes villes, permettent aux autorités locales d'élargir leur champ d'action et d'accroître leur autonomie effective, en contournant des réglementations publiques souvent contraignantes (Lorrain et Kukawka, 1989 ; Lorrain, 1991). Si ces structures font la preuve du dynamisme des autorités locales, elles présentent, comme on a pu le voir récemment dans certains cas isolés, des risques évidents en raison des difficultés qu'ont les électeurs et les Chambres régionales des comptes à exercer un contrôle efficace sur leurs dépenses et leur fonctionnement : elles contribuent ainsi à accroître encore la complexité et l'opacité de l'ensemble (voir *infra*).

Les transferts de compétences et l'évolution des dépenses

La répartition des compétences entre les différents échelons a été définie essentiellement par les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983. Elle est présentée par grands domaines d'action (Journal officiel, 1991).

- L'urbanisme est de la compétence des communes. En particulier, elles élaborent les Plans d'occupation des sols (POS) et délivrent les permis de construire, le schéma directeur étant établi par l'Etat.

- La planification, l'aménagement du territoire et l'aménagement rural relèvent essentiellement de la région, mais les départements ont également des compétences en matière d'aménagement rural et les communes peuvent intervenir par le biais de chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Les régions élaborent un plan régional, sur lequel les départements donnent leur avis, et participent à la définition du plan national.

- Dans le domaine du logement, qui reste une responsabilité nationale, les communes et les régions sont appelées à définir des priorités ; les départements sont impliqués par le biais des conseils départementaux de l'habitat.

- Dans le domaine des transports et de la mer, les principaux intervenants sont la région et le département, en liaison avec la SNCF notamment. Néanmoins, dans ce domaine aussi, les communes sont amenées à donner leur avis sur les plans des niveaux départemental et régional, tout comme les départements émettent un avis sur les schémas régionaux.

- La formation professionnelle et l'apprentissage sont transférés aux régions.

La construction, l'entretien, le fonctionnement des bâtiments scolaires sont décentralisés : les communes sont responsables des niveaux pré-élémentaire et élémentaire, les départements des collèges, les régions des lycées, voire des universités (plan universités 2000). Les trois niveaux interviennent conjointement dans l'organisation d'activités culturelles et éducatives dans ces locaux. Seule la gestion du personnel reste du ressort de l'Etat.

- En matière d'action sociale et de santé, l'Etat reste le principal intervenant. Le département, toutefois, prend en charge l'aide médicale,

l'aide sociale, la prévention sanitaire et, depuis 1990, participe à la mise en œuvre du programme national de RMI, dont le financement est assuré par l'Etat. La commune peut intervenir avec le département et participe aux dépenses d'aide sociale obligatoires.

La loi du 2 mars 1982, enfin, affirme clairement le rôle de l'Etat dans le domaine de la politique économique générale et de la stabilisation conjoncturelle : « L'Etat a responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi ». (Article 5) Les collectivités locales, cependant, et les régions tout particulièrement, disposent d'une certaine marge de manœuvre pour intervenir dans l'économie, au-delà des effets induits par leurs choix en matière de fiscalité et de dépenses.

En dehors du nouveau rôle de la région en matière d'aménagement du territoire, de planification et de formation, la répartition des compétences qui résulte des lois de décentralisation diffère de celle qui prévalait auparavant davantage par l'ampleur des tâches correspondant à chaque domaine que par le partage des domaines proprement dits. En outre, il apparaît que l'objectif affiché d'un découpage « par bloc » des compétences est loin d'avoir été atteint.

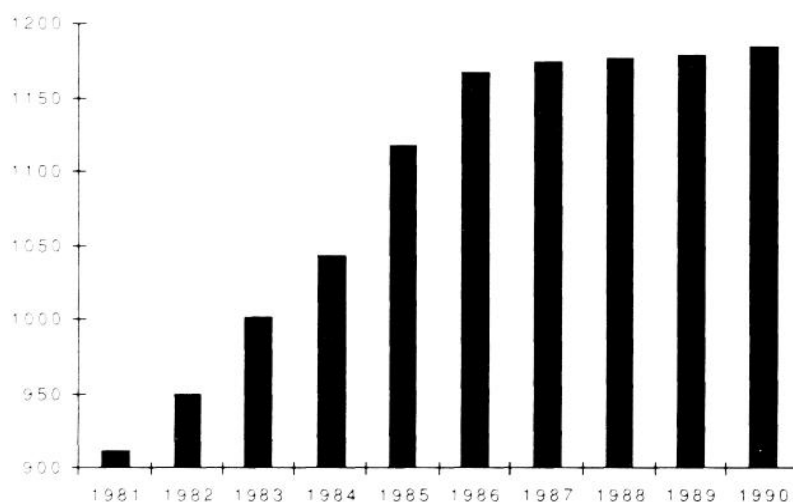
Le poids des dépenses publiques locales

Il était inévitable, et à bien des égards souhaitable, que l'attribution de nouvelles compétences aux collectivités locales se traduise par un accroissement de leur poids dans l'économie : augmentation du nombre des agents employés, hausse des dépenses... Pourtant, le jugement global que l'on peut porter sur les évolutions observées au cours de la décennie passée se doit d'être nuancé : on ne peut certes pas parler d'« explosion » des dépenses publiques locales ; mais à l'inverse, il apparaît clairement que leur poids présente une tendance ascendante dont rien ne laisse présager le ralentissement.

L'emploi des collectivités territoriales

Selon les données de comptabilité nationale annuelle, les agents de la fonction publique territoriale représentaient, en 1990, 6,2 % de l'emploi salarié et 5,4 % de l'emploi total en France, soit 23,7 % de l'emploi total des administrations publiques. Leur nombre avait doublé au cours des vingt années précédentes ; entre 1976 et 1986, il a progressé de 38 % ; cette croissance s'est sensiblement ralentie depuis 1984 (Graphique 1).

1. *Emploi total des administrations publiques locales (en milliers)*



Source : INSEE, Comptes nationaux.

Ces évolutions globales résultent de tendances relativement disparates selon les niveaux de collectivités territoriales (Tableau 1). Si l'essentiel de l'emploi local est le fait des communes, c'est aussi à ce niveau que la progression a été la plus régulière au cours des années récentes. En revanche, tant l'emploi des groupements de communes que celui des départements ont eu tendance à régresser. Enfin, malgré leur croissance spectaculaire, les effectifs régionaux restent très peu importants — environ 0,4 % des emplois en « équivalents temps complet ».

1. *Emploi converti en « équivalents temps complet »*, au 1er janvier*

	1985	1986	1987	1988	1989
Communes	670315	679166	683250	691297	700248
Organismes inter communaux	64428	66296	66269	62102	63051
Départements	163834	163726	162249	146275	142235
Régions	2371	2862	3308	3771	4209
Total**	997936	1009033	1013279	1005786	1016882
(dont métropole)	958772	968480	972270	964242	974403

* Les emplois sont affectés de coefficients de pondération prenant en compte les durées relatives de travail.

** Le total diffère de la somme des emplois indiqués ici : ne sont pas donnés les emplois des organismes communaux, des ODAL.

Source : *Les collectivités locales en chiffres*, 1991.

Les dépenses publiques locales

Depuis 1987, les dépenses publiques locales représentent plus de 10 % du Produit intérieur brut (PIB) en France. Elles dépassent la moitié des dépenses de l'Etat depuis 1988 (Tableau 2). Au cours des années quatre-vingt, leur rythme de croissance a été systématiquement supérieur — hormis l'année 1984 — à celui du PIB en valeur (Graphique 2). Cette tendance à l'accroissement du poids relatif des dépenses locales n'est pas une caractéristique générale des pays européens : si on l'observe également en Espagne et, dans une moindre mesure en Italie, en revanche, en RFA (Länder exclus), Grande-Bretagne, Belgique, les collectivités locales voient leur poids dans l'économie diminuer (Copé, 1991).

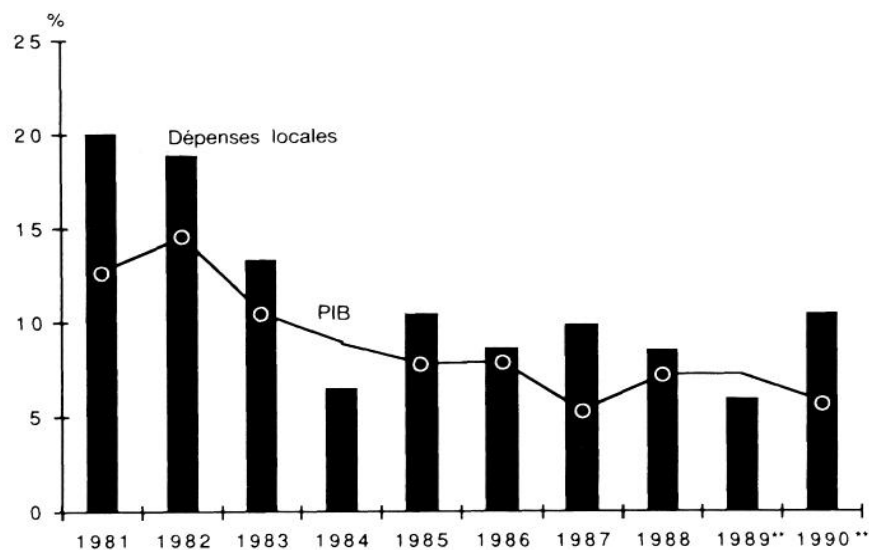
2. Dépenses des collectivités locales

	(1)	(2)		(3)	
	Dépenses des collectivités locales* (milliards de francs)	Dépenses de l'Etat (milliards de francs)	((1)/(2)) (%)	PIB (milliards de francs)	((1)/(3)) (%)
1979	210,052	495,2	42,4	2 442,3	8,6
1980	236,286	579,6	40,8	2 769,3	8,5
1981	283,801	702,5	40,4	3 137,7	9,0
1982	337,371	826,3	40,8	3 626,0	9,2
1983	382,081	918,6	41,6	4 006,5	9,5
1984	406,801	993,3	41,0	4 361,9	9,3
1985	449,547	1 058,8	44,1	4 700,1	9,9
1986	488,086	1 114,6	43,9	5 069,3	9,6
1987	537,499	1 123,2	47,9	5 320,8	10,1
1988	583,152	1 153,6	50,6	5 692,7	10,2

* Communes, groupements de communes, départements et régions.

Source : *Les collectivités locales en chiffres*, 1991.

2. Taux de croissance annuels des dépenses publiques locales* et du PIB (% en francs courants)



* Communes, groupements de communes, départements et régions.

** En budget primitif, estimations.

Sources : Les collectivités locales en chiffres, 1991 ; INSEE, Comptes nationaux.

Contrairement à la comptabilité publique de l'Etat, les budgets locaux sont divisés en deux grands postes : une section fonctionnement et une section investissement. Le budget est nécessairement voté en équilibre, mais en incluant, dans les ressources de la section investissement, le solde des nouveaux emprunts, tandis que les charges d'intérêt constituent une dépense obligatoire de la section fonctionnement. La répartition des dépenses entre les deux sections a été relativement stable au cours des dernières années : deux tiers de dépenses de fonctionnement, un tiers de dépenses d'investissement pour les départements et les communes, 45 %-55 % pour les groupements de communes et 40 %-60 % pour les régions.

Au cours des décennies passées, l'évolution globale des dépenses locales peut être lue comme une succession de plusieurs phases : les dépenses d'investissement (logement, équipements scolaires, etc.) ont dominé durant les années 1950 à 1970 ; l'exploitation des équipements nouveaux a entraîné, durant la décennie suivante une forte progression des dépenses de fonctionnement ; la réduction de l'excédent de la section fonctionnement a limité, alors, les investissements nouveaux ; depuis 1985, les dépenses de fonctionnement n'augmentent que lentement, mais on assiste à une certaine reprise des dépenses d'investissement.

Parmi les grands pays de l'OCDE, c'est en France que la part de l'investissement public local dans l'investissement public total est la plus importante. Les collectivités locales effectuaient, en 1990, 72,6 % des dépenses publiques totales d'investissement (67,2 % en 1980).

Selon les données provisoires (Crédit local de France, 1992), la croissance de l'investissement public local se poursuit à un rythme sensiblement supérieur à celle du PIB — environ 7 % par an — pour les années 1991 et 1992. Les responsabilités nouvelles qui incombent aux collectivités territoriales depuis le transfert de certaines compétences — notamment en matière d'éducation — impliquent que la croissance de cette catégorie de dépenses continue d'être vive dans les années à venir.

Le niveau de gouvernement le plus affecté par les lois de décentralisation et dont les dépenses ont le plus évolué est la région. Durant les années de transition (1983-1985), les dépenses régionales ont fortement augmenté et leur structure s'est modifiée au profit des dépenses de fonctionnement, très faibles dans les Etablissements publics régionaux antérieurs (Marchand, 1987). Les dépenses de personnel multipliées par quatre en volume entre 1982 et 1985, restent cependant relativement peu importantes — 6 % des dépenses de fonctionnement. De même, la construction ou l'aménagement de locaux pour accueillir les institutions régionales n'a eu qu'une incidence budgétaire peu importante. Les « dépenses somptuaires » des collectivités locales, et en particulier des régions, relèvent plus du mythe que de la réalité. En fait, la principale cause du gonflement des budgets régionaux réside dans les transferts de compétences engendrant de lourdes charges comme, par exemple, la formation professionnelle.

Ainsi, au terme de ces quelques années de fonctionnement du système issu de la décentralisation, il est particulièrement malaisé de se prononcer sur la nature de la tendance ascendante des dépenses publiques locales : dans une certaine mesure, elle n'est que le reflet du désengagement de l'Etat dans plusieurs domaines prioritaires qui nécessitent des efforts d'investissement accrus ; mais d'autre part, quelle qu'en soit la justification, cette croissance soutenue des dépenses pose le problème de leur financement et soulève, inévitablement, la question de l'efficacité du contrôle démocratique à l'échelon local.

Quelle répartition des compétences ?

La théorie économique fournit quelques critères relatifs à la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration, qui permettent d'éclairer une partie de ces problèmes. Selon l'analyse économique habituelle, la principale raison d'être des gouvernements locaux, comme celle du gouvernement central, est la présence de défaillances du marché (« *market failures* »). L'organisation décentralisée de la fourniture de biens et services publics est, en théorie, justifiée par deux types de considérations : d'une part, l'existence de biens publics « impurs » car plus ou moins divisibles, à incidence spatialement limitée,

à qualité variable selon le degré d'utilisation — par exemple, les services de protection contre l'incendie — ; d'autre part, l'existence de préférences différentes en matière de biens publics locaux selon les individus (Owens, 1991).

Du fait de la mobilité des individus, supposée forte, et de l'ouverture des économies locales, deux des fonctions de l'Etat définies par Musgrave (1959), la répartition et la stabilisation, doivent être réservées à l'Etat central. Dès lors, la principale fonction des collectivités locales est l'affectation des ressources à la fourniture de biens et services publics locaux. Quant à la structure optimale d'un gouvernement décentralisé et à la répartition des compétences entre les entités locales, elles devraient, en théorie, s'inspirer du principe de l'« équivalence fiscale » (Olson, 1969) qui indique que les limites géographiques de chaque juridiction doivent coïncider avec l'aire de diffusion des bénéfices procurés par la consommation des biens et services publics locaux qu'elle fournit à ses résidents.

En s'appuyant sur ce principe, la théorie du « fédéralisme fiscal » (Oates, 1972) permet de démontrer que, les individus, mobiles, se regroupant selon leurs préférences et « votant avec leurs pieds » (Tiebout, 1956), une offre décentralisée de biens publics locaux conduit à des gains d'efficacité par rapport à la centralisation. L'impôt permettant de financer chaque bien public serait prélevé sur la même aire que celle sur laquelle sont perçus les bénéfices. Ainsi, la fourniture décentralisée de biens publics favorise une perception correcte du rapport coût-bénéfice des biens publics par les électeurs et tend à renforcer la « responsabilisation » (« *accountability* ») des élus locaux.

Ces indications quant à la bonne répartition des compétences entre juridictions se heurtent cependant à trois objections majeures. En premier lieu, la mise en place d'une juridiction pour chaque bien public local engendrerait une structure extrêmement complexe et ne prendrait pas en compte les éventuelles économies d'échelle réalisées par la gestion commune de plusieurs biens publics par une même juridiction. En second lieu, les exemples de biens publics locaux dont les bénéfices sont strictement circonscrits à une aire géographique précise sont relativement rares, ce qui implique que, dans la plupart des cas, des effets externes entre juridictions sont inévitables. Enfin, pour diverses raisons, il peut ne pas être souhaitable de favoriser la ségrégation géographique, surtout si, comme c'est probable, les préférences en matière de biens et services publics locaux sont très corrélées au revenu (voir *infra*).

A l'aune des critères de répartition des compétences définis par la théorie du fédéralisme fiscal, la situation française présente certaines caractéristiques favorables : ainsi, la mise en place de syndicats de communes pour la fourniture de certains biens publics permet d'adapter la juridiction à l'aire de bénéfice de ces biens publics ; de même, la répartition des compétences en matière de bâtiments scolaires corres-

pond à une démarche similaire... Cependant, la multiplicité fréquente des intervenants dans un même domaine, l'existence d'interventions économiques ou de mesures de nature redistributive à l'échelon local vont à l'encontre des indications fournies par la théorie économique des gouvernements locaux. En outre, la mobilité des individus et des activités rend, dans la plupart des cas, inévitables les effets externes et pose le problème de la nature du financement des dépenses publiques locales des différents niveaux.

La fiscalité locale

L'analyse des modalités du financement des dépenses publiques locales est, en effet, indissociable de celle de la répartition des compétences : tout autant que celle-ci, elle conditionne l'efficacité globale. En outre, une telle étude fait clairement apparaître la difficulté qu'il y a à concilier les exigences de responsabilisation des élus locaux avec celles de l'équité horizontale ou même de l'aménagement du territoire.

Quel financement des dépenses publiques locales ? ⁽³⁾

Dans le cadre des hypothèses habituelles de l'analyse économique néoclassique, la recherche d'un système fiscal optimal — ou à tout le moins souhaitable — se heurte à l'arbitrage entre efficacité et équité : le premier de ces critères tend à privilégier les prélèvements qui introduisent le moins possible de distorsions dans les termes des choix des agents économiques — donc des impôts forfaitaires, dans la mesure où ils sont politiquement tolérables, ou, à défaut, des impôts proportionnels dont l'assiette soit large — ; le second, au contraire, met l'accent sur la capacité contributive et, dans le cas de l'équité verticale, conduit même à préconiser, pour assurer une certaine redistribution, des prélèvements progressifs.

Le dilemme équité-efficacité ne se pose pas, au niveau local, dans les mêmes termes qu'à l'échelon national : la mobilité des personnes ne permet pas aux autorités locales de pratiquer des politiques fiscales ouvertement redistributives. En outre, selon les enseignements du fédéralisme fiscal, le financement des biens publics locaux, comme la

(3) Sur ces questions, voir également : Le Cacheux et Smith, 1990 ; Ridge et Smith, 1990 ; Sterdyniak, Blonde, Cornilleau, Le Cacheux et Le Dem, 1991.

répartition des compétences, devrait se faire en fonction de l'aire de diffusion des bénéfices résultant de leur consommation. Ce schéma théorique simple amène donc à considérer l'impôt local comme une « cotisation », définie selon les bénéfices perçus et non selon la capacité contributive du contribuable. Un tel système de financement garantit, pour les citoyens, une perception exacte du prix fiscal des biens publics locaux, ce qui permet à l'électeur d'exercer un contrôle informé et efficace sur les décisions des élus. De plus, la mobilité des personnes assure une fonction comparable à celle qu'exerce le marché dans le domaine des biens privés : en « votant avec ses pieds », le citoyen instaure une concurrence entre collectivités locales qui doit favoriser l'efficacité de l'appareil public.

Des impôts portant sur les ménages, l'impôt forfaitaire, ou de capitation, est, selon cette analyse simple, celui qui présente le plus d'avantages. Non distorsif, il fait peser également sur tous les adultes le prix des services publics locaux. Afin que le prix fiscal des biens publics locaux soit parfaitement connu des électeurs, il suppose l'abandon de toute fiscalité locale sur les entreprises (et la suppression de transferts gouvernementaux). C'est le raisonnement qui a présidé à l'institution, en Grande-Bretagne en 1990, de la *Poll Tax*, qui s'est accompagnée du remplacement de l'imposition locale des entreprises par une imposition à un taux national uniforme et géré centralement. Toutefois, outre son caractère éminemment criticable en termes d'équité — horizontale et verticale —, l'impôt local de capitation suppose que les bénéfices des biens et services publics locaux sont répartis de manière relativement uniforme sur l'ensemble des adultes-électeurs. Or c'est loin d'être le cas pour la plupart des services collectifs fournis par les collectivités locales, qu'il s'agisse de l'éducation, de l'action sociale... De plus, si les individus sont mobiles, un tel impôt ne peut que renforcer les tendances spontanées à la ségrégation géographique selon le revenu.

L'impôt local sur le revenu des personnes — en vigueur dans de nombreux pays de l'OCDE — constitue, à bien des égards, le plus proche substitut à la capitation (Smith et Squire, 1989). Il permet, en effet, de faire supporter aux électeurs le coût des biens et services publics locaux — donc d'assurer une certaine « transparence » —, tout en tenant compte de la capacité contributive de chacun. Toutefois, il souffre de la même faiblesse que la capitation quant au risque de ségrégation géographique et la mobilité des individus contraint fortement l'autonomie des collectivités locales.

Il existe, par ailleurs, d'excellentes raisons économiques de lever des impôts locaux sur les biens fonciers et sur les entreprises. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit simplement de taxer la rente procurée par la fourniture des biens et services publics locaux.

Les impôts fonciers — et les taxes de résidence comme la taxe d'habitation française et la future *council tax* britannique, qui ne s'en

distinguent qu'en apparence ⁽⁴⁾ — présentent l'avantage de reposer sur une base immobile. La valeur des biens, quelle que soit la référence retenue, constitue un indicateur de la richesse des redevables et lie, indirectement, l'impôt à la capacité contributive. En cela, les impôts fonciers prennent en compte des critères d'équité.

Pourtant, bien que très largement utilisés pour le financement des dépenses publiques locales dans la plupart des pays, ces derniers ne sont pas exempts de défauts. En premier lieu, ils reposent sur des évaluations des biens fonciers qui sont nécessairement conventionnelles, dans la mesure où les prix ne peuvent en être observés qu'à l'occasion des transactions effectives ; ces évaluations et leur mise à jour sont relativement coûteuses. De plus, étant donné la diversité des biens et services publics locaux et le caractère fortement redistributif de bon nombre d'entre eux, la rente procurée par l'offre publique locale ne peut raisonnablement être assimilée, dans les économies contemporaines, au montant total des dépenses publiques locales ; elle pourrait même fort bien être négative dans certains cas, si les services publics locaux favorisent la ségrégation géographique des individus. Les risques de surimposition du foncier sont alors grands. Et, en dépit de l'immobilité de l'assiette, les impôts fonciers n'échappent pas davantage que les impôts sur les personnes ou sur les revenus, aux contraintes qu'imposent le marché et la concurrence fiscale entre les collectivités locales : dans le cas des biens immeubles, la charge fiscale anticipée sera, si les marchés immobiliers fonctionnent correctement, également capitalisée dans le prix de vente, qui s'en trouvera réduit. Dès lors, les impôts fonciers ne peuvent financer, en tout état de cause, qu'une fraction des dépenses publiques locales dans les économies contemporaines, comme l'illustrent la « révolte fiscale » contre ces impôts en Californie en 1976, puis dans la plupart des autres États américains et les mesures de plafonnement qui en ont résulté, ou encore le transfert, en Irlande, de cet impôt à l'échelon national.

Comme l'imposition foncière, la taxation locale des entreprises se justifie par les bénéfices qu'elles tirent des biens publics locaux. Pour les mêmes raisons, les risques de surimposition sont importants, mais la mobilité des activités permet une certaine régulation par la concurrence fiscale. Celle-ci favorise, cependant, la concentration géographique des activités, par un mécanisme simple et tout à fait comparable à celui signalé pour l'imposition des personnes : toute augmentation de l'assiette, aussi longtemps qu'elle n'engendre pas des coûts de congestion, permet de réduire les taux d'imposition, ce qui attire dans la collectivité des activités nouvelles. En outre le choix des modalités spécifiques d'imposition locale des entreprises doit prendre en compte les multiples dimensions du problème : la perception d'un droit d'usage

(4) Bien que les taxes de résidence soient formellement à la charge des occupants du logement, alors que l'impôt foncier est payé par le propriétaire, qu'il soit ou non résident, le fonctionnement du marché locatif assure, en principe, une répartition de la charge fiscale entre propriétaire et locataire qui ne dépend, dans un cas comme dans l'autre, que des caractéristiques de l'offre et de la demande sur ce marché.

— de type taxe d'équipement — nécessite la définition d'un prix fiscal des biens et services publics locaux offerts aux entreprises, ce qui est, par nature, malaisé ; l'imposition des immobilisations se heurte aux problèmes de l'évaluation et, surtout, de la distorsion ainsi introduite dans les prix relatifs et donc le choix des facteurs de production ; les assiettes mixtes immobilisations-salaires — comme celles des taxes professionnelles française et allemande — sont moins sujettes à cette dernière difficulté ; mais elles partagent avec l'imposition des immobilisations le défaut de ne pas tenir compte des résultats — donc de la capacité contributive effective — des entreprises (Klein, 1990) ; en revanche, l'imposition locale des bénéficiaires — pratiquée notamment aux Etats-Unis (McClure, 1990) — ou une taxe locale, qui évitent, l'une et l'autre, ce travers, ont l'inconvénient de procurer des recettes extrêmement sensibles à la conjoncture, ce qui n'est guère souhaitable étant donné la nature des dépenses publiques locales et la faiblesse de leur surface financière.

Les critères de définition du « bon » impôt local sont, on le voit, nombreux (King, 1984 ; Owens, 1991), ce qui implique que la structure fiscale locale souhaitable comportera nécessairement plusieurs impôts, dont le dosage et les modalités varieront selon la hiérarchie choisie pour les principaux objectifs poursuivis — simplicité et transparence, responsabilisation des élus, équité, stabilité du rendement, etc.. La diversité des pratiques observées dans les pays de l'OCDE (Sterdyniak, Blonde, Cornilleau, Le Cacheux et Le Dem, 1991 ; Owens, 1991) illustre, d'ailleurs, parfaitement l'ampleur de la palette des choix envisageables.

Structure de la fiscalité locale française

En France, les ressources des collectivités locales proviennent essentiellement de la fiscalité locale, des transferts reçus du gouvernement et des emprunts, auxquels s'ajoutent des droits payés par les usagers pour certains services et les recettes tirées du domaine. De ces différentes ressources, la fiscalité locale est la plus importante et la part qu'elle représente dans le total des ressources locales a enregistré une progression très spectaculaire depuis le début des années quatre-vingt, passant de 36 % en 1980 à près de 46 % en 1991 ⁽⁵⁾ pour l'ensemble des Administrations publiques locales (APUL) (Crédit local de France, 1992), ce qui équivaut à plus de 55 % du total des recettes courantes de fonctionnement.

(5) Dans la mesure où l'Etat prend à sa charge une part importante des versements fiscaux aux collectivités locales (cf. *infra*), le pourcentage varie selon que l'on considère ou non ces versements comme des transferts de l'Etat, au même titre que les dotations, ou des recettes fiscales. Les chiffres cités ici incluent la part de la fiscalité locale prise en charge par l'Etat. Si on l'exclut, le chiffre pour 1991 n'est plus que de 37 % environ.

Sur l'ensemble de la décennie quatre-vingt, l'évolution globale des recettes fiscales totales des collectivités locales a été beaucoup plus rapide que la croissance française (Graphique 3) et, bien que légèrement ralentie après 1985, cette tendance à l'accroissement de leur part dans le PIB se poursuit apparemment au début des années quatre-vingt-dix : selon les estimations les plus récentes (Crédit local de France, 1992) leur taux de croissance nominal serait encore de 8,4 % en 1991 et de 7,2 % en 1992.

Les collectivités locales françaises disposent de 41 impôts et taxes. La plupart ne représentent qu'une part négligeable des recettes fiscales et, malgré le transfert de quelques impôts indirects — vignette automobile (14 % des recettes fiscales des départements), taxes sur les cartes grises (24 % des recettes fiscales des régions) et sur les permis de conduire — aux collectivités locales lors de la décentralisation, les impôts indirects ne constituent une source de recettes importante que pour les départements et les régions : les taxes sur la publicité foncière et les droits d'enregistrement rapportent aux départements 23 % de leurs recettes fiscales, les droits de mutation 21 % de celles des régions.

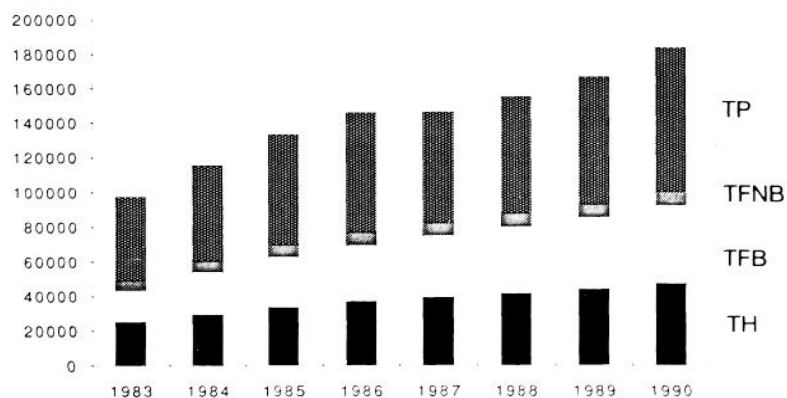
Toutefois, en France comme dans la plupart des pays de l'OCDE (Sterdyniak, Blonde, Cornilleau, Le Cacheux et Le Dem, 1991), c'est la fiscalité directe qui procure aux collectivités territoriales l'essentiel de leurs recettes fiscales : les quatre taxes directes, « les quatre vieilles » — taxe d'habitation (TH), taxe sur le foncier non bâti (TFNB), taxe sur le foncier bâti (TFB) et taxe professionnelle (TP), instituée en 1976 en remplacement de l'ancienne patente —, représentent à elles seules, en 1989, 85 % des recettes fiscales des communes et groupements, 58 % pour les départements et 51 % pour les régions.

Les impôts locaux directs français sont caractérisés par leur grande imbrication : les mêmes bases sont utilisées pour le calcul de différents impôts ; les mêmes impôts sont levés par différents niveaux de collectivités locales (Jossa et Semo, 1990). L'Etat ayant la maîtrise de la définition des bases et assurant le recouvrement pour le compte des collectivités locales, l'autonomie fiscale de celles-ci réside essentiellement dans la possibilité de voter leurs taux d'imposition, en-deçà de plafonds fixés par la loi. Par une procédure introduite par la loi du 10 Janvier 1980 — mais restreinte par la suite —, les communes, départements et régions (depuis 1989) peuvent faire varier les taux d'imposition d'une année sur l'autre selon deux méthodes différentes :

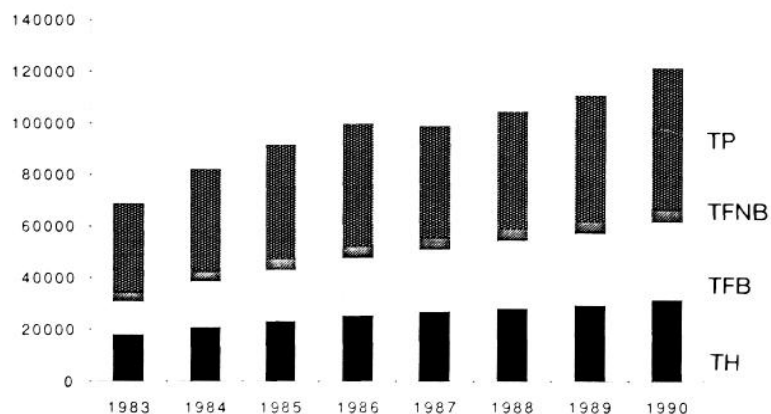
- en conservant le rapport établi entre les taux des quatre taxes, c'est-à-dire en pratiquant une variation proportionnelle ;
- en modifiant ce rapport. Le recours à une variation différenciée permet d'accroître ou de diminuer la charge fiscale pesant sur telle ou telle catégorie de contribuable. (Il se traduit par une modification du poids relatif de chaque catégorie de contribuable puisque les impôts locaux sont des impôts de répartition.)

**3. Produit annuel
des quatre taxes
directes locales (en
millions de francs
courants)**

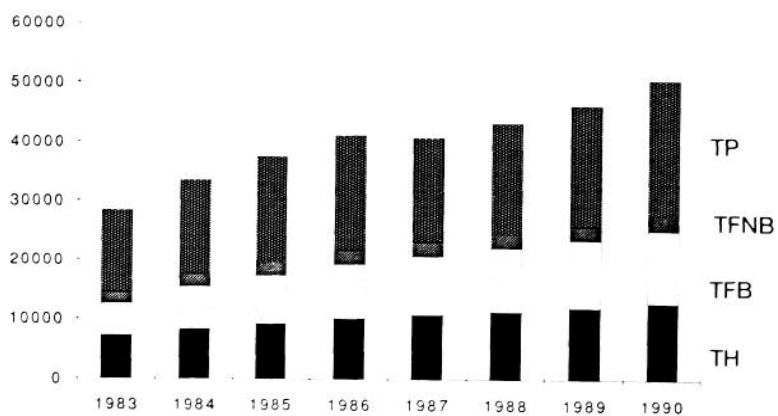
**a. Ensemble des
collectivités locales**



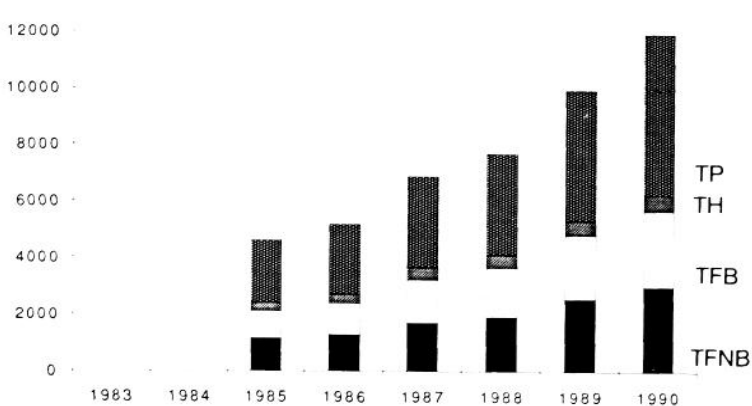
**b. Communes et
groupements de
commune**



c. Départements



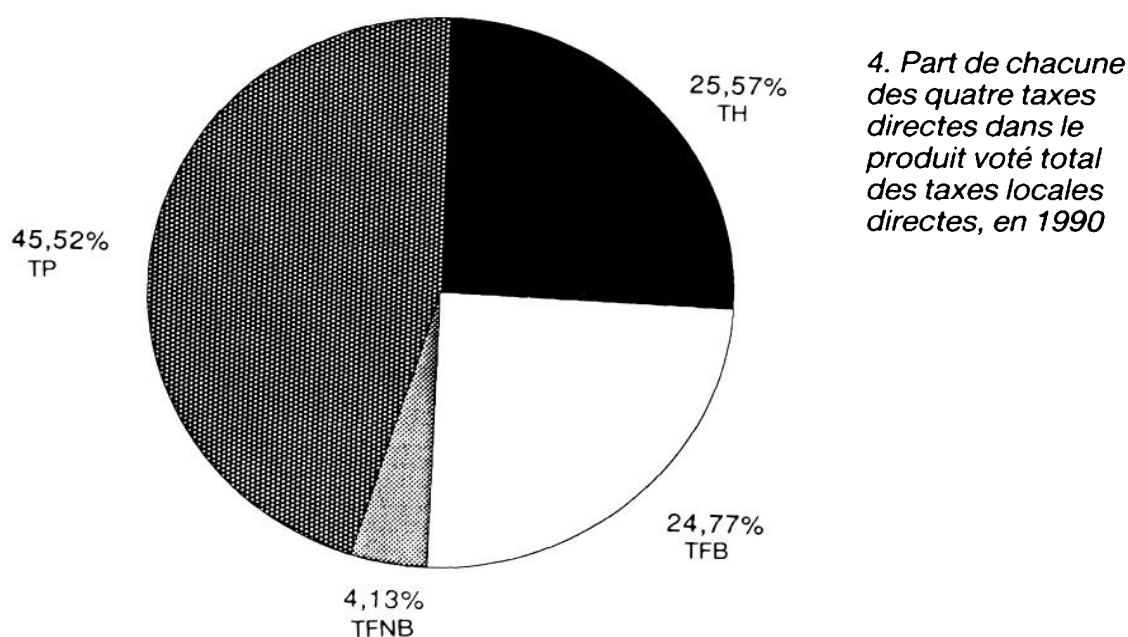
d. Régions



Source : Les collectivités locales en chiffres, 1991.

En pratique, toutefois, la variation différenciée n'est utilisée que par une minorité de communes et ce nombre décroît depuis 1981 : en 1986, 27 % seulement des communes y avaient recours (Conseil des impôts, 1989)

De ce fait, on n'observe guère de grands bouleversements dans l'évolution de l'importance respective des quatre taxes directes dans le total des recettes fiscales directes des collectivités territoriales (Graphiques 3a, b, c, d), si ce n'est la reprise, depuis 1989, de la part de la taxe professionnelle qui, en 1990, atteignait 45,5 % du total des produits votés de l'ensemble des collectivités territoriales (Graphique 4).



4. Part de chacune des quatre taxes directes dans le produit voté total des taxes locales directes, en 1990

Source : Les collectivités locales en chiffres, 1991.

Les taxes foncières

Les taxes foncières sont payées par les propriétaires ; elles sont assises sur la valeur cadastrale des terrains pour la taxe sur le foncier non bâti, des constructions pour la taxe sur le foncier bâti. Ces valeurs, qui correspondent à une valeur locative théorique des biens, n'ont pas été révisées depuis 1961 pour les parcelles et depuis 1970-73 pour les immeubles. Par la suite, les bases ont été réactualisées en fonction du rythme de l'inflation ; toutefois, les dernières réactualisations remontent dans les deux cas à 1980. Dès lors, l'écart entre la valeur marchande des biens et leur valeur fiscale, source d'inéquité et de distorsions, n'a fait que s'accroître. Une procédure de réévaluation systématique des bases est actuellement en cours ; son application est prévue à partir de

1994. Bien que ne modifiant pas, en principe, le total du produit de chaque taxe foncière dans chacune des collectivités territoriales, cette révision se traduira inévitablement par une redistribution importante de la charge fiscale entre les contribuables et risque, de ce fait, de se heurter à de sérieuses oppositions politiques.

- La taxe foncière sur les propriétés non bâties ne représentait, en 1990, que 4,1 % du produit des impôts directs de l'ensemble des collectivités locales. En réalité, elle ne constitue une ressource importante que pour les petites communes rurales dépourvues d'entreprises. Pour les activités agricoles, dont elles constituent le seul mode d'imposition locale — ces activités n'étant pas soumises à la taxe professionnelle —, l'impôt foncier représente une charge d'autant plus lourde qu'elle s'ajoute aux charges sociales et aux contributions obligatoires aux Chambres d'agriculture qui sont assises sur la même base. Ces modalités de prélèvements sur l'agriculture font, actuellement, l'objet d'une réforme.

- La taxe foncière sur les propriétés bâties est plus importante (25,6 % des recettes fiscales directes en 1990). Elle concerne non seulement les particuliers, mais surtout les entreprises, dont les immeubles supportent, dans de nombreuses collectivités locales, une part importante de la charge fiscale à ce titre.

La taxe d'habitation

Comme les taxes foncières, la taxe d'habitation, dont la part dans les recettes fiscales directes des collectivités locales était, en 1990, approximativement égale à celle de la taxe sur le foncier bâti (25,6 %), est également assise sur une base conventionnelle, en l'occurrence la valeur locative des logements : elle est donc également concernée par la réévaluation en cours des bases cadastrales. Elle porte sur les locaux d'habitation et est dûe par l'occupant, propriétaire ou locataire.

Une loi votée par le Parlement en 1991 prévoyait qu'à partir de 1992, la part départementale de la taxe d'habitation, qui représente 35 % du total de la taxe d'habitation, devait être assise, non plus sur la valeur locative des logements, mais sur le revenu des personnes résidentes, devenant ainsi un impôt local sur le revenu. Toutefois, là encore, la perspective d'une redistribution de la charge de l'impôt entre contribuables des départements a incité le gouvernement à suspendre l'application de cette réforme.

La taxe professionnelle

La taxe professionnelle (TP), instaurée en 1976 en relais de la patente, est la plus importante des quatre taxes directes locales et sa

part dans le total ne cesse de croître. En 1990, elle représentait 45,5 % des recettes fiscales directes de l'ensemble des collectivités territoriales — 47,7 % pour les régions, 45,4 % pour les départements, 45,3 % pour les communes et leurs groupements (Ministère de l'Intérieur, 1991).

La taxe professionnelle est due par toute personne physique ou morale exerçant à titre habituel une activité non salariée à but lucratif. Les exemptions sont, cependant, nombreuses et contribuent à la grande complexité de cet impôt. On distingue des exonérations permanentes, souvent héritées de la patente (établissements publics, exploitants agricoles, mais aussi taxis, pêcheurs, sage-femmes...), et les exonérations temporaires : médecins en milieu rural, entreprises nouvelles... Au total, 42 % des contribuables potentiels sont exonérés.

L'assiette composite — salaires et immobilisations corporelles — évite de trop grandes distorsions entre facteurs de production et confère à la taxe professionnelle une certaine stabilité de rendement. Elle a, en revanche, l'inconvénient de ne pas tenir compte de la capacité contributive des redevables (Klein, 1990).

Quelques carences du système actuel

Outre la relative complexité, déjà signalée, de la fiscalité locale, la structure des prélèvements locaux français apparaît, avant tout, profondément déséquilibrée. En particulier, la charge fiscale pesant sur les entreprises est, à l'évidence, sans commune mesure avec les dépenses occasionnées par leur présence : outre la taxe professionnelle, elles supportent, en effet, une part non négligeable des taxes sur le foncier bâti, de sorte que, par exemple, les entreprises fournissaient, en 1989, 53 % des recettes fiscales directes des communes, dont 10 % au titre de la taxe sur le foncier bâti (Guengant, 1989). Cette relative surimposition des entreprises accentue à la fois les écarts de richesse fiscale entre collectivités, source d'importantes inégalités (voir *infra*), et le risque de concurrence fiscale, moins, sans doute, entre les régions ou les départements qu'entre les communes voisines, comme l'illustrent tant les cas bien connus des banlieues pauvres des zones urbaines que les difficultés des communes-centres en zone rurale.

L'institution récente d'une taxe professionnelle de zone dans les nouveaux groupements de communes pourra, si cette tentative est couronnée de succès, remédier à cette conséquence indésirable de la forte imposition locale des entreprises qu'est la concurrence fiscale locale. Mais elle ne permettra pas de résoudre l'autre conséquence néfaste de ce déséquilibre, c'est-à-dire l'inefficience introduite par la sous-imposition relative des citoyens-électeurs dans les collectivités bénéficiant de la présence de nombreuses entreprises : en diminuant

artificiellement la perception par les électeurs du prix fiscal des biens publics, la surtaxation des entreprises amoindrit la responsabilisation des élus et risque de conduire à une surproduction de biens publics locaux.

Concernant l'imposition des personnes, l'inconvénient le plus visible du système actuel provient du caractère conventionnel et par trop éloigné des réalités économiques de l'évaluation des bases d'imposition. L'écart croissant entre la capacité contributive et l'assiette des trois impôts locaux perçus sur les personnes physiques rend, à tout le moins, nécessaire, l'application effective de la révision en cours des valeurs cadastrales. Mais le maintien des modalités actuelles risque de se traduire également, si la progression de la fiscalité locale se poursuit, par une surimposition des biens immeubles à l'échelon local. C'est sans doute ce qui, outre les considérations d'équité horizontale, justifie l'introduction d'une forme d'imposition locale des revenus, qui aurait, de plus, l'avantage de permettre une meilleure perception par les électeurs des véritables coûts des décisions locales.

Enfin, il convient de rappeler que, s'ils ne représentent, globalement, qu'une part relativement faible des recettes des collectivités territoriales françaises, certains des impôts indirects perçus à l'échelon local sont archaïques et, dans le cas des droits de mutation, particulièrement inefficaces.

L'endettement des collectivités locales

Jusqu'au début des années quatre-vingt, le régime d'endettement des collectivités était à la fois encadré et incitatif, car peu coûteux. Les conditions d'emprunt ont beaucoup changé sous le double impact de la décentralisation et des conséquences de la déréglementation financière.

La loi du 2 mars 1982 a supprimé toute approbation préalable ou contrôle a priori des emprunts contractés par les collectivités locales. Cette liberté concerne aussi bien le montant des emprunts que le choix des établissements prêteurs, du type de taux ou de la devise de référence. Seules contraintes : l'emprunt doit financer des investissements et le remboursement de la dette est une dépense obligatoire.

Mais les liens entre subvention et emprunt et les taux bonifiés dont bénéficiaient jusqu'alors les collectivités locales ont aussi été supprimés lors de la décentralisation.

Evolutions globales

Le partage des ressources d'investissement des collectivités locales entre emprunt et autofinancement a été assez stable durant les années soixante et soixante-dix. Depuis 1983, la part de l'autofinancement augmente et, à la fin de la décennie, il couvrait plus de 50 % des dépenses d'investissement des régions, 45 % pour les départements et environ 10 % pour les communes. La maîtrise des dépenses de fonctionnement et l'augmentation des recettes fiscales ont permis un recours moindre à l'endettement. Mais dans le même temps, la part des dépenses d'investissement — y compris les remboursements d'emprunts — s'accroissait sensiblement, passant de 35,6 % des dépenses totales en 1979 à 40,6 % en 1988 (Tableau 3). En outre, les charges d'intérêts, en partie fruit de l'endettement passé, représentaient une fraction de plus en plus importante des dépenses courantes de fonctionnement — passant de 10,6 % en 1979 à 13,2 % en 1986, pour redescendre à 12,7 % en 1988.

En dépit de la diversification des prêteurs, le Crédit local de France demeure le premier établissement de prêt aux collectivités locales : en 1991, sur un marché qui a représenté 65 milliards de francs — 75 milliards en incluant les autres acteurs locaux —, cet organisme spécialisé a fourni 29,5 milliards de francs de prêts nouveaux aux collectivités locales et 4,3 milliards aux autres acteurs locaux. Les départements, régions et communes de plus de 30 000 habitants représentent 60 à 70 % du marché. Les petites communes ont un recours plus limité et plus exceptionnel à l'emprunt. Globalement, l'augmentation du coût de l'emprunt ne s'est pas traduite par un recul des prêts : l'autofinancement croissant des communes a été compensé par le besoin d'emprunt accru des régions et départements.

Les risques

A la fin de 1990, l'encours total des dettes des administrations publiques locales s'élevait à 591 milliards de francs, soit un peu plus de 9,1 % du PIB — la dette brute de l'Etat atteignait alors 2 116 milliards de francs, soit 32,6 % du PIB. Considérée globalement, la situation financière des collectivités locales n'est donc pas particulièrement alarmante, même s'il convient de rapporter également ces stocks de dette aux volumes respectifs des recettes fiscales de l'Etat et des collectivités. De plus, en dépit de la croissance soutenue des recettes fiscales

3. Dépenses des collectivités locales (milliards de francs)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Dépenses totales	210,052	236,286	283,801	337,371	382,081	406,801	449,547	488,986	537,499	583,152
Fonctionnement	135,066	154,768	183,476	217,771	253,593	270,888	294,937	315,730	329,046	346,271
- dont intérêts	14,296	16,013	19,224	22,567	27,773	32,909	38,179	41,677	43,020	43,825
Investissement	74,986	81,518	100,325	119,600	128,488	135,913	154,510	173,257	208,453	236,881
- dont remboursement	11,622	12,637	14,500	16,729	18,125	20,765	23,753	31,482	51,922	49,471

Source : Les collectivités locales en chiffres, 1991.

locales, son rythme demeure inférieur au taux d'intérêt, de sorte que la montée de l'endettement ne peut être contrôlée qu'au prix d'une maîtrise des autres dépenses de fonctionnement.

Dans l'ensemble, c'est effectivement ce que l'on observe. En outre, le renchérissement du crédit et la diversification des prêteurs ont incité les collectivités locales à une plus grande prudence dans le financement par l'emprunt et à une gestion plus active de la dette : recours plus fréquent aux emprunts à taux variable, diversification des emprunts contractés, politiques de réaménagement de la dette...

Mais le stock actuel de dettes est très inégalement réparti entre les collectivités et représente, selon les cas, des charges futures par habitant très différentes. Ainsi, pour les seules régions de métropole, le stock de dette de l'Île-de-France s'élevait à 3,9 milliards de francs au 1er janvier 1990, et à seulement 212,7 millions pour la région Centre ; mais en termes de dette par habitant, la Corse arrivait en tête, avec 860 francs, suivie par l'Auvergne (628 francs), alors que l'endettement de l'Île-de-France apparaissait bien moindre (369 francs par habitant) et celui du Centre très faible (90 francs par habitant).

Les disparités d'endettement par habitant sont, bien entendu, beaucoup plus grandes à l'échelon communal, comme l'a montré, de manière spectaculaire, le cas récent de la ville d'Angoulême. Les risques de difficultés financières graves pour un nombre non négligeable de collectivités territoriales apparaissent aujourd'hui très sérieux (Cour des comptes, 1991), et ce d'autant plus que les municipalités ont, dans de nombreux cas, eu recours à des méthodes d'endettement « déguisé » par l'intermédiaire des structures d'économie mixte dont elles ont suscité la création : alors qu'elles ont cautionné les emprunts de ces entités, leurs dettes ne sont pas incluses dans les totaux officiellement comptabilisés.

Face à la montée de ces risques, la récente réforme de la comptabilité publique locale ne constitue qu'une réponse très imparfaite. C'est, en réalité, à une véritable consolidation des comptes des organismes publics et para-publics qu'il conviendrait de se livrer pour apprécier efficacement les risques. Principal organisme prêteur, le Crédit local de France a, semble-t-il, entrepris une évaluation de ce type ; mais, si elle permettra peut-être de réduire les risques à venir, l'institution d'un tel garde-fous ne saurait suffire : l'expérience américaine récente, notamment, montre que les marchés financiers et les institutions financières ne sont pas en mesure d'apprécier le risque des emprunteurs souverains que sont les collectivités locales dans un système décentralisé.

Le rôle de l'Etat dans le financement des dépenses publiques locales

Si la part de la fiscalité locale dans le total des ressources des collectivités territoriales françaises n'a cessé de s'accroître depuis la mise en œuvre des lois de décentralisation, l'Etat continue de jouer un rôle majeur dans le financement des dépenses publiques locales : toutes modalités confondues, sa participation au financement représente encore environ un tiers du total des dépenses locales ⁽⁶⁾.

Les fondements du financement par l'Etat

En principe, les objectifs premiers de la décentralisation sont l'autonomie de décision des collectivités territoriales et la responsabilisation de leurs élus. Il est donc souhaitable que le financement des dépenses publiques locales soit assuré, de manière prépondérante, sur des ressources dont les autorités ont le contrôle. L'accroissement tendanciel de la part des dépenses couvertes par les recettes propres des collectivités est, de ce point de vue, conforme à l'esprit de la décentralisation.

Selon l'analyse économique du fédéralisme fiscal, deux types de considérations peuvent cependant justifier une participation du budget central au financement des dépenses publiques locales : l'existence d'effets de voisinage et le souci d'équité horizontale. Selon qu'ils sont inspirés par l'un ou l'autre de ces deux motifs, les transferts du gouvernement central au profit des collectivités locales devraient se conformer à deux modalités distinctes : proportionnels à la dépense, dans le premier cas ; forfaitaires, dans le second.

Etant donné le découpage des circonscriptions administratives et la répartition, économiquement quelque peu arbitraire, des compétences entre les différents niveaux d'administration, il est probable que les effets de voisinage — c'est-à-dire la diffusion des bénéfices procurés par les biens et services publics locaux au-delà des limites de la circonscription qui en assure la fourniture — sont nombreux et, dans bien des cas, de grande ampleur. La plupart des compétences des collectivités locales françaises — notamment en matière d'infrastructures, d'éducation, etc. — entrent, à des degrés divers, dans cette catégorie, même s'il est, en pratique, difficile d'évaluer les effets de

(6) Voir note 5 sur les ambiguïtés qui caractérisent ce type d'évaluation.

voisinage qu'ils engendrent. En présence de tels effets, l'offre de biens et services publics locaux risque, si elle est décidée localement et financée uniquement sur ressources locales, d'être inférieure — en quantité et en qualité — à celle correspondant à l'optimum social national. Des subventions proportionnelles au montant des dépenses engagées par les collectivités sur ces biens et services permettent de remédier à cette défaillance en abaissant le coût fiscal — donc le « prix » — effectif de l'offre publique locale, rétablissant ainsi une structure d'incitations plus conforme aux intérêts de la collectivité nationale. En contre-partie, toutefois, de telles subventions limitent l'autonomie effective des autorités locales, parce qu'elles orientent leurs choix d'affectation des ressources dont elles disposent par ailleurs.

Au contraire, les transferts forfaitaires — dont le montant est déterminé en fonction de critères sur lesquels les autorités locales n'ont pas d'influence directe, tels que le nombre d'habitants, le potentiel fiscal, etc. — n'introduisent pas de distorsions dans le « prix relatifs » des biens et services publics locaux, n'incitant pas à un type de dépense plutôt qu'un autre. Ils permettent donc de pratiquer une péréquation efficace entre des collectivités dont les richesses fiscales diffèrent, sans entraver véritablement l'autonomie des autorités locales puisque, à la marge, les coûts fiscaux ne sont pas modifiés.

Les modalités du financement par l'Etat

En réalité, les modalités de l'intervention de l'Etat dans les finances locales françaises sont multiples. Si les collectivités locales, dans des conditions très précises, votent leurs taux d'imposition, l'Etat gère l'assiette et le recouvrement de l'impôt. Il avance régulièrement chaque mois aux collectivités un douzième du budget voté, les recettes fiscales locales n'étant collectées qu'en fin d'année. En contrepartie, les fonds libres des collectivités locales sont obligatoirement déposés au Trésor et non rémunérés. Les relations de trésorerie entre Etat et collectivités locales constituent ainsi un flux bilatéral rigide et figé, qui joue en faveur des collectivités ayant une dimension financière suffisante pour réduire les fonds déposés au Trésor (« trésorerie 0 ») (Copé et Werner, 1990).

Et surtout, l'Etat participe au financement des dépenses publiques locales par les dotations versées aux collectivités et la prise en charge d'une partie des impôts dus par les contribuables.

En 1990, les concours directs de l'Etat aux collectivités locales ont représenté 135 milliards de francs (en loi de finances initiale), soit un accroissement moyen de 6 % par rapport à 1989. Ainsi l'Etat a-t-il participé à hauteur de 27 % aux dépenses de fonctionnement et de 18 % aux dépenses d'investissement des collectivités locales.

Les différentes dotations existantes répondent, pour la plupart, à une double logique de participation aux efforts locaux et de péréquation. S'y ajoute un troisième objectif de compensation de pertes de recettes liées à l'adoption de mesures fiscales au niveau central (plafonnement, allègements...). Enfin, une dotation a été créée spécifiquement pour compenser les nouvelles charges supportées par les collectivités locales à la suite de la décentralisation.

Depuis la fin des années soixante-dix, un effort a été engagé pour remplacer les dotations spécifiques par des dotations globales, en consolidant et en accroissant l'importance relative de quelques-unes d'entre elles (Tableau 4). Toutefois, parce que chacune des dotations instituées poursuit simultanément plusieurs des objectifs énumérés ci-dessus, la globalisation n'entraîne qu'une simplification apparente du système : les critères d'attribution de chaque dotation restent nombreux et complexes, ce d'autant plus que toute modification se heurte à la défense de droits acquis par les bénéficiaires.

4. Part des principales dotations dans le total des dotations versées

DGF	46,8 %
DCTP	12,4 %
DCTVA	8,7 %
DGD	7,3 %

Source : *Les collectivités locales en chiffres*, 1991.

La principale dotation, la **Dotation globale de fonctionnement** (DGF) représente à elle seule 91 % des dotations de fonctionnement. Créée par la loi du 3 janvier 1979 pour remplacer des compensations antérieures (Versement représentatif de la taxe sur les salaires), elle était indexée sur la TVA et comprenait un système de péréquation entre communes. La réforme de 1985 a modifié les règles de péréquation et d'indexation : la DGF est désormais liée au taux d'évolution annuel moyen des prix à la consommation et au taux de croissance du PIB en volume. Globalement, les montants en jeu sont importants (Tableau 5) mais, si la réforme de 1985 a quelque peu ralenti le rythme de progression de la DGF, ses conséquences redistributives sont demeurées limitées (Logié, 1991).

5. Evolution du montant de la DGF

Année	Montant (en millions de francs courants)
1979	34261
1980	39012
1981	45022
1982	51966
1983	56560
1983	56560
1984	60775
1985	64437
1986	67256
1987	72100
1988	77214
1989	82734
1990	85546

Source : Cour des comptes, novembre 1991.

La deuxième dotation, **la Dotation de compensation des allègements de base de la taxe professionnelle** (DCTP) correspond, pour partie, aux anciennes fonctions du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, qui, à la création de la DCTP, a été recentré sur sa vocation de péréquation. La DCTP compense le manque à gagner pour les collectivités dû à des mesures centrales comme l'abattement de 16 % des bases d'imposition de la taxe professionnelle instauré par la loi de finances pour 1987. Depuis 1988, la compensation est indexée sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat.

Le Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), créé en 1977, est le seul mécanisme de subvention de nature purement proportionnelle. Il a représenté, en 1990, presque 69 % des concours de l'Etat aux investissements publics locaux. Par ce dispositif, l'Etat rembourse aux collectivités la TVA payée lors de certains de leurs investissements. Le montant des remboursements est un pourcentage du coût des investissements éligibles réalisés (15,682 % en 1990).

La Dotation générale de décentralisation (DGD) est l'un des mécanismes de compensation des transferts de charge liés à la décentralisation — l'autre étant le transfert d'impôts indirects d'Etat. Pour cette dotation, cependant, la globalisation n'est pas complète, puisque subsistent certains concours spécifiques : la Dotation régionale d'équipement scolaire, la Dotation départementale d'équipement des collèges ou la Dotation pour la formation professionnelle et l'apprentissage. La DGD évolue comme la DGF.

Plusieurs dotations de création récente méritent d'être signalées, bien qu'elles mettent en jeu des montants beaucoup plus modestes : contrairement aux précédentes, dont les critères d'attribution mêlent généralement des objectifs de nature différente, elles ont, en effet, une vocation purement redistributive. La Dotation de solidarité urbaine (DSU), créée par la loi du 13 mai 1991, est financée par un prélèvement sur la DGF des communes disposant de ressources fiscales importantes et de peu de logements sociaux. En 1991, elle s'est élevée à 400 millions de francs et a bénéficié à 492 communes. Son montant devrait être porté à 700 millions de francs en 1992 et un milliard de francs en 1993. La même loi a, en outre, institué un fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France — dont les critères d'attribution sont voisins de ceux de la DSU —, une dotation particulière de solidarité urbaine et une majoration de la dotation globale de fonctionnement des départements. (*Les Notes bleues*, 1991).

La Dotation de développement rural (DDR), instaurée par la loi du 6 février 1992, vise à prendre en compte les spécificités des communes rurales sans modifier la DGF, déjà très complexe. Alimentée grâce au gel de l'augmentation de la DCTP, elle est destinée aux petites communes qui se regroupent autour de projets de développement économique. Il peut s'agir de communautés de communes ou de groupements à fiscalité propre de moins de 35000 habitants dont la commune la plus peuplée compte moins de 25000 habitants, ou encore de communes de moins de 10000 habitants ayant des charges particulières sans les ressources correspondantes. La dotation est répartie entre départements puis par chaque département entre les communes sur avis d'une commission d'élus.

Les imperfections du système actuel

Le système de dotations est, on le voit, caractérisé par le grand nombre des instruments et la variété des objectifs poursuivis, dont témoigne la multiplicité des règles de répartition : par exemple, dans le cas de la DGF des communes, plus de cinquante critères interviennent dans la détermination du montant versé (Klein, 1986). Dans la plupart des cas, l'automatisme des dotations, le souci de ne pas paraître privilégier telle catégorie de collectivités au détriment de telle autre et la poursuite d'objectifs multiples rendent ces transferts inopérants et favo-

risent le maintien du *statu quo*. Certes les nouvelles dotations sont, dans leurs intentions, beaucoup moins ambiguës ; mais elles ne représentent, aujourd'hui, qu'une part infime des sommes considérables qui transitent par le budget de l'Etat pour financer les dépenses locales.

En outre, une fraction substantielle de la participation de l'Etat à ce financement prend, en France, la forme d'une prise en charge, par le budget central, des sommes dues par certaines catégories de contribuables, bénéficiant d'allègements ou d'exemptions décidées par les autorités nationales. Louable dans son principe, ce mécanisme de prise en charge, par lequel assume les conséquences financières de ses choix, a pris, au fil des ans, une importance excessive. L'Etat est ainsi devenu le premier contribuable des collectivités territoriales (Tableau 6) et, selon les données provisoires, en 1991, l'Etat a payé 25,3 % de la taxe professionnelle, 25,8 % de la taxe d'habitation et 5,8 % des taxes foncières, environ 50 milliards de francs en tout. Or en recourant à cette modalité de financement, l'Etat fausse le prix fiscal des biens publics locaux et ne contribue à la transparence nécessaire au bon fonctionnement de la décentralisation. En outre, dans le cas de la taxe professionnelle, la dotation tend à favoriser les collectivités les mieux pourvues initialement, même si les mécanismes correcteurs — « écrêtement » — introduits récemment pour alimenter les nouvelles dotations corrigent, à la marge, ce biais régressif.

6. Part des recettes fiscales locales prise en charge par l'Etat

	TH (%)	TF (%)	TP (%)
1980	6,6	14,3	4,7
1981	6,3	13,4	3,7
1982	12,3	13,0	11,6
1983	11,7	12,6	13,6
1984	12,7	6,7	12,1
1985	13,8	7,4	19,8
1986	15,7	5,7	19,6
1987	18,3	6,6	24,3
1988	18,7	5,3	24,6
1989	18,4	4,1	23,5
1990	26,5	5,0	22,9

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, 1992.

Les inégalités et les problèmes d'aménagement du territoire

Tout système décentralisé engendre, par nature, des inégalités de traitement fiscal des contribuables. Ces entorses au principe d'équité horizontale, qui veut que tous les citoyens jouissant d'une même situation économique soient traités également au regard de l'impôt, sont, dans une certaine mesure, la contre-partie naturelle et souhaitable de l'autonomie des collectivités locales : de tels écarts résultent à la fois de la diversité des préférences des administrés en matière de volume des dépenses publiques locales et des différences de performances des élus locaux en matière de gestion. Toutefois, les spécificités du mode de financement des dépenses publiques locales dans le système français — et principalement l'importance de la contribution des entreprises à la fiscalité directe locale — font que ces inégalités reflètent, avant tout, les écarts de richesse fiscale, qu'elles contribuent, en retour, à entretenir. Les processus de polarisation du développement économique étant par nature cumulatifs, le déséquilibre de la fiscalité locale au détriment des entreprises ne peut que les renforcer. Or ce sont les disparités dans les bases d'imposition qui, pour l'essentiel, déterminent les différences de taux d'imposition.

Évaluée à l'aune des potentiels fiscaux ⁽⁷⁾, il apparaît, certes, que les inégalités entre régions ont eu tendance à se réduire au cours des années quatre-vingt, sans que l'on puisse dire si ce resserrement des écarts résulte d'un mouvement spontané de décentralisation des activités ou s'il est le fruit des politiques nationales d'aménagement du territoire ⁽⁸⁾. Ainsi, de 1982 à 1989, le ratio des potentiels fiscaux de la région la plus riche (l'Île-de-France) à la région la plus pauvre de la métropole (la Corse en 1982, le Nord-Pas-de-Calais en 1989) est-il passé de 2,8 à 2 grâce, surtout, à un important rattrapage des régions les plus pauvres ⁽⁹⁾. Pourtant, les écarts régionaux demeurent très substantiels, et sont largement reflétés dans la hiérarchie des taux de pression fiscale totale : ainsi l'« effort fiscal » global ⁽¹⁰⁾ de l'Île-de-France était-il, en 1989, de 0,87, contre 1,16 pour le Nord-Pas-de-Calais (mais

(7) Le potentiel fiscal est une mesure conventionnelle de la richesse fiscale relative des collectivités territoriales. L'indicateur considéré ici est le potentiel fiscal direct total des communes d'une région, évalué en appliquant aux bases fiscales de chaque collectivité les taux moyens d'imposition nationaux (Logié, 1991).

(8) Hormis ses effets induits sur l'activité locale, la politique de déconcentration administrative — « délocalisation » — ne contribue guère à réduire les écarts de potentiel fiscal, dans la mesure, notamment, où les organismes publics sont exempts de taxe professionnelle.

(9) Le potentiel fiscal direct total des communes de l'Île-de-France demeure supérieur de 70 % à la moyenne ; mais celui de la région la plus pauvre, qui représentait que 60 % de la moyenne en 1982, atteint 83 % de la moyenne en 1989 (Logié, 1991).

(10) Indicateur de pression fiscale relative, l'« effort fiscal » — ici « global », c'est-à-dire tenant compte de l'ensemble de l'imposition directe pesant sur les ménages et les entreprises — est calculé en rapportant le produit fiscal direct local de l'entité considérée au potentiel fiscal direct total. Par construction, il est donc égal à un pour la moyenne nationale.

1,37 pour la Provence-Alpes- Côte-d'Azur, et seulement 0,71 pour l'Alsace) (Logié, 1991) ; de même, en 1990, la pression fiscale des seuls impôts régionaux était de 0,66 en Ile-de-France, mais de 1,39 dans le Nord-Pas-de-Calais (Direction Générale des Collectivités locales, 1991).

Les disparités sont, à l'évidence, beaucoup plus marquées à l'échelon communal. Elles autorisent, là aussi, des écarts de taux d'imposition tout à fait considérables, favorisant une concurrence fiscale infra-régionale dont on peut penser qu'elle a une incidence importante sur les

7. Taux d'imposition dans quelques communes de l'Ile de France en 1990

	TH	TFB	TFNB	TP
Paris	8,45	5,09	10,27	9,37
Aubervilliers	11,60	15,81	22,35	20,44
Boulogne-Billancourt	7,35	4,72	6,39	6,51
Corbeil-Essonnes	15,72	19,22	100,55	24,14
La Courneuve	7,25	19,93	15,58	24,89
Evry	13,93	14,33	144,80	13,88
Maisons Alfort	9,36	9,34	14,42	10,65
Mantes-la-Jolie	16,73	15,94	40,63	20,23
Montfermeil	17,22	12,37	19,72	20,83
Montigny-les-Cormeilles	14,82	16,55	109,22	22,63
Nanterre	5,42	8,83	16,09	13,71
Neuilly-sur-Seine	2,46	1,20	1,64	2,27
Puteaux	5,41	6,09	9,01	7,40
Rueil Malmaison	14,76	9,89	21,50	11,83
Sarcelles	16,04	10,42	37,22	16,04
Vélizy	7,44	8,86	17,75	5,54
Versailles	8,06	9,90	9,66	8,06
Villejuif	13,27	16,91	84,85	24,64
Vincennes	7,53	9,91	35,90	9,35

Source : Les Notes bleues, 1992b.

choix de localisation des entreprises, ce qui tend à creuser encore davantage les écarts de potentiel fiscal local. Faute de pouvoir donner, sur cet aspect, des indications exhaustives, on peut l'illustrer simplement à l'aide d'exemples de communes d'Ile-de-France : les disparités de taux d'imposition (Tableau 7) sont suffisamment profondes pour que l'on puisse penser qu'elles influent sur les choix des entreprises, ce que tend à confirmer leur concentration.

Les interventions de l'Etat dans le financement des dépenses publiques locales ne semblent pas contribuer sensiblement à la réduction de ces inégalités. En effet, si le critère de potentiel fiscal intervient dans la détermination du montant de bon nombre de dotations, son poids est trop faible pour que celles-ci jouent véritablement un rôle de péréquation⁽¹¹⁾. En dehors des dotations de solidarité créées récemment — dont les montants demeurent modestes —, il n'existe guère, parmi les transferts de l'Etat aux collectivités locales, de mécanismes égalisateurs. En outre, les procédures d'indexation automatique des principales dotations et le principe de maintien des droits acquis des collectivités interdisent, en pratique, toute véritable redistribution par l'Etat.

Conclusion

La décentralisation française a transformé profondément la manière dont fonctionnent les collectivités locales : leurs tâches ont été multipliées, leur autonomie a été accrue. Dans l'ensemble, l'impulsion ainsi donnée aux initiatives locales a, assurément, des aspects très positifs : le dynamisme dont font preuve la plupart des collectivités — les grandes villes et certaines régions, bien sûr, mais également plusieurs départements et bon nombre de petites communes —, dans de nombreux domaines, est indéniable. Pourtant les évolutions observées, tant du côté des dépenses que du côté des recettes, paraissent, à bien des

(11) Ainsi, la région Ile-de-France, de loin la plus riche, a-t-elle perçu, en 1988, plus d'un milliards de francs au titre de la DGF. De même, les sommes totales versées aux villes de plus de 100000 habitants au titre de la Dotation globale d'équipement, en 1988, s'élevaient à plus de 270 millions de francs, tout en ne représentant qu'une fraction minime des ressources de ces villes (1,2 % du produit des quatre taxes directes, dans le cas de la ville de Paris) (Logié, 1991).

égards, dangereuses : les risques existent d'une croissance excessive des dépenses et d'une surimposition locale de certaines catégories de contribuables.

La multiplicité des niveaux d'administration, la responsabilité partagée dans la plupart des domaines, la complexité de la structure des prélèvements locaux et des modalités de la participation de l'Etat au financement des dépenses locales confèrent au système mis en place par les lois de décentralisation une grande opacité, peu propice à la responsabilisation des élus et à l'exercice éclairé de la démocratie locale, pourtant indispensable au fonctionnement satisfaisant de tout système décentralisé.

Tant la place prépondérante des contributions prélevées sur les entreprises que les principaux mécanismes de l'Etat contribuent, globalement, à renforcer les tendances spontanées aux inégalités entre collectivités et entre contribuables et à la polarisation du développement économique. Les modes actuels de financement apparaissent dès lors, non seulement peu conformes aux exigences de l'équité horizontale, mais également nuisibles à la répartition harmonieuse des activités économiques — donc de la richesse fiscale. Pour porter remède à ces tendances à la polarisation et la ségrégation géographique, les quelques adjonctions récentes à la panoplie des transferts de l'Etat semblent bien insuffisantes : c'est à une refonte de l'ensemble de la fiscalité locale et à une redistribution des concours du budget central qu'il conviendrait de procéder.

Références bibliographiques

- ATKINSON, Anthony B., et Joseph E. STIGLITZ, 1980 : *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill Book Company, New York, N.Y.
- BERNARD, Paul, 1983 : « L'Etat et la décentralisation », *Notes et études documentaires*, n° 4711-4712.
- Cahiers français*, 1982 : « La décentralisation », n° 204, la Documentation française, Paris.
- Cahiers français*, 1985 : « La décentralisation en marche », n°220, la Documentation française, Paris.
- Cahiers français*, 1989 : « Les collectivités territoriales », n° 239, la Documentation française, Paris.
- Caisse des dépôts et consignations, 1986 : *Tableau de bord des finances locales, statistiques commentées 1970 - 1984*, Paris.
- CARLES Joseph, François GENDRON, François LABIE et Serge REGOURD, 198 : *Les collectivités territoriales et leur financement*, Revue banque éditeur, Paris.

- Conseil économique et social, 1991 : « La décentralisation et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales », n° 17.
- Conseil des impôts, 1988 : *9^e rapport au président de la République relatif à la fiscalité des entreprises*, Journaux officiels, Paris
- Conseil des impôts, 1989 : *10^e rapport au président de la République relatif à la fiscalité locale*, Journaux officiels, Paris.
- COPÉ Jean-François, 1991 : *Rapport sur l'autonomie financière des collectivités territoriales en Europe*, miméo, Crédit local international de conseil, Paris.
- COPÉ, Jean-François, et François WERNER, 1990 : *Finances locales*, Economica, Paris.
- Cour des comptes, 1991 : *La gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales*, Journaux officiels, Paris, novembre.
- Crédit local de France : *Notes de conjoncture sur les finances locales*, plusieurs numéros.
- DERYCKE Pierre-Henri, 1985 : « Les finances des régions —une comparaison internationale », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1.
- DERYCKE Pierre-Henri, et Guy GILBERT, 1990 : *Economie publique locale*, Economica, Paris.
- GILBERT Guy, Alain GUENGANT, 1991, *La fiscalité locale en question*, Montchrestien.
- GUENGANT Alain, 1989 : « L'imposition locale des entreprises : mauvaise localisation ou excès de rendement ? », *Chroniques de la SEDEIS*, n° 12, décembre.
- GUENGANT Alain, et Jean-Michel UHALDEBORDE, 1989 : *Crise et réforme des finances locales*, Litec, Paris
- JOSSA Edward, et Igor SEMO, 1990 : « Les finances locales, la décentralisation inachevée ? », *Notes et études documentaires*, n° 4911.
- Journal officiel, 1992 : « Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République », 8 février.
- KING David N. , 1984 : *Fiscal Tiers*, Allen & Unwin, New York, N.Y.
- KLEIN Jacques-Sylvain, 1986 : « L'explosion des impôts locaux », *Notes et études documentaires*, n° 4802.
- KLEIN Jacques-Sylvain, 1990 : *Moderniser la fiscalité locale*, Economica, Paris.
- LE CACHEUX Jacques, 1991 : « Accountability Issues in Local Public Finance », in *The Financing of Local Government*, Foundation for Fiscal Studies, Trinity College, Dublin.
- LE CACHEUX Jacques, et Stephen SMITH, 1990 : « Quelle réforme de la fiscalité locale française ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 74, 27 avril.
- LOGIÉ Gérard, 1991 : « La richesse fiscale locale et la répartition des transferts en faveur des collectivités locales », *Territoires* ; repris dans *Problèmes économiques*, n° 2222, avril.
- LORRAIN Dominique, 1991 : « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n° 4.
- LORRAIN Dominique, et Pierre KUKAWKA, 1989 : « Quinze municipalités et l'économie », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 2.
- MARCHAND Marie-Jacqueline, 1987 : « La décentralisation, les budgets régionaux entre l'ajustement et la traverse (1983-1985) », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 4.
- McCLURE Charles E. Jr., 1990 : « European Integration and Taxation of Corporate Income : Lessons from the US », in M. Gammie et B. Robinson, eds., *Beyond*

- 1992 : *A European Tax System, IFS Commentary*, n° 13, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Ministère de l'Economie, des finances et du budget, 1991 : *La fiscalité directe locale, participation de l'Etat de 1988 à 1991*, Dossier de presse, novembre.
- Ministère de l'Intérieur, 1991 : *Les collectivités locales en chiffres*, la Documentation française, Paris.
- MUSGRAVE Richard, 1959 : *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, N.Y.
- Les Notes bleues*, 1991a : « Les aides des collectivités locales en matière économique en 1989 », 11-17 mars, n° 531.
- Les Notes bleues*, 1991b : « Solidarité financière entre les collectivités locales », n° 557, 9-15 septembre.
- Les Notes bleues*, 1991c : « Evolution des finances des collectivités locales et de l'Etat de 1980 à 1990 », n° 561, 7-13 octobre.
- Les Notes bleues*, 1992a : « La gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales », n° 574, 6-12 janvier.
- Les Notes bleues*, 1992b : « L'évolution de la fiscalité directe locale en 1990 », Supplément trimestriel n° 1.
- Les Notes bleues*, 1992c : « Les aides des collectivités locales en matière économique en 1990 », n° 586, 30 mars-15 avril.
- OATES Wallace E., 1972 : *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, N.Y.
- OLSON Mancur, 1969 : « The Principle of Fiscal Equivalence : The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government », *AEA Papers & Proceedings*, American Economic Review, n° 2, mai.
- OWENS Jeffrey, 1991 : *An International Survey of the Taxes Used to Finance Local Government*, IRRV Conference on local taxation, 20-23 Mai 1991, Paris ; IRRV, Londres.
- RIDGE Michael, et Stephen SMITH, 1990 : « Local Government Finance : The 1990 Reforms », *Institute for Fiscal Studies Commentary*, n° 22, Londres.
- SMITH Stephen, et Duncan SQUIRE, 1989 : « Local Taxes and Local Government », *Institute for Fiscal Studies Report Series*, n° 25, Londres.
- STERDYNIAK Henri, Marie-Hélène BLONDE, Gérard CORNILLEAU, Jacques LE CACHEUX et Jean LE DEM, 1991 : *Vers une fiscalité européenne*, Economica, Paris.
- TENZER Nicolas, 1986 : « La région en quête d'avenir », *Notes et études documentaires*, n° 4816.
- TIEBOUT Charles, 1956 : « A Pure Theory of Local Expenditure », *Journal of Political Economy*, vol. 64.

Annexe - Domaines de compétence des collectivités locales

COMMUNE	DEPARTEMENT	REGION
Urbanisme		
Elaboration intercommunale du schéma directeur Etablissement du plan d'occupation des sols (POS) Délivrance du permis de construire et autres autorisations (si le POS est déjà approuvé)	Avis sur le périmètre Avis en cas d'équipements départementaux	
Avis sur les schémas de mise en valeur de la mer		
Aménagement rural, planification et aménagement du territoire		
Elaboration et approbation des chartes intercommunales d'aménagement	Avis sur le plan régional	Participation à l'élaboration et à la mise en oeuvre du Plan national Plan régional Exercice de tout ou partie des compétences des missions interministérielles d'aménagement touristique. Programme d'aide à l'équipement rural Parc naturel régional
Logement		
Programme local de l'habitat Action en faveur des mal-logés	Conseil départemental de l'habitat Avis sur la répartition des aides à l'habitat Aides sociales au logement	Définition des priorités de l'habitat Aides complémentaires à celles de l'Etat (prêts, bonifications d'intérêt, garanties d'emprunt) Encouragement à la qualité, à l'innovation, à l'économie d'énergie

Transports et mer		
<p>Avis sur le schéma régional Avis sur le plan départemental</p> <p>Conventions avec le département</p> <p>Ports de plaisance et police des ports</p>	<p>Avis sur le schéma régional Etablissement du plan départemental des transports Approbation du plan départemental des services réguliers de transports routiers voyageurs non urbains et autorisations d'exporter, homologation de leurs tarifs Financement et organisation des transports scolaires Avis sur les conventions avec la SNCF Ports maritimes civils, de commerce et de pêche Aides aux travaux d'aménagement pour les cultures marines.</p>	<p>Etablissement du schéma régional des transport Création de certains aérodromes</p> <p>Conventions avec la SNCF Création de canaux et ports fluviaux Aide à la pêche et aux entreprises pour les cultures marines</p>
Education		
<p>Implantation des écoles, des classes élémentaires et maternelles</p> <p>Finance, construit, équipe, entretient les écoles pré-élémentaires et élémentaires</p> <p>Modification possible des heures scolaires</p>	<p>Programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges</p> <p>Finance, construit, équipe, entretient les collèges</p>	<p>Programme prévisionnel des investissements et leur localisation, lycées et équipements d'éducation spéciale Finance, construit, équipe, entretient les lycées et établissements d'éducation spéciale, lycées agricoles, écoles et collèges de formation agricole et maritime</p>
<p>Organisation d'activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires dans les locaux scolaires. Création, organisation et financement de l'enseignement des arts plastiques de la musique, de la danse et de l'art dramatique (sauf en ce qui concerne les cycles d'enseignement supérieur)</p>		
		<p>Mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle</p>

	Avis des comités départementaux de la formation professionnelle	Finance les organismes de formation professionnelle Programme régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle Fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle
Equipements collectifs		
Création et entretien des voies communales et des chemins ruraux	Répartition aux communes et aux maîtres d'ouvrages des crédits d'électrification rurale, de remembrement et de travaux hydrauliques Création et entretien des voies départementales	
Action sociale et santé		
Participe aux dépenses d'aide sociale obligatoire Peut exercer les compétences du département par convention avec lui Organise et finance les bureaux municipaux d'hygiène et de désinfection Instruction des dossiers d'aide sociale par les bureaux d'aide sociale	Prend en charge l'ensemble des prestations légales d'aide sociale. Adopte un règlement d'aide sociale Responsable des services et prestations - protection sanitaire de la famille et de l'enfance - lutte contre les fléaux sociaux - lutte contre les tuberculose, le cancer et les maladies vénériennes - protection maternelle et infantile (PMI) - aide sociale à l'enfance, aux familles, aux personnes handicapées et aux personnes âgées - vaccinations Arrête un schéma des établissements et services sociaux et médico-sociaux Autorise la création et l'extension des établissements sociaux et fixe les prix de journée	

Environnement, patrimoine et action culturelle		
<p>Proposition ou accord sur la création de zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU)</p> <p>Organise et finance :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les musées municipaux - les bibliothèques municipales <p>Conserve les archives municipales</p> <p>Donne son avis sur le plan départemental des itinéraires de grande randonnée</p>	<p>Organise et finance :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les musées départementaux <p>Responsable des bibliothèques centrales de prêt</p> <p>Conserve les archives départementales. Reçoit les archives régionales de l'Etat de de personnes privées</p> <p>Définit et modifie le plan départemental des itinéraires de grande randonnée</p>	<p>Collège du Patrimoine et des Sites</p> <p>Liste des sites et paysages à sauvegarder</p> <p>Organise et finance :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les musées régionaux <p>Conserve les archives régionales</p>

Source : Les cahiers français, n° 239, janvier-février 1989.