

# Décentralisation et fiscalité locale : quel bilan ?

par Alain Guengant

**La décentralisation a modifié sensiblement les compétences et les finances des collectivités locales. Toutefois, la gestion des territoires repose aujourd'hui sur un doublonnage administratif systématique, source de surcoûts bureaucratiques mais également d'enchevêtrement des compétences et de duplication des actions. Une réforme réelle des taxes n'est pas réalisable sans réduction du différentiel de croissance entre les capacités contributives des redevables et les impôts votés par les collectivités locales, donc sans une modération des hausses de taux d'imposition. Or, contrainte d'équilibre budgétaire oblige, un ralentissement de la progression des prélèvements fiscaux n'est pas envisageable sans inflexion à la baisse de la trajectoire des dépenses.**

**A**près l'acte I ouvert en 1982 puis l'acte II engagé en 2005, la décentralisation a modifié sensiblement les compétences et les finances des collectivités locales. En 2003, un amendement à la Constitution a consacré la montée en puissance des collectivités territoriales au sein d'un Etat, certes toujours unitaire, mais désormais décentralisé. En 2007, les dépenses publiques locales (189 milliards d'euros) représentent 70% environ des dépenses de l'État (271 milliards).

La décentralisation a tout d'abord renforcé l'autonomie décisionnelle des élus locaux puis, par le transfert de compétences assurées jusqu'alors par l'État, élargi le champ d'action des collectivités territoriales. Parallèlement, les finances locales ont été réformées. Toutefois, les réformes ont surtout abouti à supprimer, ou à réduire, la fiscalité. Les allègements accordés aux contribuables locaux ont été compensés, plus ou moins intégralement, par l'État. D'où la cohabitation paradoxale d'une décentralisa-

tion croissante des dépenses et d'une centralisation également croissante des ressources. Résultat de la prise en charge nationale de la fiscalité locale, les allègements ne seraient pas étrangers au creusement du déficit de l'État. La maîtrise de la dette publique impliquerait par conséquent un effort coordonné de tous les acteurs publics, à la fois national, local et par ailleurs social. Dans ces conditions, faut-il anticiper un acte III de la décentralisation ?

## De l'acte I à l'acte II de la décentralisation

Les actes I et II de la décentralisation présentent des points communs mais aussi des différences.

### Acte I de la décentralisation

L'acte I comportait deux volets principaux. Le premier renforçait le pouvoir de décision des autorités locales. L'exécutif départemental ou

régional, exercé antérieurement par le préfet, était transféré au président de l'assemblée départementale ou régionale. Avec un conseil élu au suffrage universel direct, la région devenait une collectivité territoriale. Le contrôle *a priori* de la légalité des actes administratifs et budgétaires locaux par le préfet était remplacé par un contrôle juridictionnel *a posteriori*, soit du tribunal administratif, soit de la Chambre régionale des comptes.

Le second volet concernait le transfert aux départements et aux régions de compétences exercées jusqu'alors par l'État, essentiellement dans le domaine scolaire du second degré. En revanche, les missions des communes n'étaient guère modifiées. La réorganisation visait à supprimer les conflits d'attribution et les chevauchements d'autorité dans le but de promouvoir une gestion plus efficace des services publics. Le premier objectif était de rectifier la frontière entre d'anciennes activités déconcentrées de l'État et des missions complémentaires assurées par les collectivités locales (par exemple en matière d'aide sociale au profit des départements). Le second était d'étendre les interventions locales dans des secteurs propices à une gestion de proximité (par exemple, le transport scolaire et la construction des collèges attribués aux départements et la construction des lycées transférée aux régions). Toutefois, l'ambition initiale de définir des blocs de compétences homogènes n'a pas totalement atteint son but. L'imprécision des limites et la répartition parfois trop « subtile » des tâches ont entretenu la concurrence entre institutions et favorisé la réapparition de chevauchements.

Le financement des nouvelles compétences s'articulait autour de deux principes. À la date de la réforme, les ressources transférées couvraient exactement les dépenses nouvelles attribuées aux collectivités territoriales. La compensation, intégrale et concomitante, provenait pour moitié d'anciens impôts d'État et pour l'autre moitié de dotations. Les régions recevaient la taxe sur les cartes grises. Les départements obtenaient la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette) et les droits de mutation à titre onéreux et de publicité foncière. La différence entre les dépenses

et les nouveaux impôts, à la date du transfert, était couverte par des dotations globales, donc non affectées au financement des dépenses transférées.

En revanche les années suivantes, les dotations ne compensaient plus nécessairement l'écart entre les dépenses, désormais contrôlées localement, et les nouveaux impôts dont les taux étaient également fixés par les assemblées départementales et régionales. Les dotations évoluaient indépendamment des choix budgétaires locaux, dépensiers ou fiscaux. En dynamique, la compensation s'effectuait à « guichet fermé » sur la base d'un critère d'évolution extérieur à la gestion territoriale. Dès lors, si les dépenses transférées augmentaient plus vite, le déficit de financement devait être couvert par le relèvement des taxes foncières, d'habitation et professionnelle.

Les compétences transférées représentaient à l'origine 6,6 milliards d'euros. Toutefois, plus des deux tiers des crédits (soit 4,5 milliards d'euros) correspondaient à la révision du financement de l'aide sociale départementale déjà inscrite dans les budgets locaux. En conséquence, l'acte I de la décentralisation n'avait pas, à court terme, élargi sensiblement le périmètre financier du secteur local, ni du côté des ressources, ni du côté des charges (de l'ordre de 2,1 milliards d'euros). En revanche, à moyen terme, les nouvelles compétences accordées aux régions et aux départements ont effectivement favorisé une progression des dépenses, notamment dans le domaine des constructions scolaires du second degré. Sur les 45 milliards d'euros de taxes foncières, d'habitation et professionnelle supplémentaires perçues par les collectivités locales depuis la décentralisation, environ 3,6 milliards compensent le différentiel négatif entre dépenses et ressources transférées dans le cadre de l'acte I.

---

### Acte II de la décentralisation

---

L'acte II de la décentralisation à la fois prolonge et amplifie le processus engagé en 1982. La deuxième étape de la décentralisation, à la différence de la première, ne modifie ni la répartition des pouvoirs, ni les dispositifs de

contrôle de la légalité des actes des collectivités locales. En revanche, l'acte II élargit d'entrée le périmètre budgétaire par un double transfert de ressources et de charges nouvelles en provenance du budget de l'État.

L'acte II débute en 2004 avec le transfert du financement du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements. À partir de 2005, il se poursuit avec l'élargissement des compétences locales dans les domaines du développement économique, de la formation professionnelle, des infrastructures, de la santé, de l'environnement, de l'éducation, du patrimoine et de la culture. À l'horizon de 2010, les dépenses transférées devraient représenter 3 milliards d'euros pour les régions et 8,7 milliards d'euros pour les départements, soit donc au total 11,7 milliards d'euros. À nouveau, les communes et les intercommunalités ne seront guère affectées. La décentralisation des compétences nationales concerne uniquement les échelons intermédiaires de la pyramide territoriale. Par secteur, la répartition correspond pour 6,5 milliards d'euros à des interventions dans le domaine de la redistribution des revenus et de la santé, pour 1,1 milliard d'euros à des actions de développement économique et de l'emploi, pour 2 milliards d'euros à des investissements dans les transports et les infrastructures et à 2,3 milliards d'euros à des dépenses dans le secteur de l'éducation et de la culture. Les personnels d'État transférés s'élèvent environ à 96 000 techniciens et ouvriers de service des collèges et des lycées et à 33 000 agents d'entretien des réseaux routiers. La mise en œuvre des transferts est progressive.

L'acte II de la décentralisation poursuit la rationalisation du partage des compétences amorcé en 1982. Le champ d'intervention sociale des départements est élargi aux personnes sans emploi. Le transfert des personnels d'entretien et de restauration prolonge le transfert de la construction des collèges et des lycées respectivement aux départements et aux régions. La poursuite de la décentralisation de la construction et de l'entretien des infrastructures routières amplifie le désengagement de l'État de la

gestion des voies de communication, à l'exception des principales routes nationales et des autoroutes non privatisées.

Le financement des compétences transférées repose pour l'essentiel sur le partage de deux impôts nationaux : la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA). Pour les départements, les quotes-parts représentent des proportions fixes, déterminées l'année initiale du transfert, du produit national des taxes. En l'absence de localisation de l'assiette et de contrôle du taux, les deux transferts d'impôts s'apparentent plus à des dotations qu'à de véritables taxes locales. En revanche, les régions peuvent modifier les tarifs de la TIPP appliqués à la consommation des carburants sur leur territoire, suite à l'autorisation accordée par le Conseil européen des ministres.

Le dispositif de financement de l'acte II suit les principes de compensation fixés lors de l'acte I et désormais inscrits dans la Constitution. L'année du transfert, la compensation est intégrale, concomitante, contrôlée et conforme au principe d'autonomie financière (garantie d'une part minimale de recettes propres contrôlées localement dans l'ensemble des ressources). En revanche, les années suivantes, le parallélisme d'évolution des dépenses et des recettes transférées n'est plus nécessairement assuré. Notamment, la faible croissance de la TIPP observée depuis les années 2000, suite aux modifications de comportements des automobilistes (substitution du gazole à l'essence, réduction de la vitesse moyenne des véhicules), provoque un nouvel « effet de ciseaux » entre dépenses et recettes défavorable aux départements. En revanche, la faculté offerte aux régions de relever dans une certaine marge les tarifs de TIPP limite l'apparition d'un différentiel trop important. Depuis 2003, l'écart de croissance entre dépenses et recettes transférées au titre de l'acte II a nécessité le prélèvement de 2,3 milliards de taxes foncières, d'habitation et professionnelle supplémentaires, soit près de 20% des dépenses nouvelles.

## Le paradoxe : décentralisation des dépenses et centralisation des recettes

Les collectivités locales disposent d'une réelle autonomie financière, toutefois en recul jusqu'à la réforme constitutionnelle de 2003 qui fixe désormais une part « déterminante » minimale de ressources propres par catégorie de collectivités. Les ressources propres, sous forme de taxes et de tarifs perçus et contrôlés localement, représentent 60% environ des recettes définitives des départements et des communes (et intercommunalités), hors emprunts. En revanche, la proportion n'atteint pas 40% pour les régions. La diminution constante de la part des impôts dans les budgets locaux et donc la progression à due concurrence des dotations nationales résultent, d'une part, de la modernisation de la fiscalité nationale, plus particulièrement lors de la généralisation de la TVA au commerce de détail à la fin des années soixante, et, d'autre part, de l'échec des tentatives de réforme directe du système fiscal local depuis les années 1980.

### Réformes palliatives de la fiscalité directe locale

Hors impôts transférés lors des actes I et II de la décentralisation, les ressources fiscales des collectivités locales proviennent principalement de trois taxes directes. La première porte sur les activités économiques (la taxe professionnelle), la deuxième sur la propriété immobilière (la taxe foncière sur les propriétés bâties) et la troisième sur la résidence (la taxe d'habitation).

L'assiette de la taxe professionnelle correspond à la valeur locative des immobilisations inscrites au bilan des entreprises, à la fois en bâtiments (20% en moyenne des bases nationales) et en équipements-matériels (80%). Jusqu'en 1999, les salaires étaient pris en compte à hauteur de 18% des montants versés, y compris les cotisations sociales. De 1999 à 2003, la part « salaires » a été réduite progressivement, conduisant ainsi à supprimer le tiers environ

des bases d'imposition et donc à alléger en proportion l'impôt acquitté par les entreprises. L'assiette de la taxe foncière, identique pour la taxe d'habitation avec cependant des régimes d'abattements différents, correspond à la valeur locative des propriétés évaluée par l'administration fiscale. La valorisation est réalisée par référence aux loyers de marché observés au début des années 1970 et non révisés à ce jour (s'applique uniquement une actualisation nominale uniforme en fonction, initialement de l'évolution des loyers constatés au niveau national, et désormais de la hausse des prix à la consommation).

La taxe professionnelle et la taxe d'habitation sont à l'origine d'amples inégalités d'imposition entre entreprises et habitants, non seulement d'une collectivité à l'autre en réponse aux différences de taux votés par les assemblées délibérantes, mais aussi au sein de chaque collectivité. Les assiettes épousent en effet imparfaitement les capacités contributives. En conséquence, des réformes ont été engagées dans le but d'instaurer une fiscalité locale plus conforme aux possibilités financières des redevables, assimilées pour les entreprises à la valeur ajoutée brute et pour les résidents au revenu. Toutefois, les tentatives de révision directe, générale et immédiate des assiettes ont échoué en raison des transferts de charge jugés trop importants et économiquement ou politiquement à risque. De ce fait, la réforme a emprunté une voie indirecte, sélective et progressive pour aboutir en définitive au même résultat, du moins pour une partie des contribuables, mais au prix d'un recul de l'autonomie fiscale locale.

La réforme des taxes locales repose sur des allègements d'impôts compensés, plus ou moins intégralement, par l'État. La refonte du dispositif fiscal s'est opérée tout d'abord sous forme de réductions de bases, ou exonérations, à l'exemple de la suppression de la composante « salaires » de la taxe professionnelle. Les exonérations privent toutefois les collectivités d'une fraction de la croissance de l'assiette taxable. Le rétrécissement du champ d'application du vote des taux amplifie l'amputation de l'autonomie fiscale locale. Une fraction de la compensation versée par l'État en contrepartie

des exonérations est utilisée pour réduire les disparités de richesse fiscale entre collectivités locales.

La réforme s'est opérée ensuite par un plafonnement national des cotisations. La taxe professionnelle acquittée par une entreprise, tous établissements confondus, est plafonnée à 3,5% de la valeur ajoutée brute. Sont principalement concernées les grandes entreprises des secteurs de l'industrie, de l'énergie et des transports. Le montant excédentaire est pris en charge par le budget national sous forme d'un dégrèvement reversé intégralement aux collectivités locales. Toutefois, pour neutraliser l'incitation à augmenter la pression fiscale, le relèvement des taux d'imposition sur les bases des entreprises plafonnées ne produit plus de recettes supplémentaires aux collectivités. A l'opposé, un plancher de taxation à hauteur de 1,5% de la valeur ajoutée existe, notamment pour les banques et assurances. Plus de la moitié du produit de la taxe professionnelle relève de la valeur ajoutée.

En conséquence, l'imposition des activités économiques connaît un double régime fiscal. Le prélèvement correspond *de facto* à un impôt national proportionnel à la valeur ajoutée pour les entreprises au plafond ou au plancher. La taxe professionnelle demeure un impôt local sur les immobilisations pour les autres. Une assiette valeur ajoutée existe donc déjà pour les principaux redevables. Pour les collectivités locales, les bases d'imposition demeurent assises sur la valeur locative des immobilisations. En revanche, les bases des entreprises plafonnées ne bénéficient plus d'effet-taux. La possibilité de moduler la pression fiscale se limite désormais aux bases non plafonnées, soit à moins de la moitié de l'assiette nationale de la taxe. Le plafonnement a ainsi amplifié la réduction de l'autonomie fiscale locale.

Un dispositif similaire existe pour la taxe d'habitation au titre des résidences principales. Pour les ménages situés approximativement en dessous du revenu médian (corrigé du nombre de parts de quotient familial), la taxe d'habitation est plafonnée selon un barème national progressif compris entre 0% et 3,4% du revenu. L'excédent de cotisation est pris en

charge par l'État sous forme d'un dégrèvement reversé intégralement aux collectivités. Un peu moins de la moitié des contribuables bénéficie du plafonnement. À la différence de la taxe professionnelle, le taux plafond n'est pas uniforme mais progressif. Pour les contribuables non plafonnés, le prélèvement opéré par la taxe d'habitation décroît tendanciellement en proportion du revenu. Le profil dégressif de l'impôt résulte de l'inélasticité de la consommation résidentielle au revenu. En conséquence, la taxe d'habitation présente un profil tout d'abord progressif puis ensuite dégressif au-delà du seuil de plafonnement. Le mode de neutralisation de l'incitation à augmenter la pression fiscale est également différent. Les hausses de taux votées par les collectivités locales ne sont pas plafonnées mais répercutées intégralement sur les contribuables.

En conséquence, la taxe d'habitation connaît aussi *de facto* un double régime d'imposition. Pour un peu moins de la moitié des contribuables, le prélèvement correspond à un impôt national progressif sur le revenu, hors relèvement des taux d'imposition. Pour les autres, la taxe demeure un impôt local à taux proportionnel sur la valeur locative des logements. La réforme de l'assiette d'imposition des résidents a ainsi été réalisée également « à moitié ». Le relèvement de la pression fiscale n'étant pas plafonné, le dispositif ne prive pas les collectivités locales du contrôle du taux d'imposition et donc n'ampute pas leur autonomie fiscale.

---

### Répercussions sur le budget de l'Etat

---

Conséquence de la multiplication des allègements d'impôts, l'État est devenu au fil du temps « le premier contribuable local de France ». En 2006, les compensations d'exonérations représentaient 16,4 milliards et les dégrèvements législatifs 10,7 milliards d'euros. Hors impôts transférés lors des actes I et II de la décentralisation, les concours de l'État aux collectivités locales s'élèvent à 67 milliards d'euros en 2007, soit 20% environ des recettes fiscales nationales. La majeure partie des transferts correspond à des compensations soit d'impôts locaux supprimés ou réduits, soit de

charges transférées. Le reste provient pour l'essentiel du remboursement de la TVA sur les investissements locaux.

Avec près de 40 milliards d'euros en 2007, la dotation globale de fonctionnement constitue le principal dispositif de péréquation financière entre collectivités locales. L'importance accordée à la péréquation découle de l'ampleur des disparités territoriales de pouvoir d'achat des potentiels fiscaux en biens et services publics locaux. Les inégalités proviennent du prélèvement des taxes sur les entreprises dans le cadre de circonscriptions fiscales morcelées. Les disparités culminent de ce fait entre communes pour s'atténuer entre départements et entre régions avec l'élargissement des territoires.

Principe constitutionnel depuis 2003, la péréquation vise, non pas à égaliser, mais à favoriser la convergence des pouvoirs d'achat. Régulièrement réformé sinon dans sa conception du moins dans ses critères de mise en œuvre, le dispositif d'égalisation financière fait l'objet d'une évaluation périodique de performance. En 2001, la péréquation nationale corrigeait 40% des inégalités de pouvoir d'achat entre communes et 51% entre départements.

### Vers un acte III de la décentralisation ?

La répercussion des allègements d'impôts locaux sur le budget de l'État est à l'origine d'un débat sur le rôle des collectivités locales dans l'alourdissement de la dette publique. Fin 2005, la dette publique française s'élevait à 1138 milliards d'euros, soit 66,6% du produit intérieur brut. La France se situait ainsi au-delà du plafond de 60% fixé par le traité de Maastricht.

Apparemment, l'État constitue, sinon l'unique, du moins le principal responsable, avec une dette de 984 milliards d'euros, en croissance de 90% depuis les années 1990. À l'inverse, la dette locale, à hauteur de 119 milliards d'euros en fin 2005, demeure tendanciellement stable sur la période. Soumises à une obligation d'équilibre budgétaire, les collectivités locales

ne sont donc pas concernées par l'envolée de la dette publique, du moins directement. En revanche, *via* l'effet collatéral de la dégradation de la fiscalité locale sur le déficit national, les collectivités locales le seraient indirectement. L'État serait ainsi porteur d'une « dette locale masquée » associée à l'explosion des allègements d'impôts locaux.

La prise en charge croissante des taxes locales par l'État résulte de l'échec des réformes ; échec lié, au moins en partie, à l'alourdissement des prélèvements fiscaux sous l'impact de la progression des dépenses. Effet additionnel, les allègements d'impôts auraient favorisé l'augmentation des prélèvements, alimentant en retour une hausse additionnelle des dépenses. Comment sortir de ce « cercle vicieux » des allègements d'impôts locaux, sources à la fois de creusement du déficit public et de destruction de la fiscalité locale ?

Les deux rapports publiés en décembre 2006 par le Conseil économique et social (CES)<sup>1</sup> et le Comité d'orientation des finances publiques (COFIPU)<sup>2</sup> proposent deux solutions complémentaires. Le premier prône une réforme de la fiscalité et le second une maîtrise de la dépense. Préoccupation commune, la suppression des dégrèvements d'impôts locaux doit permettre de réduire le déficit et donc la dette de l'État.

---

### Réformer la fiscalité ?...

---

La suppression des dégrèvements impliquerait la réforme concomitante des bases d'imposition. La taxe d'habitation serait remplacée par trois impôts locaux sur le revenu des ménages (un premier pour les communes, un deuxième pour les départements et un troisième pour les régions) et la taxe professionnelle par deux taxes sur la valeur ajoutée des entreprises (une pour les communautés et une autre pour les régions). La révision envisagée par le CES com-

<sup>1</sup> Philippe Valletoux (2006), « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne », Avis du Conseil économique et social.

<sup>2</sup> Pierre Richard (2006), Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales, COFIPU.

porterait deux étapes. La première consisterait à réduire de moitié le produit des taxes d'habitation et professionnelle. Réservées aux communes et aux communautés, les taxes ainsi reformatées rendraient possibles l'adoption des nouvelles assiettes imposées par la suppression des dégrèvements. La seconde consisterait à créer pour les départements et les régions deux nouveaux impôts sur le revenu et pour les régions une nouvelle taxe sur la valeur ajoutée des entreprises. Les nouvelles taxes remplaceraient les quotes-parts départementales et régionales supprimées de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation. Les transferts de charge entre contribuables seraient lissés dans le temps à partir d'un compte fiscal global par entreprise ou par foyer fiscal.

La réforme envisagée par le CES, qualifiée de « nouvelle donne », ne devrait pas augmenter la puissance fiscale des collectivités locales. D'une part, les effets-bases ne seraient pas sensiblement ou du moins systématiquement amplifiés. L'effet-base d'une taxe sur la valeur ajoutée des entreprises devrait même être inférieur à l'effet-base des valeurs locatives des immobilisations actuelles de la taxe professionnelle. En revanche, l'effet-base d'un impôt local sur le revenu devrait être supérieur à l'effet-base des valeurs locatives actuelles de la taxe d'habitation. D'autre part, les effets-taux seraient limités par des contraintes légales plus strictes. Les effets-taux seraient aussi contraints par les implications politiques des références au revenu et à la valeur ajoutée, plus aptes que les valeurs locatives des logements ou des immobilisations à sensibiliser les contribuables aux inégalités d'imposition entre collectivités et aux évolutions différenciées dans le temps.

---

### ...ou maîtriser la dépense ?

---

À la différence de la réforme fiscale à l'agenda politique depuis des décennies, la maîtrise des dépenses est une question rarement abordée en France. Le sujet est en effet particulièrement sensible. Pour nombre de responsables locaux, il constitue une remise en cause du principe de libre administration des collectivités territoriales, à la fois de la légitimité des choix politi-

ques des élus et de l'efficacité de la gestion des fonctionnaires locaux. Poser la question postulerait un excès de dépenses. Y répondre conduirait, sans surprise, à recommander des économies budgétaires.

Le rapport de la COFIPU recense les multiples facteurs de croissance des dépenses publiques locales. Pour l'essentiel, deux sources complémentaires apparaissent. La première provient de l'extension en quantité et qualité des services publics, la seconde de l'élévation des coûts de fourniture de ces mêmes services publics et d'administration générale des territoires. Toutefois, la pauvreté des informations disponibles ne permet pas de dissocier systématiquement coûts et services rendus. Le débat reste de ce fait confus. Certains voient dans l'accroissement des dépenses uniquement une augmentation des services. D'autres à l'inverse y voient surtout un alourdissement des coûts d'administration des collectivités. Suivant le point de vue choisi, l'accroissement des dépenses publiques locales augmente ainsi le bien-être social ou au contraire le diminue en privant les contribuables d'une partie de leurs revenus.

En conséquence, le rapport de la COFIPU préconise un nouveau management de la dépense fondé sur une connaissance des coûts des services publics, un débat budgétaire enrichi, notamment par une prospective financière, et une évaluation des politiques publiques. Le rapport propose également d'instaurer de nouvelles relations financières entre l'État et les collectivités locales fondées sur la négociation d'un « contrat pluriannuel de performance et de solidarité », dans le but d'associer les collectivités locales à la réduction du déficit de l'État. Autre enjeu de la maîtrise des dépenses publiques, l'organisation territoriale constitue un sujet régulièrement débattu et à nouveau traité, à l'instar de la fiscalité, par des voies détournées et coûteuses pour les finances publiques. À la différence de la plupart des pays européens, la France dispose d'une pyramide territoriale à quatre niveaux, et non à deux à l'exemple des pays unitaires, ou à trois à l'instar des pays fédéraux. Or pour le rapport de la COFIPU, « le nombre élevé des échelons d'administration locale est un facteur de surcoût qui doit être maîtrisé ».

Le doublement de la stratification administrative provient de l'inadaptation de l'organisation initiale « communes-départements » aux réalités économiques et sociales contemporaines. Les pouvoirs publics ont de ce fait choisi une nouvelle combinaison « communautés-régions » fondée sur des territoires élargis. Toutefois, la nouvelle pyramide n'a pas remplacé l'ancienne mais s'y est ajoutée. En Europe, la France dispose de ce fait d'une densité exceptionnelle de collectivités locales. Conséquence, la gestion des territoires repose sur un doublonnage administratif systématique, source de surcoûts bureaucratiques mais également d'enchevêtrement des compétences et de duplication des actions. Illustration de l'incapacité des pouvoirs publics à réformer les structures administratives, la superposition communautés-communes pourrait constituer l'enjeu central d'un possible acte III de la décentralisation. Une solution consisterait à réorganiser communes et communautés sous la forme d'une collectivité territoriale fédérative inspirée du modèle de Paris-Marseille-Lyon.

## Conclusion

La dégradation de la fiscalité locale ne pourra pas être stoppée sans le choix d'assiettes représentatives des capacités contributives des habitants et des entreprises. Toutefois, une réforme réelle, et non palliative, des taxes n'est pas réalisable sans réduction du différentiel de croissance entre les capacités contributives des redevables et les impôts votés par les collectivités locales, donc sans une modération des hausses de taux d'imposition. Or, contrainte d'équilibre budgétaire oblige, un ralentissement de la progression des prélèvements fiscaux n'est pas envisageable sans inflexion à la baisse de la trajectoire des dépenses. Maîtrise des dépenses et réforme fiscale sont ainsi liées par l'interdépendance, non seulement des questions initiales, mais aussi des solutions susceptibles de surmonter trois décennies d'échecs des tentatives de modernisation des taxes locales.

*Achévé de rédiger le 15 juin 2007*

Alain Guengant  
Directeur de recherche CNRS  
CREM-Université de Rennes I

### Références

- Afonso A. et al., (2005), « Quality of Public Finances and Growth », *Working Paper 438*, ECB, Frankfurt am Main.
- Ahn S. and Hemmings P., (2000), « Policy Influences on Economic Growth in OECD Countries: An Evaluation of Evidence », *Economics Department Working Paper 246*, OECD, Paris.
- Aiginger K., (2004), « The relative importance of labour market reforms to economic growth – the European experience in the nineties », *Wifo Working Papers 232*, Wifo, Wien
- Berger H., and Danninger S., (2006), « The Employment effects of Labor and Product Market deregulation and their Implication for structural Reform », *CESifo Working paper 1709*, Munich.
- Boeri T., Nicoletti G. and Scarpetta S., (1999), « Regulations and Labour Market Performance », *IGIER Working Paper 158*. <http://ssrn.com/abstracts=201748>
- Conway P. et al., (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Economics Department Working Paper 419*, OECD, Paris.
- Conway P and Nicoletti G., (2006), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing-Sectors of the OECD Countries: Measurement and Highlights », *Economics Department Working Paper 530*, OECD, Paris.
- Denis C., Mc Morrow K. and Röger W., (2002), « Production function approach to calculating potential growth and output gaps – estimates for the EU Member States and the US », *European Economy Economic Papers 176*, EU, Brussels.
- Döhrn R., (2005), « Why is growth so sluggish in Germany? A growth accounting approach. In: EUREN (ed.), Towards a Long term Slow Down in Europe or Just a Soft patch? » *The Economic Outlook in Europe in 2005-2006, Summer Report*, [www.euren-network.org](http://www.euren-network.org): 57-61
- ECB – European Central Bank (ed.) (2006), « The importance of public expenditure reform for economic growth and stability », *Monthly Report 2006* (Apr.): 61-74.
- Feld L. P., (2001), « Growth, Unemployment, Investment and Employment Protection Legislation: Panel evidence for EU-12 from 1970 to 1996 », [www.wiwi.unimarburg.de/Lehrstuehle/VWL/FiWi/f2/Forschung/Arbeitspapiere/LABREG3.pdf](http://www.wiwi.unimarburg.de/Lehrstuehle/VWL/FiWi/f2/Forschung/Arbeitspapiere/LABREG3.pdf). Download on 14 March 2007.
- Fuentes A. et al., (2006), « Raising Economic Performance by Fostering Product Market Competition in Germany », *Economics Department Working Paper 507*, OECD, Paris.
- Heitger B., (2001), « The Scope of Government and its Impact on Economic Growth in OECD Countries », *Kiel Working Paper 1034*, IfW, Kiel.
- IMF (ed.) (2004), « Advancing Structural Reforms », *World Economic Outlook April 2004*, IMF, Washington D.C.
- Jacobi L. and Kluge J., (2006), « Before and after the Hartz-Reform: The Performance of Active Labour Market Policy in German. In: EUREN (ed.), A Sustainable Recovery in Europe? The Economic Outlook in Europe in 2006-2007 », *Summer Report*, [www.euren-network.org](http://www.euren-network.org), 39-47
- Kluge J. and Schmidt C.M., (2002), « Can training and employment subsidies combat European unemployment? », *Economic Policy 35*: 409-448.
- Macculloch R and Di Tella R., (2005), « The Consequences of Labor Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data », *European Economic Review 49*: 1225-1259.
- Nicoletti G. and Scarpetta S., (2005a), « Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD », *Economics Department Working Paper 507*, OECD, Paris.
- Nicoletti G. and S. Scarpetta, (2005b), « Product Market Reforms and Employment in OECD Countries », *Economics Department Working Paper 472*, OECD, Paris.
- SVR - Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (Hrsg.) (2002), *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/03*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.