

QUEL AVENIR POUR LES FINANCES DES COLLECTIVITES LOCALES FRANCAISES ?

Les notes de l'IPP

n° 47

Novembre 2019

Emmanuelle Taugourdeau
Juliette Kies

www.ipp.eu

Le processus de décentralisation débuté dans les années 80 a régulièrement étendu le champ des compétences et donc les dépenses des collectivités locales. Leur situation financière s'est, elle, progressivement dégradée, aggravant les inégalités entre territoires. La trajectoire des finances publiques locales est-elle encore soutenable ? Cette question est au cœur de l'actualité, notamment depuis que le Président Emmanuel Macron a annoncé la suppression de la taxe d'habitation, mettant en lumière le difficile équilibre des budgets des collectivités locales. Cette note présente un état des lieux des finances des collectivités territoriales ainsi que les principes fondamentaux de la fiscalité locale afin de réfléchir aux enjeux d'équité entre les territoires de demain. Les externalités, la concurrence fiscale horizontale et verticale, la discipline budgétaire et les mécanismes de péréquation sont autant d'éléments-clés pour analyser la situation actuelle en France. Toutefois, dans une période de décentralisation synonyme de mise en autonomie des territoires, la fiscalité locale n'est pas suffisante pour pallier les profondes disparités entre collectivités. Il est aujourd'hui indispensable de mettre en place des actions plus structurelles pour corriger l'hétérogénéité des territoires.

- La multitude d'échelons de décision et la fragmentation en 35 000 communes du territoire français sont peu cohérentes dans un contexte de concurrence fiscale.
- Si on assiste à une reprise des dépenses (notamment d'investissement) des collectivités locales, leur long mouvement de désépargne et leur endettement croissant semblent être une conséquence de la baisse des dotations de l'Etat.
- Les inégalités financières entre collectivités locales sont peu liées à des choix de gestion des élus et justifient les dispositifs correctifs de péréquation, bien que ceux-ci soient peu performants au niveau communal et manquent de lisibilité.
- La fiscalité locale ne peut à elle seule rendre attractifs des territoires défavorisés sans la mise en place d'investissements plus ambitieux d'aménagement du territoire.



Etat des lieux des finances publiques locales

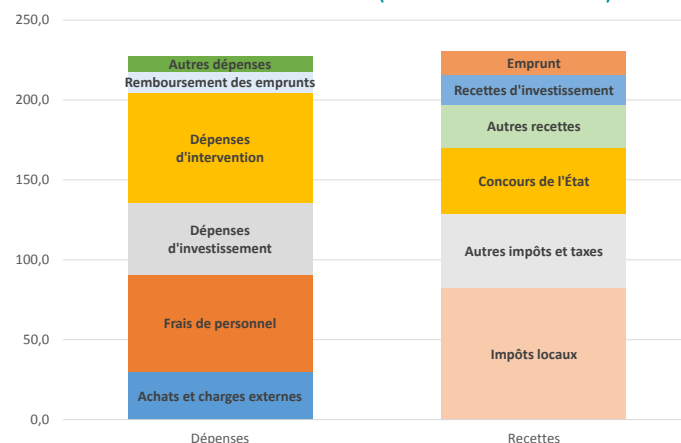
Le modèle des finances publiques locales des années 80 caractérisé par des recettes croissantes, un haut niveau d'épargne et des dépenses publiques locales maîtrisées, a évolué vers un modèle où la contrainte financière est désormais beaucoup plus serrée.

Le financement des collectivités locales

En 2016, les recettes des collectivités locales françaises ont atteint 230 milliards d'euros. Le [Graphique 1](#) montre que la majeure partie de ces recettes provient des ressources propres des collectivités, c'est-à-dire de taxes locales ou de redevances d'utilisation (à hauteur de 130 milliards d'euros). Les concours financiers de l'Etat et le partage de ressources entre les collectivités locales constituent également une part importante du financement local. Ainsi, les dotations globales de fonctionnement (transferts d'argent de l'Etat central vers les collectivités), bien qu'en net recul depuis 2014, atteignent près de 33 milliards d'euros en 2016. Enfin, les collectivités locales peuvent recourir à l'emprunt mais celui-ci est strictement encadré en France. Le crédit ne peut servir qu'au financement des investissements et en aucun cas au recouvrement d'un déficit budgétaire (contrairement à l'Etat). L'encours de la dette de l'ensemble des collectivités françaises représente 148,6 milliards d'euros en 2016 tandis que les nouveaux emprunts représentaient 15 milliards d'euros. Les collectivités locales ne peuvent pas créer d'impôts pour alimenter leur budget. Leur autonomie fiscale réside dans la possibilité de voter le taux des quatre taxes directes : taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et contribution économique territoriale. Par ailleurs, la fiscalité indirecte (Droits de mutation, Taxe d'aménagement, Taxe sur les conventions d'assurance, Taxe de séjour....) représente une part non négligeable des ressources fiscales au niveau local : environ 10% pour les communes et 25% pour les régions et les départements.

Les recettes servent à financer les dépenses des collectivités locales qui s'élèvent à 227 milliards d'euros en 2016 (20% des dépenses publiques totales) soit 10% du PIB. Une partie de ces dépenses, 45 milliards d'euros, correspond à des dépenses d'investissement. Les collectivités territoriales sont très actives en termes d'investissements publics puisqu'en 2016, les dépenses d'investissement représentaient 55% de la totalité des investissements publics français. Depuis 2014, la progression des dépenses des collectivités locales est encadrée par un Objectif d'Evolution de la Dépense Locale (ODEDEL).

Graphique 1 – Recettes et dépenses de l'ensemble des collectivités locales en 2016 (en milliards d'euros)



Lecture : En 2016 les 227 milliards de dépenses des collectivités locales se décomposent en achats et charges externes (29,9 milliards d'euros), frais de personnel (60,7 milliards d'euros), dépenses d'investissement hors remboursement (45,5 milliards d'euros), dépenses d'intervention (68,4 milliards d'euros), remboursement des emprunts (13,4 milliards d'euros) et autres dépenses (dont les charges financières) (9,3 milliards d'euros).

Note : On désigne sous le terme dépenses d'intervention, les dépenses à caractère social, les subventions au secteur associatif et les subventions d'équipement accordées à d'autres collectivités.

Les concours de l'Etat regroupent les dotations globales de financement, la péréquation et les autres dotations. Les autres recettes comprennent, entre autres, les ventes de biens et services et les subventions et participations. Les autres impôts et taxes comprennent entre autres les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et la taxe sur les conventions d'assurances (TSCA).

Source : Direction Générale des Collectivités Locales.

Des finances publiques saines...

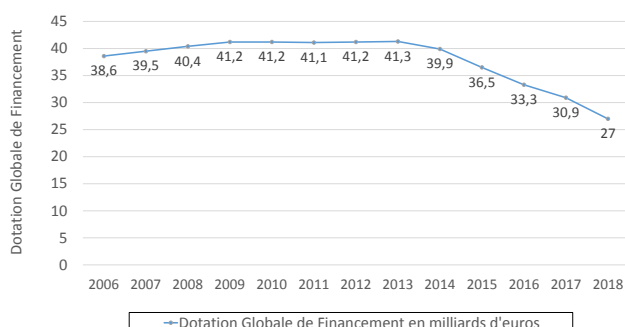
Comme tout autre agent économique, les collectivités locales font face à une contrainte budgétaire. La décentralisation pose la question essentielle de l'équilibre des finances locales et donc d'une certaine discipline budgétaire des collectivités. Cette discipline budgétaire s'oppose à une situation de « contrainte budgétaire relâchée » ou « lâche », lorsque le gouvernement central assume les obligations financières des collectivités locales en dernier recours. Si les collectivités locales savent qu'en cas de faillite l'Etat les renflouera, alors elles n'ont aucune incitation à poursuivre une discipline budgétaire stricte. De telles situations ont été observées par le passé comme par exemple en Suède entre 1975 et 1998 ou en Allemagne avec le renflouement des Landers de Brême et de la Sarre entre 1993 et 2004 (voir Chabellard et Guihéry (2005)). En France, même si quelques communes comme Angoulême, Briançon ou Dignes-les-Bains ont souffert de difficultés financières dans les années 90, poussant le gouvernement central à intervenir, les marges de manœuvre qui pourraient mener à une contrainte budgétaire lâche sont très limitées puisque les conditions de recours à l'emprunt des collectivités locales sont très encadrées. L'emprunt est exclusivement affecté aux nouveaux investissements des collectivités ; il ne peut donc pas financer les dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire les dépenses courantes des

collectivités locales (salaires, achats de fournitures,...). L'emprunt doit être temporaire et le remboursement des intérêts est considéré comme une dépense de fonctionnement. Si les règles budgétaires ne sont pas vérifiées, c'est le préfet qui exécute le budget (« mise sous tutelle »). Malgré ces règles, quelques villes ont récemment fait face à de graves problèmes budgétaires, comme Marvejols qui a été mise sous tutelle en 2015.

... mais soumises à un avenir incertain

Certaines tendances actuelles sont néanmoins assez inquiétantes vis-à-vis de l'équilibre des finances publiques locales. Après un gel de la dotation globale de financement à partir de 2011, celle-ci a fortement baissé à partir de 2014 (Graphique 2) pour atteindre un niveau de 30,9 milliards d'euros en 2017. Cette baisse annoncée par l'Etat en 2013 était motivée par deux éléments : ralentir le processus d'accroissement des dépenses publiques locales observé depuis quelques années et faire participer les collectivités locales à l'effort de redressement des finances de l'Etat.

Graphique 2 – Evolution de la dotation globale de financement



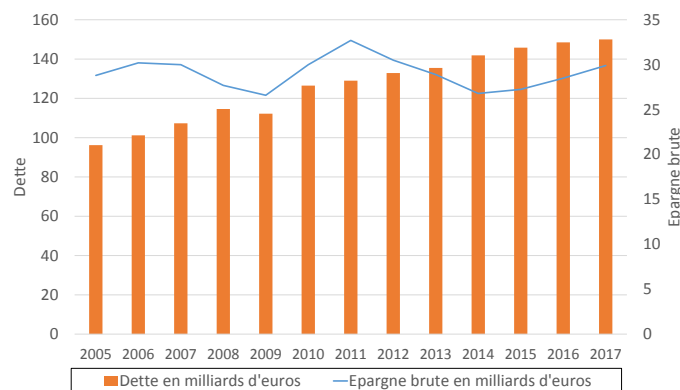
Lecture : En 2016 la dotation globale de financement aux collectivités locales s'élevait à 33,3 milliards d'euros, soit une diminution de 8 milliards d'euros par rapport au niveau de 2013.

Source : Direction Générale des Collectivités Locales.

Face à la baisse programmée des concours financiers de l'Etat à partir de 2014, les collectivités locales ne souhaitant pas augmenter fortement l'impôt ont dû recourir à d'autres formes de financement : diminution de l'épargne et emprunt pour les nouveaux investissements. Ceci a conduit à une forte augmentation de leur dette entre 2004 et 2016, passant d'un peu plus de 112 milliards d'euros à 148 milliards d'euros et à un mouvement de désépargne entre 2011 et 2015. Cette diminution de l'épargne brute (Graphique 3) témoigne d'une situation financière plus tendue durant ces années, à savoir une capacité d'autofinancement ou de remboursement des emprunts existants plus faible. La reprise de la croissance de l'épargne brute depuis 2015 témoigne d'un effort de gestion renforcé de la part des collectivités locales. Mécani-

quement, les dépenses des collectivités locales ont cessé de progresser et on observe même un recul important des dépenses entre 2013 et 2018 avec une légère reprise fin 2018. Cette dernière tendance pourrait être en partie due aux élections municipales de 2020 et au mécanisme de cycle politique induit par ces élections.

Graphique 3 – Evolution de la dette et de l'épargne brute des collectivités locales



Lecture : En 2016, la dette des collectivités locales s'élevait à 148,5 milliards d'euros (rectangles oranges) tandis que l'épargne brute atteignait 28,5 milliards d'euros.

Note : L'épargne brute constitue la ressource interne dont dispose la collectivité pour financer ses investissements de l'exercice. Elle s'assimile à la "Capacité d'autofinancement" (CAF) utilisée en comptabilité privée.

Mais la plus grosse incertitude pourrait venir de la réforme de la taxe d'habitation, taxe exclusivement levée par les communes et certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ¹. Débutée en 2018, elle doit aboutir en 2020 à la suppression de la taxe d'habitation pour 80% des foyers fiscaux. La suppression totale de cette taxe pour l'ensemble des ménages français est prévue pour 2023. Elle représente une perte pour le bloc communal (i.e. communes et EPCI) estimée à 24,6 milliards d'euros en 2020. En 2016, les 21,7 milliards d'euros rapportés par la taxe d'habitation représentaient 34% des recettes fiscales des communes et EPCI. Cette réforme nécessite donc une compensation de la part de l'Etat pour maintenir la fourniture des services publics locaux financés par les recettes des communes.

Le mécanisme de compensation a été dévoilé en juin 2019. La part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties va être transférée aux communes avec des mécanismes d'ajustement pour les gagnants/perdants. Ce scénario maintient le pouvoir de fixation du taux au niveau des communes mais pas au niveau des EPCI. En effet, les pertes des EPCI seront, elles, compensées par un impôt national partagé et donc sans pouvoir de taux. Enfin, la perte de recette des départements qui, eux aussi, font face à de fortes dépenses

1. Les EPCI sont des groupements de communes dont certains sont dits "à fiscalité propre". C'est le cas des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomérations et des communautés de communes.

liées à la prise en charge des revenus de solidarité, sera elle aussi compensée par un impôt national partagé (TVA par exemple). Ce choix de compensation renforce donc le pouvoir de décision des communes relativement aux EPCI et aux départements.

Les interactions entre collectivités locales

Externalités et concurrence fiscale

La théorie économique démontre que les choix de fiscalité ou de provision du bien public local réalisés par une collectivité ont des conséquences sur les autres collectivités. On parle alors d'externalité. Par exemple, une piscine communale profite non seulement aux habitants de la commune mais également à ceux des communes alentour (externalité positive). Dans le contexte de superposition de plusieurs niveaux de gouvernement, il existe deux grands types d'externalités fiscales : les externalités verticales et les externalités horizontales.

La principale conséquence des externalités fiscales horizontales est l'existence d'une concurrence fiscale entre les collectivités locales. On parle de concurrence fiscale lorsqu'un décideur public fixe un taux d'imposition sans prendre en compte les effets de ses propres décisions sur les autres collectivités. En effet, si les bases fiscales sont mobiles, les gouvernements locaux se font concurrence en diminuant les taux d'imposition pour attirer la base sur leur territoire et ainsi récupérer des recettes fiscales supplémentaires. Ce serait par exemple le cas si on appliquait une taxe locale sur le travail alors que les travailleurs sont mobiles d'une commune à une autre. C'est un choix rationnel du point de vue de la collectivité, mais non optimal si on considère le territoire dans son ensemble car cette compétition fiscale pousse les taxes trop fortement à la baisse. Les taux d'imposition obtenus seraient alors trop faibles pour garantir les services publics nécessaires au bon fonctionnement d'une collectivité locale. Ce mécanisme est exacerbé par un morcellement accru de la carte administrative aboutissant à des territoires de petite taille et à une mobilité des bases fiscales encore plus aisée. Par conséquent, les collectivités locales sont amenées à taxer des bases non mobiles² pour éviter les effets néfastes de la concurrence fiscale. Ainsi en France, la fiscalité locale repose logiquement sur la terre et les biens immobiliers, bases fiscales immobiles garantissant une certaine stabilité des recettes, du moins à court et moyen terme³.

Les externalités verticales résultent, elles, de l'exercice du pouvoir d'imposer une même base par plusieurs échelons de gouvernement (superposition fiscale). Toute modification de fiscalité à un niveau de gouvernement affecte alors les recettes des autres niveaux de gouvernement. On peut prendre l'exemple de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). La base fiscale utilisée pour le calcul de cet impôt est la valeur locative du bien considéré. Les taux ensuite appliqués à cette base fiscale sont votés indépendamment par les différentes collectivités locales : communes, intercommunalités et départements. Supposons par exemple qu'un département décide de relever le taux de cette taxe de façon excessive dans le but d'augmenter ses ressources. Un investisseur est alors incité à s'établir dans un autre département pour éviter de payer cette taxe, ce qui pénalisera également les communes du département dans lesquelles il ne réalise pas ses projets.

Du point de vue des externalités tant verticales qu'horizontales, la question de la pertinence de l'échelon communal par rapport à l'échelon intercommunal se pose. Tout d'abord, la fragmentation du territoire français en 34 968 communes pousse la compétition fiscale au maximum entre les collectivités. Ensuite, depuis la loi NOTRE de 2015, chaque commune doit obligatoirement appartenir à un EPCI (établissement public de coopération intercommunale). Or, la création des EPCI a ajouté un échelon de gouvernement, accroissant la superposition fiscale puisque les EPCI à fiscalité propre choisissent le taux et lèvent le produit des quatre taxes directes locales alors que les communes continuent d'appliquer leur propre fiscalité.

Ainsi, pour éviter une concurrence fiscale verticale renforcée, privilégier le niveau intercommunal plutôt que communal en imposant un régime fiscal unique à l'échelle de l'EPCI permettrait de conduire des politiques fiscales à une échelle plus cohérente au regard des mécanismes de la concurrence fiscale horizontale, tout en supprimant un échelon d'imposition. Cela reviendrait à internaliser les externalités fiscales et les externalités liées à la provision des biens publics locaux (piscine). D'ailleurs, dans le cas particulier des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique, l'EPCI se substitue déjà progressivement aux communes pour la gestion et la perception du produit de la fiscalité professionnelle (taxe sur les entreprises).

2. Une base fiscale non mobile correspond à une assiette fiscale qui ne peut pas sortir du territoire dans lequel elle est taxée.

3. A long terme, les constructions neuves et la variation des prix du

logement peuvent avoir un effet sur les recettes.

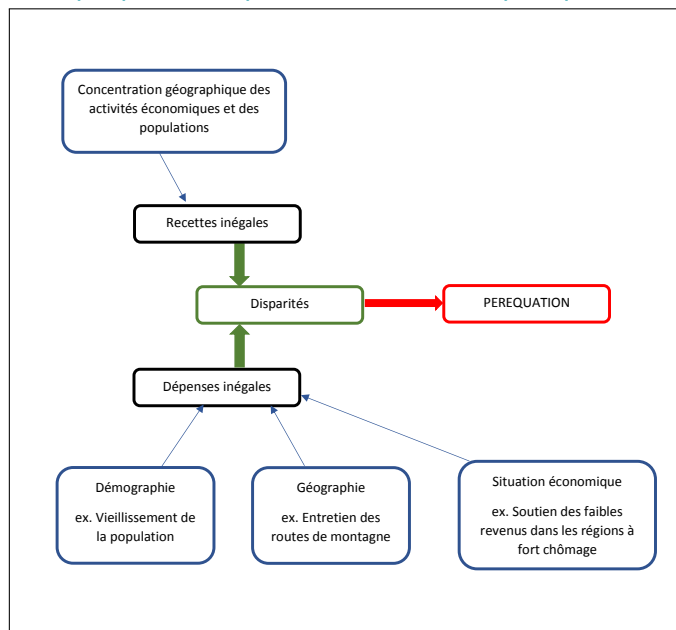
La péréquation : pourquoi faut-il corriger les inégalités fiscales ?

La péréquation est un mécanisme de redistribution entre des collectivités locales aux finances hétérogènes pour atteindre l'objectif d'une répartition égalitaire de charges ou de moyens. C'est un principe constitutionnel depuis la révision constitutionnelle de 2004 : « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités » (Article 72-2, alinéa 5). On distingue deux types de péréquation. D'une part, la péréquation verticale est la modulation des dotations de l'Etat aux collectivités locales pour avantager celles qui ont de faibles ressources propres et/ou de fortes charges. D'autre part, la péréquation horizontale est l'attribution de ressources supplémentaires aux collectivités défavorisées en prélevant une partie des ressources des collectivités dont la situation financière est plus favorable. La péréquation verticale atteint 7,8 milliards d'euros en 2018 soit 29% des dotations globales de fonctionnement tandis que la péréquation horizontale représente 3,4 milliards d'euros. C'est un système complexe qui manque de lisibilité en raison de l'accumulation de dispositifs successifs. Aujourd'hui, on compte 14 fonds et dotations dont 8 sont rattachés à la péréquation verticale et 6 à la péréquation horizontale. Mais est-il vraiment nécessaire de corriger les inégalités fiscales entre collectivités locales ? En effet, l'autonomie décisionnaire et budgétaire des collectivités locales a pour objectif de satisfaire au mieux la diversité des besoins collectifs à l'intérieur de l'espace national. Toutefois, les inégalités entre collectivités locales tant économiques, sociales que géographiques aboutissent à des disparités que la péréquation cherche à limiter. Ces disparités se mesurent par le ratio entre offre de service public local et effort fiscal des contribuables locaux.

Les disparités territoriales peuvent résulter à la fois des dépenses et des recettes (Graphique 4). Le rôle des collectivités locales est de répondre à certains besoins qui constituent des dépenses incompressibles dans leur budget. Le coût de fourniture des biens et services peut alors différer entre deux collectivités selon leur structure démographique ou leur organisation géographique. C'est notamment le cas des dépenses liées au soutien des faibles revenus. En France, le revenu de solidarité active (RSA) est pris en charge par le département et pèse mécaniquement plus lourdement dans les budgets des régions à fort taux de pauvreté. Ce sont des obligations auxquelles doivent faire face les collectivités locales indépendamment de tout choix politique. Par ailleurs, la concentration géographique des activités économiques et des populations engendre une grande inégalité dans les recettes fiscales perçues par les collectivités locales.

La péréquation fiscale apparaît nécessaire pour les éco-

Graphique 4 – Disparités territoriales et péréquation



Lecture : Les disparités géographiques, démographiques et économiques (rectangles bleus) agissent à la fois sur les dépenses et les recettes (rectangles noirs) et donc sur le ratio entre offre de service public et effort fiscal également qualifié de disparités secondaires (rectangle vert).

nomistes. D'abord, la concurrence fiscale entre localités aboutit à ce que ces dernières fournissent des services publics différenciés pour attirer un certain type d'habitants. Les contribuables ont une sensibilité différente pour les biens et services auxquels la ville donne accès et peuvent choisir où ils souhaitent s'installer : c'est le principe du « vote avec les pieds » mis en évidence par Tiebout (1956). Ainsi, de jeunes parents seront plus attirés vers des communes où l'offre de places en crèche est abondante tandis que des personnes âgées seront plus intéressées par des communes où l'offre de services pour personnes âgées est adaptée. Cela conduit donc à une forme de ségrégation de la population selon son besoin de service public et à une spécialisation des collectivités. Dans un état centralisé, seuls des mécanismes de péréquation puissants permettent que le niveau des services publics offerts localement ne varie pas de façon excessive dans l'ensemble du territoire national. La péréquation permet donc une plus grande équité territoriale. De plus, la péréquation peut être un instrument de maîtrise de la dépense afin d'atteindre un équilibre des finances publiques locales. Ainsi, la péréquation horizontale permet d'éviter des dépenses excessives des localités les plus riches et, à l'inverse, de limiter l'emprunt des localités les moins riches.

L'existence de disparités entre territoires est particulièrement vérifiée au niveau communal car la maîtrise des charges souvent incompressibles est délicate pour les petites communes. D'où l'enjeu de la compensation à la suite de la disparition de la taxe d'habitation, d'autant plus que,

si la péréquation permet globalement de corriger des inégalités entre collectivités locales, de grands écarts persistent entre les communes, ce qui souligne la relative inefficacité de la péréquation au niveau communal (Gilbert et Guengant (2004)). La question de la pertinence des dispositifs de péréquation se pose donc et appelle à transformer les mécanismes existants vers plus de simplicité, de lisibilité et de critères propres aux différentes collectivités.

Une restructuration nécessaire

Au regard des éléments développés dans cette note, la restructuration des collectivités territoriales et des finances publiques locales doit s'organiser autour de trois principes majeurs :

- Simplifier l'architecture locale en maintenant uniquement deux échelons de gouvernements locaux : les EPCI et les régions.
- Remettre à plat le système de péréquation qui, par son évolution et sa complexité, ne permet plus de compenser correctement les inégalités entre territoires.
- Adopter un système de fiscalité locale adapté, à savoir, laisser une marge de manoeuvre dans les choix des taux aux collectivités tout en maintenant des contraintes contribuant à une discipline budgétaire locale.

Ces trois grands principes visent à limiter les inefficacités économiques liées au mille-feuille territorial et au manque de lisibilité des systèmes existants. Ils concourent également au renforcement de la notion de responsabilité dans la gestion des finances publiques locales.

Mais cette proposition d'architecture des finances publiques locales ne peut à elle seule atténuer de façon satisfaisante les inégalités entre les territoires. Elle doit s'accompagner d'une politique structurelle plus ambitieuse. Les inégalités entre les collectivités territoriales se sont en effet incontestablement creusées à la suite de plusieurs chocs qui ont joué différemment sur les territoires : crise économique, vieillissement de la population, réforme de la taxe professionnelle, baisse des dotations de l'Etat... Ces inégalités sont la source d'une fracture géographique et de la fragmentation des territoires qui peuvent être néfastes pour la dynamique économique de notre pays. Or, les dispositifs existants pour corriger ces inégalités ont montré leurs limites. La fiscalité locale ne peut corriger qu'une partie des inégalités et non gommer la profonde hétérogénéité entre les collectivités notamment en termes d'attractivité pour les entreprises comme pour les habitants. Ainsi, rendre attractives les collectivités défavorisées nécessite des investissements dans l'aménagement du territoire : développer les transports publics régionaux pour faciliter la mobilité des personnes ou encore assurer un accès internet permettant le télétravail et donc

le maintien d'une activité dans des régions isolées sont autant de mesures à mettre en place.

Auteurs

Emmanuelle Taugourdeau, Chercheur CNRS au CREST et professeur attaché à l'ENS-Paris-Saclay.

Juliette KIES, assistante de recherche au CREST.

Remerciements

Les auteurs remercient les producteurs des données mobilisées dans le cadre de cette étude (Insee et DGFIP).

Les résultats présentés dans cette étude n'engagent que les auteurs.

Références

Binet, M. E., Gilbert, G., Guengant, A., & Pentecôte, J. S. (2016). Soutenabilité des finances locales en France. *Revue d'Economie Regionale Urbaine*, (3), 557-586.

Boyer, P. T. Delemotte, V. Rollet, & B. Schmutz (2019). Les déterminants de la mobilisation des gilets jaunes. Document de travail CREST n°2019-06.

Chabellard, F., & Guihéry, L. (2005). Contrainte budgétaire forte ou relâchée : revue théorique et expériences fédérales au Canada et en Allemagne. *Le fédéralisme fiscal*, De Boeck, Bruxelles, 338-376.

Direction générale des Collectivités locales. Les Collectivités locales en chiffres. Paris, La Documentation française, 2018.

Gilbert, G., & Guengant, A. (2004). Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes. *Économie et statistique*, 373(1), 81-108.

Madies T. (1996). Concurrence fiscale et politique publique locale. In : *Annuaire des collectivités locales*, Tome 16, 205-224.