



**RESSOURCES**  
CONSULTANTS FINANCES

*Mémoire n°113*

***LES MOYENS DE LA DECENTRALISATION  
ET LE PROBLEME DE L'ORGANISATION  
TERRITORIALE FRANÇAISE***

*Document d'analyse en économie financière locale  
(momentané et actualisable)*



*Yann Le Meur est directeur général d'études à RESSOURCES CONSULTANTS FINANCES, société de recherche et prospective en finances locales et professeur associé en Finances locales à l'université de Sciences Economiques de Rennes I. Expert auprès des présidents des communautés urbaines françaises, il a produit plusieurs rapports de recherche et d'expertise relatifs à la loi Chevènement, aux conditions de l'équilibre en TPU, à l'évaluation des charges, aux méthodes d'analyse financière locale.*

*Rennes, le 21 novembre 2005  
Mémoire113.doc*

**SOCIÉTÉ D'ETUDE, RECHERCHE ET PROSPECTIVE EN FINANCES LOCALES** - [www.ressources-consultants.fr](http://www.ressources-consultants.fr)

*Siège : 16, rue de Penhoët – 35000 RENNES - TEL. 02.99.78.09.78 - FAX 02.99.78.09.79 - [contact@ressources-consultants.fr](mailto:contact@ressources-consultants.fr)*

*Direction Sud : 5, avenue Marcel Dassault – Tersud A – BP 25083 - 31504 TOULOUSE Cedex 5 - TEL. 05.62.47.47.20 - FAX 05.62.47.47.21 - [accueil@ressources-consultants.fr](mailto:accueil@ressources-consultants.fr)*

*Antenne Paris : 22, avenue René Coty – 75014 PARIS - TEL. 01.40.64.83.40 - FAX 01.40.47.50.21 - [commercial@ressources-consultants.fr](mailto:commercial@ressources-consultants.fr)*

*S.A. au capital de 500 000 Euros - N° SIRET 381 681 527 00085 - CODE NAF 741 G - RCS RENNES 94 B 81*

# Les moyens de la décentralisation et le problème de l'organisation territoriale française

## Assemblée Générale de l'Association des Maires d'Ille et Vilaine sur le thème « La Décentralisation : quels moyens pour les collectivités ? » – 14 octobre 2005

Les sujets de la décentralisation et de l'organisation territoriale sont ici abordés sous l'angle des moyens et de l'équilibre général de l'organisation territoriale française de la production des biens et services publics.

### 1. LA DYNAMIQUE COMPAREE DES CHARGES ET DES RESSOURCES LOCALES

#### 1.1 L'évolution des ressources des collectivités

Les dotations globales versées par l'Etat aux collectivités locales varient, dans l'ensemble, au rythme fixé par le « contrat de croissance et de solidarité », soit comme l'inflation et seulement un tiers de la croissance du PIB *en volume*. Les ressources externes de fonctionnement des collectivités locales progressent donc moins vite que la croissance économique nationale *en valeur* (évolution du PIB y compris inflation)<sup>1</sup>. Les ressources fiscales directes (n'y figurent donc pas les impôts indirects comme la TIPP ou les droits de mutations) augmentent quant à elles de manière plus soutenue que le PIB en valeur, en combinant l'augmentation de l'assiette fiscale (effet base) et celle des taux d'imposition (effet taux)<sup>2</sup>. La tendance des dernières années fut à la réduction, à la fois de l'effet base (par la suppression de fractions d'impôt remplacées par des compensations évoluant moins vite que ne l'auraient fait les bases supprimées), et du rendement de l'effet taux (par l'allègement de la base sur laquelle s'exerce l'effet multiplicateur de l'effet taux). Tout récemment a été transféré aux collectivités locales un impôt dont l'assiette devrait stagner en volume, voire régresser : la TIPP. La réforme annoncée du plafonnement de la contribution de taxe professionnelle n'affectera pas l'effet base<sup>3</sup> mais va clairement dans le sens d'une réduction de l'effet taux, restreignant de ce fait l'autonomie fiscale des collectivités locales en affaiblissant leur capacité d'ajustement, par le taux d'imposition, de leur ressources par rapport aux charges de production de biens et de services collectifs.

<sup>1</sup> En PLF 2006, l'ensemble des dotations de l'Etat augmente à périmètre constant de **2,4 %** se décomposant en 1,8 % d'inflation et 1/3 de l'évolution du PIB de n-1 en *volume* (soit 1,75 % x 0,33 = 0,58%). Le PIB (de n-1) augmente donc en *valeur* de **3,6 %** (1,8% d'inflation + 1.75%).

<sup>2</sup> Entre 1980 et 2005, la pression fiscale locale réelle sur la taxe sur le foncier bâti (après neutralisation de l'inflation ainsi que des coefficients d'actualisation et de déflation des valeurs locatives, a augmenté de manière consolidée pour les communes et groupements de **80%** (source: cours de finances locales d'Alain Guengant et Yann Le Meur, Université de Sciences économiques de Rennes I).

<sup>3</sup> Ceci constitue une heureuse nouvelle, puisque les collectivités continueront donc, contrairement à ce que visait le projet de réforme Fouquet, à bénéficier d'un différentiel de croissance positif entre l'évolution des bases d'imposition des entreprises et celle du PIB.

## ***1.2 L'évolution des charges des collectivités locales***

Les charges des collectivités locales sont poussées à la hausse par trois facteurs principaux :

- La création, par le Parlement (l'Etat), de nouvelles charges locales<sup>4</sup> imposées aux collectivités, apparaissant notamment dans le domaine social (exemple de l'Aide Personnalisée d'Autonomie), sans qu'un impôt soit créé en contrepartie pour en assurer le financement (au contraire, la vignette a été supprimée),
- Le développement des besoins, notamment dans le domaine de l'action sociale (RMI) ou des transports (le ferroviaire), domaines dont les besoins évolutifs s'expriment désormais dans un cadre décentralisé.
- Le projet, politique et social, des équipes élues par des populations souscrivant par essence à ces perspectives de réalisations, inductrices, faut-il le rappeler, de coûts. Tout au moins quand les projets ne s'inscrivent pas dans une logique de redéploiement. L'intercommunalité dite « de projet » illustre parfaitement ce phénomène d'apparition, par le projet commun, de charges nouvelles.

## ***1.3 L'évolution comparée des charges et des ressources locales***

On crée un effet de ciseau tendanciel quand les ressources de dotations externes ou de compensations de charges stagnent (TIPP départementale) ou évoluent moins vite que la croissance économique nationale (dotations), tandis qu'à l'inverse progressent, plus vite que la création de richesse nationale, des charges locales à fort potentiel évolutif, charges parfois créées par l'Etat ou décentralisées par lui.

## **2. LES FAUX-SEMBLANTS DE LA DECENTRALISATION ET DE L'INTERCOMMUNALITE**

La décentralisation et l'intercommunalité souffrent de faux-semblants engendrés par le caractère opaque, complexe et non abouti de ces processus de redistribution des cartes.

Pourtant, ces processus ont pour fondement de s'inscrire dans une logique de **substitution** interstructurelle de charges et de recettes, et non dans une pratique de **superposition** de projets.

### ***2.1 Une décentralisation difficile***

La décentralisation à la française est confrontée à plusieurs problèmes :

- Elle est sans doute trop parcellisée et minimaliste, quand seul un transfert entier et massif de blocs de compétences permettrait d'éviter à terme les doublons et les interférences.

---

<sup>4</sup> dont tous s'accordent sur leur utilité sociale.

- Elle bloque sur la **spécialisation** fiscale. Les mêmes impôts prélevés aux niveaux nationaux et régionaux permettraient une substitution effective de la dynamique des ressources transférées globales, de visualiser les transferts de ressources et l'imputabilité des décisions. Ainsi pourrait-on par exemple créer ou transférer dans les régions une part d'impôt sur le revenu (remplaçant la taxe d'habitation), de CSG (remplaçant la taxe sur le foncier bâti résidentiel), d'impôt sur les sociétés. Chaque transfert de compétences s'accompagnerait d'une baisse concomitante de la part de ces impôts nationaux (comme dans le cas de la TIPP, mais en y associant tous les impôts nationaux<sup>5</sup>). La lisibilité et l'imputabilité des décisions en ressortiraient renforcées : une augmentation d'une charge sociale décentralisée commanderait une hausse de l'impôt régional clairement imputable à ce besoin social tandis qu'une baisse ou une stagnation de l'impôt national du même type se comprendrait par la disparition du besoin (transféré) de prise en charge du problème par l'Etat.
- Le transfert par l'Etat d'une évolution soutenue de charges transférées n'est pas accompagné par le transfert de ressources assez dynamiques. Les dotations de l'Etat aux collectivités locales, compensant des produits perdus de fiscalité locale dont l'assiette aurait favorablement augmenté, devraient progresser comme la croissance économique nationale. On peut difficilement couvrir à place de l'Etat la croissance de charges transférées incompressibles si l'on ne bénéficie pas de la dynamique de recettes dont bénéficiait l'Etat pour faire face aux dynamiques de ces charges.

## 2.2 *L'intercommunalité en questions*

L'apparition récente des premiers doutes sur l'efficacité économique de la coopération intercommunale a plongé dans la perplexité les thuriféraires d'un système intercommunal peut-être un peu trop présenté comme la solution parfaite permettant de redonner des marges de manœuvre aux collectivités. Face à cette « illusion lyrique », et sans du tout généraliser (il y a autant de modes de gestion que d'établissements de coopération intercommunale), il n'est pas inutile de chercher objectivement à déceler les facteurs qui peuvent conduire à terme à un déséquilibre du **groupe territorial**, cet ensemble composé du groupement et de ses communes membres.

- On a souvent rejeté « l'intercommunalité de gestion » au profit de la noble « intercommunalité de projets ». Ce faisant, on minimisait la fonction de substitution, visant à une gestion regroupée plus efficace, pour favoriser un dispositif de superposition dans lequel un projet intercommunal, économique et politique, s'ajoute aux projets des communes, avec à la clef un besoin de financement récurrent.
- La complexité du système de flux croisés que constitue la TP unique (TPU) a finalement créé par endroit l'illusion d'une capacité de financement supplémentaire, qu'on trouvait dans l'appropriation supracommunale de la croissance de la TP mutualisée, là où il s'agissait uniquement d'un transfert de ressources interne au groupe territorial. La seule véritable capacité supplémentaire de financement qu'apporte la TPU

---

<sup>5</sup> Selon les prévisions du PLF 2006 et à périmètres constants, l'évolution spontanée (hors mesures nouvelles) de la TIPP évolue seulement de 0,5 %, quand celle de l'IRRP est de 6,2 %, de l'IS de 3,9%, et de la TVA de 4,2 % : ceci montre que l'Etat transfère un impôt stagnant, la TIPP, et garde les impôts à potentiel dynamique (source : PLF 2006, séminaire de la Maison de la Chimie, présenté les 8 et 15 novembre 2005 par Eric Julla et Yann Le Meur, RESSOURCES CONSULTANTS FINANCES).

réside dans le surplus récurrent de DGF consolidée<sup>6</sup> que procure, au groupe territorial, l'intercommunalité de TPU.

- On comprend souvent mal la notion **d'économie d'échelle**. Quand la communauté engage un projet que personne n'aurait réalisé tout seul, c'est parce qu'il coûte moins cher par habitant en raison de l'effet de taille (ou économie de dimension). Mais il s'agit d'une dépense - en plus - et non d'une dépense - en moins - comme on le comprend souvent à tort au sujet d'une « économie ». Le fait intercommunal se révèle donc ici générateur de coût supplémentaire.
- La parcellisation des transferts de compétences, sur fond de glorification de la subsidiarité et d'évanescence de l'intérêt communautaire, entraîne des déséconomies d'échelle liées à des doublons incompressibles d'échelons de gestion. « Le transfert de bouts de compétences » provoque l'apparition de doubles charges indirectes pour une série de charges indivisibles ou fixes. Seul le transfert de la totalité d'un service permet d'éviter la déséconomie d'échelle. L'économie d'échelle se trouve en réalité aux deux extrêmes du monde intercommunal. Premièrement, dans les SIVU, dont c'est la vocation de dimensionner un service unique, souvent de type industriel, aux meilleurs rendements d'échelle possibles (périmètre d'usage, dimensionnement de l'outil de production, zone d'exportation du service...). Deuxièmement, la fusion, avec à la clef une unité de pilotage politique que l'avenir consacrerait par l'élection du président communautaire, et de sa liste, au vrai suffrage universel direct.

## Conclusion

La gestion publique gagnerait, afin d'améliorer sa lisibilité et d'atténuer par la diversification des recettes les risques financiers, à abandonner la spécialisation fiscale au profit d'un partage, entre les territoires, d'impôts de même nature. Dans le même temps il faut s'atteler à réduire le nombre de niveaux d'intervention de la puissance publique pour s'attaquer aux déséconomies d'échelle territoriales. La maîtrise des finances publiques et la démocratie ne pourront s'accommoder éternellement de l'empilement des structures territoriales ayant pouvoir fiscal et de l'enchevêtrement inintelligibles des compétences qu'il induit. Il est à craindre que les coûts des superpositions structurelles, qu'engendre souvent par exemple une intercommunalité trop complexe et difficile à maîtriser, ne se traduisent à terme, dans un contexte de rétrécissement probable des aides de l'Etat aux collectivités locales, par une forme d'inflation fiscale.

On peut penser que cette situation inflationniste obligerait la France à réduire l'émiettement et l'empilement des structures, qui contrarient la lisibilité, l'imputabilité et l'efficacité de l'action publique.

**Yann Le Meur**

---

<sup>6</sup> Peuvent s'y ajouter très marginalement, dans des cas rares et aléatoires, des gains d'opportunité liés notamment à des légères surfiscalisations mécaniques d'entreprises provoquées par le dispositif de TPU.