



Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne

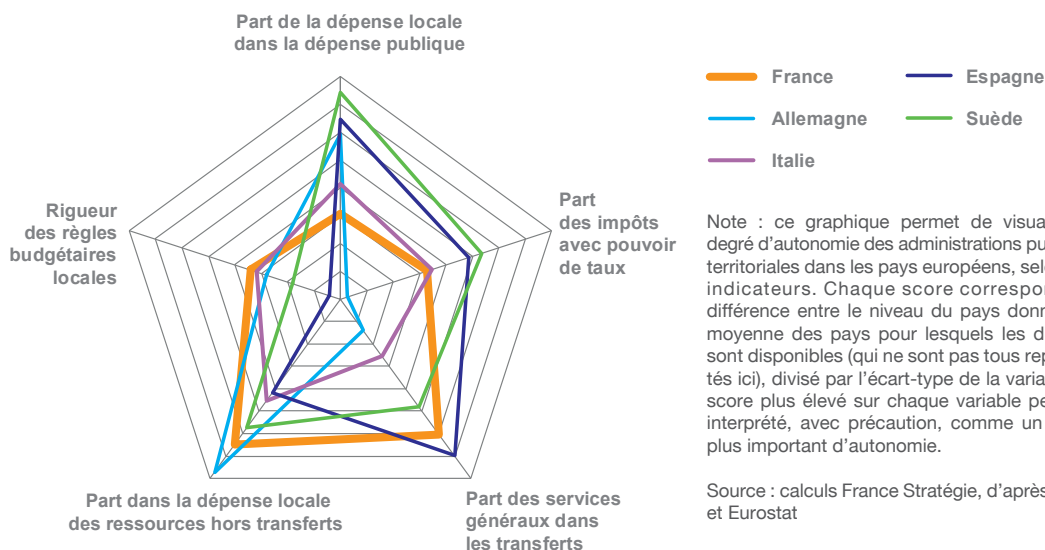
La France se singularise par une faible décentralisation des dépenses publiques. Seulement 20 % de ces dépenses sont payées par les administrations territoriales, contre 31 % en moyenne dans l'Union européenne. Tous les grands pays voisins décentralisent plus que la France, notamment en matière d'éducation et de santé. Ce constat est à nuancer s'agissant des investissements publics, les administrations territoriales françaises finançant une part importante. En outre, la part des dépenses locales dans le total des dépenses publiques est un indicateur imparfait du degré de décentralisation : le payeur n'est pas toujours celui qui décide.

La France est moins singulière pour la répartition des ressources des administrations territoriales. La part des recettes fiscales y est un peu plus forte que dans les autres pays et celle des transferts de l'État un peu plus faible. Est-ce le signe d'une plus grande autonomie des administrations territoriales ? Pas forcément, car le pouvoir réel des administrations territoriales sur ces recettes se révèle très variable. Ainsi, les transferts de l'État sont plus largement forfaitaires en France que dans les autres pays, où ils sont souvent fléchés vers des politiques particulières. À cet égard, les collectivités territoriales françaises seraient donc plus autonomes. S'agissant des recettes fiscales, elles semblent moins autonomes que dans les pays fédéraux mais autant que dans les autres pays.

La capacité d'emprunt des administrations publiques territoriales est limitée par des règles budgétaires dans la plupart des pays européens. La règle d'or française – qui veut que l'emprunt finance l'investissement et non le fonctionnement – n'est pas plus contraignante que les règles budgétaires imposées aux administrations territoriales des autres pays. Elle se révèle cependant plus efficace puisque les collectivités territoriales françaises sont plutôt moins endettées qu'ailleurs.

Au total, si la décentralisation des dépenses publiques apparaît faible en France, les ressources des administrations territoriales leur confèrent une autonomie de gestion qui n'est pas inférieure à celle des autres pays européens.

Scores de quelques pays européens sur différents indicateurs d'autonomie financière



INTRODUCTION

Le 25 avril 2019, à l'issue du Grand Débat national, le président de la République a déclaré vouloir ouvrir un « nouvel acte de décentralisation » portant notamment sur le logement, les transports et la transition écologique. Par ailleurs, la suppression de la taxe d'habitation sur toutes les résidences principales invite à revoir le financement des collectivités territoriales.

Cette note a pour objet d'éclairer les débats que ces réformes soulèveront. Les dépenses publiques sont-elles plus décentralisées dans les autres pays européens qu'en France ? Comment les collectivités territoriales y sont-elles financées ? Y a-t-il une spécificité française en la matière ? La première partie examine les dépenses des collectivités territoriales de l'Union européenne et la seconde leurs ressources.

LA DÉCENTRALISATION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Les comparaisons internationales présentées ici portent sur les dépenses des administrations publiques, au sens de la comptabilité nationale. Ces administrations sont traditionnellement regroupées en quatre grandes catégories : les administrations publiques centrales, soit l'État et les organismes qu'il contrôle et qui exercent principalement une activité non marchande¹ ; les administrations de sécurité sociale (ASSO) ; les États fédérés dans les pays de nature fédérale (par exemple, les Länder en Allemagne) ; enfin les administrations publiques locales (APUL).

Cette dernière catégorie couvre en France non seulement les collectivités territoriales, avec leurs budgets principaux et annexes, et les établissements publics de coopération intercommunale, mais aussi les « organismes divers d'administration locale ». Ceux-ci comprennent les établis-

sements publics locaux – tels que les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours, les collèges et les lycées – ainsi que certains établissements publics nationaux dont l'activité s'exerce sur une partie du territoire, comme les parcs nationaux ou les chambres consulaires. Les dépenses de ces « organismes divers » ne représentent cependant que 15 % des dépenses des APUL.

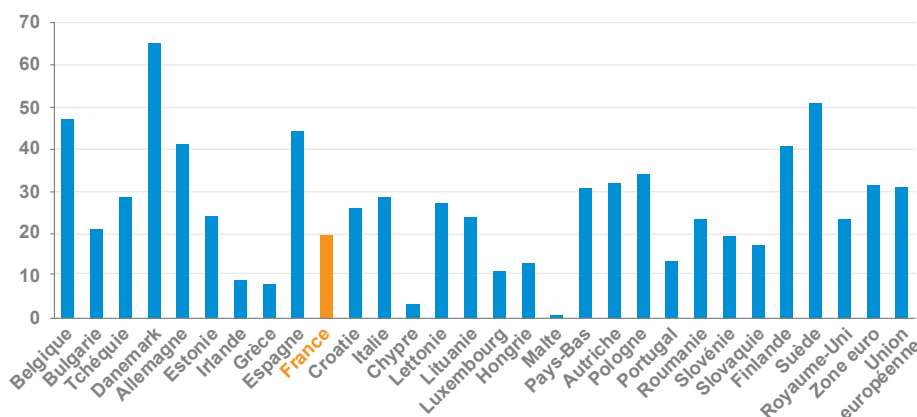
En revanche, les services publics industriels et commerciaux locaux comme la distribution d'eau – quel que soit leur mode de gestion, délégation de service public ou régie – ne font pas partie des APUL car leur activité est principalement marchande.

Les dépenses publiques sont les dépenses consolidées de l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire corrigées des transferts entre administrations publiques. En effet, additionner par exemple les transferts de l'État central aux collectivités locales et les dépenses de ces collectivités conduit à compter deux fois la même dépense. On désigne ici par l'expression « dépenses publiques locales » les dépenses consolidées des APUL et des États fédérés (là où ils existent) et ces entités par l'expression « administrations territoriales ».

La part des dépenses publiques locales est particulièrement faible en France

Les dépenses publiques locales représentent 20 % des dépenses publiques en France en 2018, contre une moyenne de 31 % dans l'ensemble de la zone euro ou de l'Union européenne (voir graphique 1). Mesurée à cette aune, la décentralisation des dépenses publiques est particulièrement importante au Danemark (65 %), en Suède (51 %), en Belgique (47 %), en Espagne (44 %), en Allemagne (41 %) et en Finlande (41 %). Au Royaume-Uni (24 %), elle n'est pas beaucoup plus forte qu'en France.

Graphique 1 – Part des dépenses locales dans les dépenses publiques en 2018, en pourcentage



Note : les moyennes de la zone euro et de l'Union européenne sont pondérées par les dépenses de chaque pays.

Source : France Stratégie, données Eurostat

1. Appelés organismes divers d'administration centrale (ODAC) dans la terminologie des comptes nationaux. On en compte quelque 700 en France : Musées nationaux, universités, CNRS, INRA, INED, Inserm, ADEME, CEA, etc.



Compte tenu du niveau élevé des dépenses publiques en France, l'écart avec les autres pays est plus faible si on rapporte la dépense publique locale au PIB. Ce ratio est en effet de 11,1 % en France en 2018 contre 14,1 % dans l'Union européenne et 14,4 % dans la zone euro. Il s'établit à 18,1 % en Allemagne et 9,6 % au Royaume-Uni.

Dans les pays fédéraux – Belgique, Allemagne, Espagne et Autriche –, les dépenses des États fédérés sont supérieures à celles des administrations publiques locales. En Allemagne, par exemple, les dépenses des États fédérés représentent 10,4 % du PIB, contre 7,7 % pour les APUL (les communes).

Dans les pays non fédéraux, il existe des collectivités, telles les régions en France, qui peuvent être comparées aux États fédérés mais les statistiques internationales ne permettent pas d'isoler leurs dépenses. Ces données sont disponibles toutefois s'agissant des régions françaises et elles montrent que leurs dépenses sont très faibles en comparaison : elles se sont élevées à 24 milliards d'euros en 2017 (soit 1,1 % du PIB) pour une dépense totale des APUL de 254 milliards.

Dépenses centralisées en France, décentralisées ailleurs

La comptabilité nationale permet de décomposer les dépenses publiques par fonction à partir de la nomenclature CFAP (Classification des fonctions des administrations publiques) qui est harmonisée au niveau international. Même

s'il est parfois difficile de comparer les politiques publiques d'un pays à l'autre – en particulier en matière de santé² –, cette nomenclature permet d'analyser la répartition des compétences des administrations publiques dans les différents pays en calculant la part de la dépense publique portée par les administrations territoriales sur chaque fonction.

Par rapport aux autres pays européens, la dépense locale joue en France un rôle beaucoup moins important dans l'enseignement, la santé et la protection sociale hors santé (voir tableau 1). Plus globalement, on constate que les différences entre pays sont principalement déterminées par ces fonctions. La protection sociale hors santé est généralement couverte à moins d'un tiers par les collectivités (sauf au Danemark), alors qu'en matière de santé on a affaire à deux cas polaires : la dépense locale est très faible en France, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Belgique, elle est très élevée dans les pays du Nord et en Espagne. La variabilité des dépenses dans l'enseignement – due principalement à la rémunération des enseignants – suggère des choix de décentralisation très différents d'un pays à l'autre. Ainsi, en Belgique, en Allemagne, en Suède et en Espagne, ces dépenses sont essentiellement décentralisées alors qu'en Italie et en France, la dépense locale représente moins de 30 % de la dépense totale.

Pour donner un ordre de grandeur, si les dépenses d'enseignement étaient payées à hauteur de 62 % par les administrations publiques locales en France comme dans la moyenne de l'Union européenne, au lieu de 29 %, la

Tableau 1 – Part de la dépense publique locale dans la dépense publique, en 2017

Part de la dépense locale	Autriche	Belgique	Danemark	Espagne	Finlande	France	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède	Moyenne*	Allemagne**
Affaires économiques	36%	65%	39%	57%	34%	36%	40%	45%	28%	39%	42%	64%
Défense	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%
Enseignement	57%	100%	42%	96%	66%	29%	22%	80%	52%	80%	62%	92%
Logement et équipements collectifs	87%	100%	35%	99%	58%	80%	87%	85%	82%	91%	81%	85%
Loisirs, culture et culte	53%	95%	46%	83%	61%	75%	36%	72%	33%	79%	63%	91%
Ordre et sécurité publics	14%	52%	7%	47%	20%	21%	12%	19%	46%	16%	25%	89%
Protection de l'environnement	58%	91%	55%	90%	32%	86%	91%	92%	54%	51%	70%	68%
Protection sociale	16%	31%	82%	9%	21%	9%	3%	20%	23%	33%	25%	24%
Santé	51%	14%	98%	94%	83%	1%	98%	6%	3%	97%	55%	6%
Services généraux des administrations publiques	33%	44%	19%	36%	49%	34%	20%	23%	13%	40%	31%	58%
TOTAL GÉNÉRAL	32%	46%	64%	44%	40%	19%	27%	31%	23%	51%	38%	40%

* Moyenne non pondérée des pays considérés, hors Allemagne.

** Pour l'Allemagne, les transferts ne sont pas distingués par fonction dans les statistiques d'Eurostat. On rapporte la dépense par fonction dans les administrations territoriales à la dépense totale des administrations publiques non consolidée des transferts.

Note : la fonction « affaires économiques » correspond surtout à des subventions aux entreprises.

Source : calculs France Stratégie, données Eurostat

2. Voir Gouardo C. et Lenglard L. (2019), « Où réduire le poids de la dépense publique ? », *La Note d'analyse*, n° 74, France Stratégie, janvier.

dépense locale d'enseignement s'élèverait à 76 milliards d'euros au lieu de 36 milliards. En matière de santé, avec le même type de calcul, on obtiendrait des dépenses locales de 99 milliards d'euros, au lieu de 2 milliards actuellement.

Une part des administrations territoriales dans les investissements publics un peu au-dessus de la moyenne

Ces résultats suggèrent également que les administrations locales en France portent une part relativement faible de la masse salariale publique et des prestations sociales. En effet, l'enseignement représente une part importante de la rémunération des salariés publics, alors que la santé et la protection sociale sont principalement financées par les prestations.

La décomposition de la dépense publique non plus par fonction mais par nature – prestations, rémunérations, subventions, etc. – montre que les charges de personnel des administrations publiques locales représentent 28 % de la masse salariale publique totale en France contre 43 % dans l'Union européenne et 40 % dans la zone euro. De même, seulement 7 % des prestations sociales en nature sont portées par les administrations locales en France, contre un quart dans l'UE et un cinquième dans la zone euro. En revanche, la France se caractérise par l'importance des administrations locales dans le financement de l'investissement public : leur part n'est supérieure que dans les fédérations d'États que sont la Belgique, l'Espagne et l'Allemagne (voir graphique 2).

Le poids relatif des dépenses publiques locales est un indicateur imparfait du degré de décentralisation

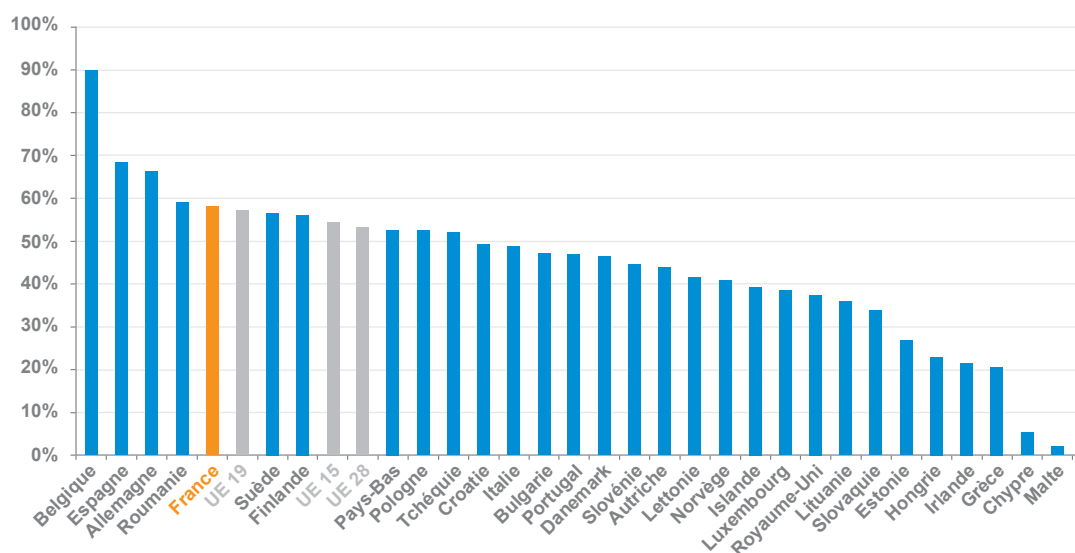
La part des dépenses publiques locales dans le total des dépenses publiques est toutefois un indicateur imparfait

du degré de décentralisation. En effet, dans certains pays, il arrive que les collectivités territoriales payent la majeure partie des dépenses liées à une politique publique sans avoir pour autant de réelle autonomie. L'État peut en effet les obliger à affecter un montant précis de crédits à cette politique et à transférer ces derniers à des opérateurs qu'il choisit lui-même. Il peut également définir précisément la nature des services rendus et de leurs bénéficiaires. Il peut enfin soumettre l'usage des facteurs de production des services publics locaux à de fortes contraintes réglementaires, par exemple en fixant lui-même les conditions de recrutement et de rémunération des agents des collectivités locales.

En France, par exemple, le RSA est financé par les départements, mais le montant et les conditions d'attribution en sont fixés par l'État. À l'inverse, le financement de certaines dépenses par d'autres acteurs peut résulter de décisions prises par les collectivités locales. Ainsi, toujours en France, ce sont les collectivités qui décident d'ouvrir un établissement d'accueil du jeune enfant (crèches) ou un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), mais le financement de leur fonctionnement est ensuite assuré en partie par les caisses de sécurité sociale (caisses d'allocations familiales et caisses d'assurance maladie).

Notons que le degré de décentralisation des dépenses n'est pas toujours le même d'une zone géographique à l'autre dans un même pays. En France, la réforme constitutionnelle de 2003 a ainsi prévu que des collectivités locales volontaires puissent expérimenter l'exercice de compétences nouvelles pour une durée limitée et dans des conditions fixées par la loi.

Graphique 2 – Part de l'investissement public porté par les administrations locales, en 2018



Source : calculs France Stratégie, données Eurostat

L'OCDE a mesuré en 2018 le degré réel d'autonomie des administrations territoriales pour cinq fonctions – éducation, transport, santé, logement et prise en charge de la dépendance –, sur la base d'un questionnaire détaillé envoyé aux pays membres³. L'agrégation des réponses permet d'obtenir un indicateur synthétique de décentralisation des dépenses publiques qui complète le rapport des dépenses publiques locales aux dépenses publiques totales.

On constate qu'il existe bien une corrélation entre la décentralisation des dépenses et le pouvoir de décision mais que cette corrélation est limitée. Par exemple, si les dépenses sont presque entièrement décentralisées en Italie dans le domaine de la santé, l'État y conserve un pouvoir de décision plus élevé qu'aux Pays-Bas où la décentralisation des dépenses est très faible.

Dans le questionnaire de l'OCDE, la France n'a répondu qu'aux questions relatives à l'éducation. Ses réponses confirment un faible degré de décentralisation des dépenses éducatives : elle se situe au 17^e rang sur 23 pays dans ce domaine. Les cinq premiers pays sont l'Estonie, la Belgique, la Suisse, la Norvège et les Pays-Bas. Parmi les grands pays européens, seule l'Italie est derrière la France.

La comparaison entre la France, l'Allemagne et la Suède montre, par exemple, que les décisions relatives à la gestion des enseignants des collèges – qu'il s'agisse de recrutement ou de rémunérations – sont prises pour 83 % au niveau de l'État en France, pour 67 % au niveau des Länder et 33 % au niveau des communes en Allemagne, pour 42 % par les collectivités locales de base, 25 % par

les écoles et 33 % en coordination entre ces deux niveaux en Suède⁴. Les matières enseignées dans chaque établissement et les horaires qui y sont consacrés sont décidés pour 67 % au niveau national en France et pour 67 % au niveau des Länder en Allemagne, mais pour 83 % au niveau national en Suède (alors même que le degré de décentralisation des dépenses d'éducation y est de 80 %). Le degré de décentralisation réel et de contrainte exercée par l'État peut donc varier selon la nature des décisions.

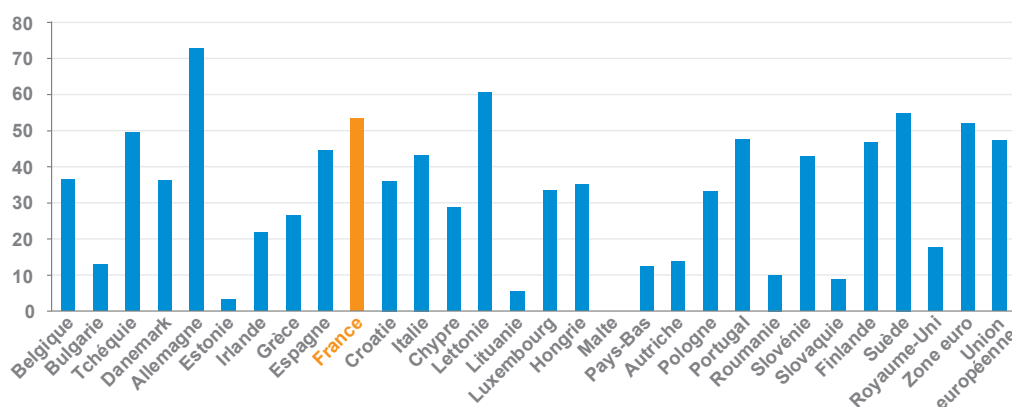
LES RESSOURCES DES ADMINISTRATIONS TERRITORIALES ET LEUR AUTONOMIE

Des modèles très différents, sans singularité réelle de la France

Les dépenses publiques locales sont financées par les ressources des administrations territoriales. Pour la quasi-totalité⁵, ces ressources peuvent être regroupées en quatre catégories : les prélèvements obligatoires (impôts) ; les transferts en provenance de l'État ou des autres administrations publiques⁶ ; les recettes tirées de la vente de biens et services marchands ou des paiements résiduels des ménages pour les services non marchands ; enfin les emprunts.

En France, en 2017, les dépenses publiques locales sont financées à hauteur de 53 % par des prélèvements obligatoires⁷, ce qui est proche de la moyenne de la zone euro (52 %) et supérieur à celle de l'Union européenne (47 %) (voir graphique 3). Au sein des grands pays, cette part des prélèvements obligatoires est la plus élevée en Allemagne (73 %) et en Suède (55 %). Elle est particulièrement faible

Graphique 3 – Part des prélèvements obligatoires dans le financement des dépenses publiques locales en 2017, en pourcentage



Source : France Stratégie, données Eurostat

3. Dougherty S. et Phillips L. (2019), « The spending power of sub-national decision makers across five policy sectors », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 25, mars.

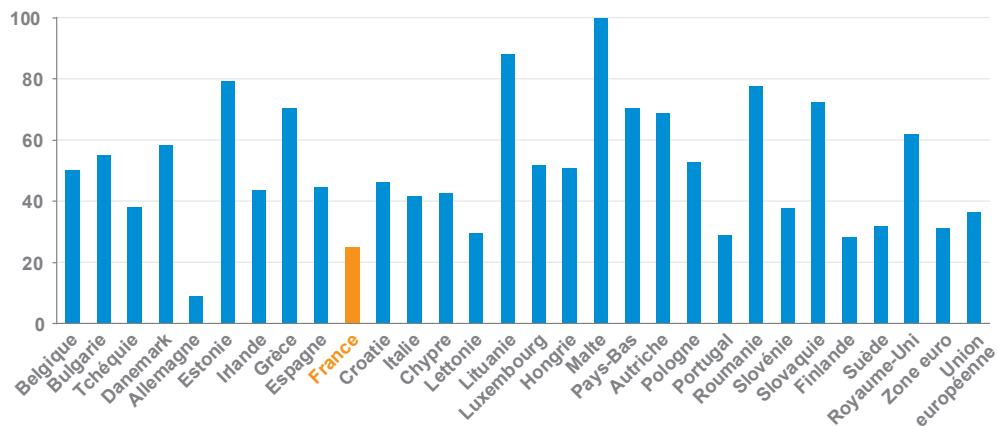
4. OCDE (2018), *Regards sur l'éducation 2018. Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE.

5. D'autres recettes en comptabilité nationale ne sont pas prises en compte ici car leur nature est hétérogène et leur montant marginal (3 % des dépenses publiques locales dans l'UE), par exemple des recettes d'ordre correspondant à la production de biens immobilisés au bilan. La somme des parts des quatre catégories de ressources retenues ici dans le financement des dépenses publiques locales est donc un peu inférieure à 100.

6. Il existe des transferts des administrations de sécurité sociale vers les collectivités locales permettant de financer des prestations sociales gérées par celles-ci.

7. Cette part est de 58 % pour l'Insee, qui ne retient pas exactement la même définition des prélèvements obligatoires des APUL. En 2017, ces prélèvements sont de 135 milliards d'euros pour Eurostat et de 143 milliards pour l'Insee. La répartition des ressources des APUL est donc légèrement différente selon les sources.

Graphique 4 – Part des transferts des autres administrations publiques dans le financement des dépenses publiques locales en 2017, en pourcentage



Source : France Stratégie, données Eurostat

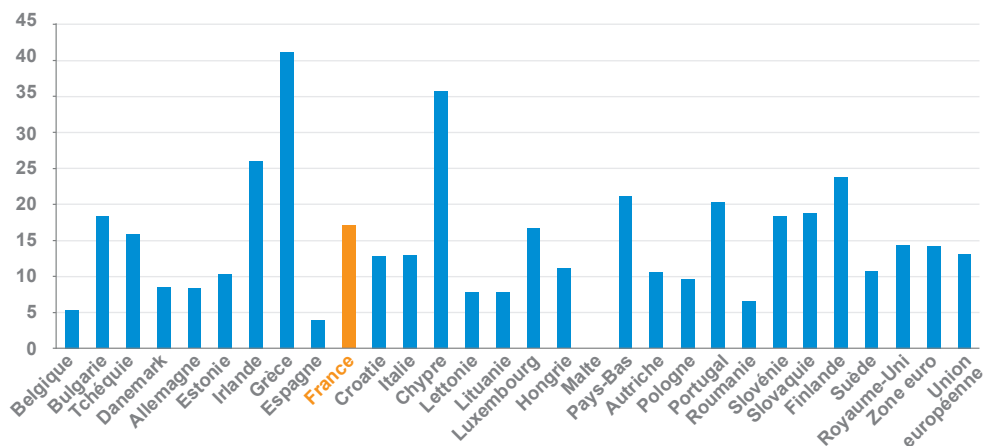
aux Pays-Bas (12 %) et au Royaume-Uni (18 %). Dans la plupart des pays de l'OCDE, la principale ressource des collectivités locales – hors États fédérés – est l'imposition de la propriété immobilière. Cette imposition représente près de 50 % des ressources des collectivités locales en 2017, en France comme en moyenne dans l'OCDE. En revanche, la France se caractérise par une faible part de l'imposition des revenus des ménages ou des sociétés dans les ressources fiscales des collectivités et une part plus importante des impôts de production (surtout *via* la CVAE et la CFE⁸) et des impôts sur des biens et services spécifiques (surtout *via* la fiscalité énergétique et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance).

Les transferts des autres administrations publiques représentent 25 % des dépenses publiques locales en France en 2017, ce qui est nettement inférieur aux

moyennes de la zone euro (31 %) et de l'Union européenne (37 %) (voir graphique 4). Parmi les grands pays, l'Allemagne se singularise par le poids particulièrement faible de ces transferts (9 %), qui sont beaucoup plus importants aux Pays-Bas (70 %) et au Royaume-Uni (62 %).

Les recettes marchandes accessoires (frais d'inscription aux activités culturelles, sportives, etc.) et les paiements résiduels des ménages pour les services publics non marchands (participation aux dépenses des caisses des écoles, etc.) représentent 17 % des dépenses publiques locales en France en 2017 (voir graphique 5). Ce chiffre est légèrement supérieur aux moyennes de la zone euro (14 %) et de l'Union européenne (13 %). La France ne se distingue donc pas particulièrement. Ces ressources sont plus importantes aux Pays-Bas (21 %) et très faibles en Espagne (3 %), en Belgique (5 %) et en Allemagne (8 %).

Graphique 5 – Part des recettes marchandes et des paiements résiduels des ménages dans le financement des dépenses publiques locales en 2017, en pourcentage



Source : France Stratégie, données Eurostat

8. La Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est due par les entreprises et les travailleurs indépendants ayant un chiffre d'affaires supérieur à 152 500 euros. Assise sur les biens soumis à la taxe foncière, la Cotisation foncière des entreprises (CFE) est due dans chaque commune où l'entreprise dispose de locaux et de terrains. Ensemble, CVAE et CFE forment la Contribution économique territoriale (CET), qui s'est substituée – partiellement – à la taxe professionnelle en 2010.

Encadré 1 – L'autonomie des collectivités territoriales dans la Constitution française

En application de l'article 72 de la Constitution, « les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi ». L'article 72-2 ajoute : « Elles bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ». Les collectivités locales peuvent donc recevoir seulement une partie du produit d'un impôt et elles n'en fixent pas nécessairement elles-mêmes l'assiette et le taux. En pratique, l'assiette des impôts est le plus souvent déterminée par la loi.

Les collectivités peuvent fixer le taux de certains impôts et c'est notamment le cas des impôts fonciers (taxes d'habitation, taxes foncières sur le bâti et le non-bâti, taxe d'enlèvement des ordures ménagères), sous certaines contraintes (taux maxima, liens entre leurs taux... qui jouent peu en pratique). L'État fixe lui-même le taux de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et en répartit le produit entre les collectivités. Il autorise les collectivités locales à moduler le taux de la TICPE (taxe intérieure de consumma-

tion sur les produits énergétiques), mais dans d'étroites limites. Elles peuvent fixer les taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), mais en ne dépassant pas des plafonds établis par la loi qui sont presque toujours atteints.

En ajoutant que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources », l'article 72-2 a en outre posé un « principe d'autonomie financière des collectivités territoriales ». Leurs ressources propres incluent les recettes fiscales dont l'État fixe le taux et, selon le Conseil constitutionnel, il ne résulte d'aucune disposition constitutionnelle que les collectivités locales bénéficieraient d'une « autonomie fiscale ».

Une loi organique du 29 juillet 2004 précise comment calculer le taux d'autonomie financière, notamment en définissant les ressources propres non fiscales (redevances pour services rendus, etc.) et en stipulant que ce taux ne doit pas être inférieur à celui atteint en 2003 pour chaque catégorie de collectivité : 61 % pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale, 59 % pour les départements et 42 % pour les régions.

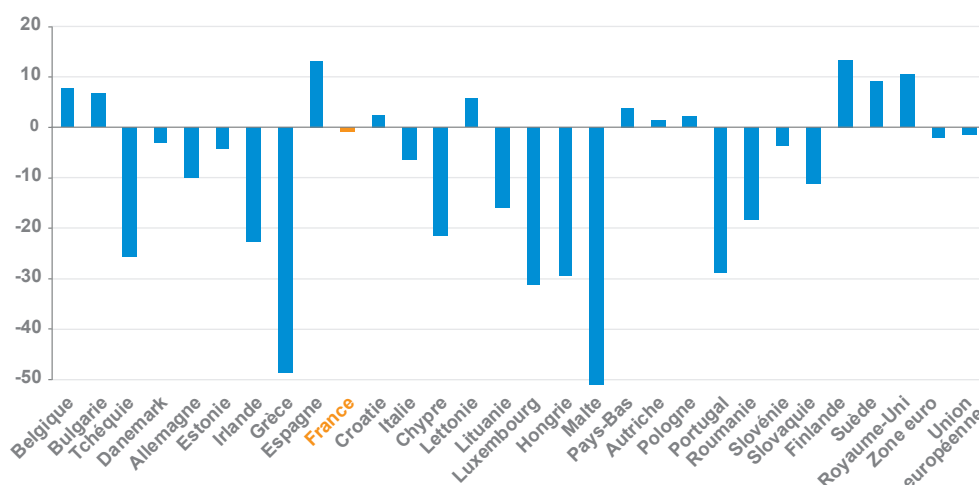
Les comptes des APUL ou des États fédérés se soldent en comptabilité nationale par une capacité de financement qui est la différence entre leurs recettes (hors emprunts) et leurs dépenses (y compris les investissements non financiers, mais hors remboursements d'emprunts). Si les recettes sont inférieures aux dépenses, il s'agit d'un besoin de financement qui est égal à la variation de l'endettement net.

Ce besoin de financement est très variable d'une année à l'autre. Aussi le graphique 6 fait-il apparaître le besoin de

financement cumulé des cinq dernières années en pourcentage des dépenses publiques locales de 2017. Il est souvent négatif, ce qui veut dire que les administrations territoriales ont dégagé une capacité de financement et se sont désendettées. Celle-ci est toutefois très faible en France – 1 % des dépenses publiques locales de 2017 –, comme en moyenne dans la zone euro ou l'Union européenne.

Les comptes des administrations territoriales n'ont pas toujours été excédentaires et, en raison de leurs déficits

Graphique 6 – Emprunts des cinq dernières années en pourcentage des dépenses publiques locales



Source : France Stratégie, données Eurostat

passés, elles ont accumulé un endettement qui a atteint fin 2018 en moyenne 14 % du PIB dans la zone euro et 12 % dans l'Union européenne. Il est inférieur à ces moyennes en France (9 % du PIB), bien que les administrations territoriales y financent une part un peu plus élevée de l'investissement public.

Au total, les ressources des administrations publiques locales en France ne présentent pas une structure très différente de celle constatée en moyenne dans la zone euro ou l'Union européenne en 2017. La part des prélèvements obligatoires est certes un peu plus forte et celle des transferts provenant des autres administrations un peu plus faible. Mais il n'y a pas de singularité française marquée dans le financement des collectivités territoriales au regard de cet indicateur. Ce n'est pas le cas de l'Allemagne, qui se distingue par l'importance des prélèvements obligatoires et par la faiblesse des transferts affectés aux administrations territoriales. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas se distinguent au contraire par la faiblesse des prélèvements obligatoires et par l'importance des transferts affectés à ces administrations.

Le degré d'autonomie varie selon la nature des transferts de l'État

Les transferts de l'État peuvent avoir plusieurs objectifs et donner aux administrations territoriales plus ou moins d'autonomie selon les modalités d'attribution⁹. Ils peuvent simplement venir combler l'écart entre les dépenses et les recettes propres. Ils peuvent également corriger des inégalités territoriales liées par exemple à des différences sociodémographiques ou géographiques. Enfin, ils peuvent inciter à la fourniture d'un « service minimum ».

Le gouvernement central peut choisir de cibler ses transferts sur certaines politiques publiques et conditionner leur octroi, ou leur niveau, à la mise en place de certaines mesures. Il peut à l'inverse attribuer des dotations globales dont l'utilisation est laissée à la discrétion des administrations récipiendaires.

Les clés de répartition des transferts de l'État ont également un impact déterminant. Il peut s'agir de clés simples, comme le nombre d'habitants, un peu plus élaborées, comme le « potentiel fiscal » de la collectivité¹⁰, voire sophistiquées, comme des indicateurs de coûts et de besoins standardisés. En France, il s'agit souvent d'une reconduction de dotations historiques.

Enfin, les administrations territoriales peuvent être plus ou moins associées aux décisions relatives aux clés de

répartition. En France, le Comité des finances locales, qui rassemble les représentants de l'État et des collectivités locales, est consulté pour avis sur le niveau et la répartition des principales dotations.

Pour comparer le degré réel d'autonomie des collectivités laissée par les transferts de l'État, une première approche globale consiste à distinguer les transferts selon qu'ils sont ciblés ou non sur certaines politiques publiques. En effet, les transferts classés en « services généraux des administrations publiques » dans la nomenclature CFAP ne devraient pas être conditionnés à la mise en œuvre d'une politique particulière.

La France, qui se caractérise par un niveau de transferts relativement faible (2,2 % du PIB en 2017), se distingue également par une part élevée des transferts classée dans cette fonction (plus de 80 %). Cela s'explique notamment par l'importance de la dotation globale de fonctionnement dans ces montants, ce qui suggère une plus grande autonomie des collectivités locales. Au contraire, au Danemark et en Italie, les transferts sont plus élevés mais principalement ciblés sur la santé et la protection sociale, ce qui pourrait suggérer une autonomie moindre.

Le pouvoir réel des administrations territoriales sur les recettes fiscales est très variable

Les recettes fiscales propres des collectivités peuvent également être très hétérogènes. En particulier, le degré réel d'autonomie sur la fiscalité peut largement différer entre pays. L'autonomie peut notamment se mesurer *via* la flexibilité donnée aux collectivités pour moduler les taux et les bases de taxation.

L'OCDE a établi une taxonomie pour déterminer l'autonomie des collectivités locales sur les recettes fiscales (voir tableau 2 page suivante), qui illustre bien la diversité des modèles choisis dans les pays développés. On peut distinguer d'abord les *recettes fiscales propres sur lesquelles les administrations locales ont une liberté de taux ou d'assiette*¹¹. Ce sont des recettes sur lesquelles elles ont une autonomie importante, et où le produit de la taxation leur revient intégralement. Toutefois, dans certains cas, l'administration centrale peut décider de limiter cette flexibilité, par exemple en imposant un corridor de taux. Une première distinction s'opère donc entre les recettes où l'autonomie est totale et celles où elle est restreinte.

Ensuite, l'OCDE distingue les *recettes où les administrations centrales et les administrations locales décident*

9. Voir par exemple Boadway R. et Eyraud L. (2018), « *Designing sound fiscal relations across government levels in decentralized countries* », *IMF Working Paper*, décembre.
10. En France, ce potentiel correspond aux recettes fiscales que la collectivité encaisserait si elle appliquait le taux moyen national à ses impôts locaux.

11. Les libertés d'assiette correspondent aux choix sur le niveau d'exemption ou de crédit d'impôt.

de se partager les recettes d'un prélèvement donné. Ici, on peut se heurter à un problème de classification car ce type de recettes fiscales est parfois considéré par les statisticiens comme un transfert¹². Il existe en outre des degrés différents d'autonomie selon le rôle des administrations territoriales dans les formules de partage. En particulier, nous distinguerons ici entre les recettes dont la formule de partage nécessite l'accord des administrations locales et celles où cette formule est imposée par le gouvernement central.

Enfin, les collectivités peuvent bénéficier d'autres prélèvements sur lesquels elles n'ont aucun pouvoir et où le gouvernement central fixe les taux et les bases.

Le graphique 7 illustre la décomposition d'après les données de l'OCDE en 2014. La France se distingue par l'autonomie importante accordée aux collectivités sur leurs recettes fiscales propres, notamment les taxes foncières : en général, les contraintes imposées par le gouvernement central en termes de taux ou d'exemptions sont faibles. Toutefois, certains impôts locaux – comme la CVAE – ont un taux fixé par l'État car leur assiette – la valeur ajoutée dans ce cas – est nationale : le produit de la CVAE est réparti par l'État entre les collectivités surtout en fonction des effectifs des établissements locaux de chaque entreprise.

Si on élargit le champ aux recettes fiscales partagées avec le gouvernement central – comme la TICPE –, l'autonomie

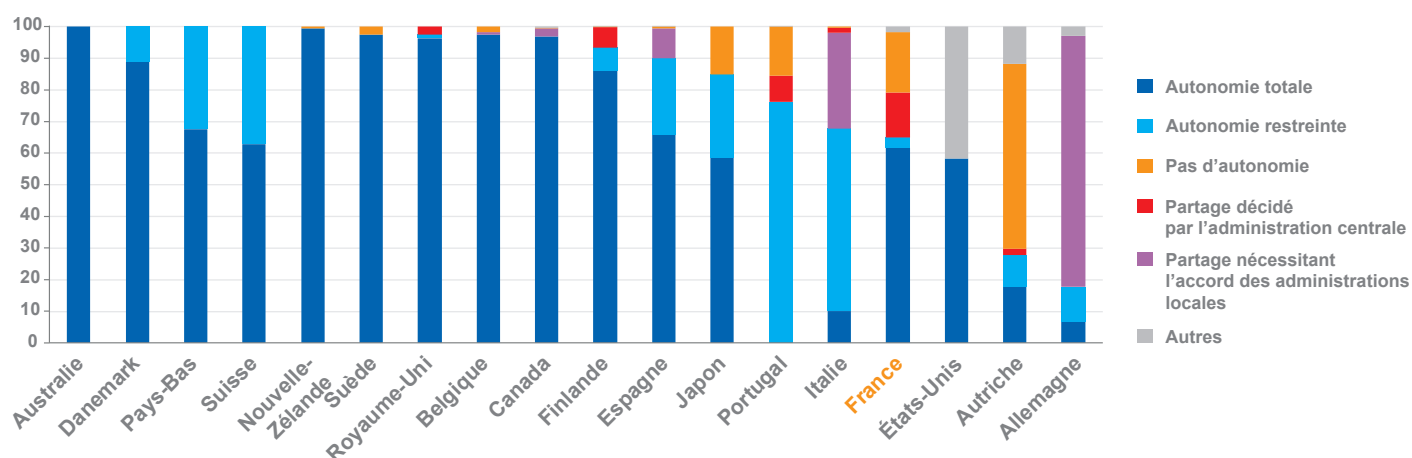
Tableau 2 – Taxonomie de l'OCDE sur le degré d'autonomie fiscale

- A.1** – La collectivité décide du taux et des exemptions sans consultation du gouvernement central
- A.2** – La collectivité décide du taux et des exemptions avec consultation du gouvernement central
- B.1** – La collectivité décide du taux et le gouvernement central n'impose pas de corridor
- B.2** – La collectivité décide du taux et le gouvernement central impose un plancher et/ou un plafond
- C.1** – La collectivité décide des exemptions fiscales
- C.2** – La collectivité décide des crédits d'impôt
- C.3** – La collectivité décide des exemptions fiscales et des crédits d'impôt
- D.1** – Arrangement de partage des recettes, dont la pondération est choisie par les collectivités
- D.2** – Arrangement de partage des recettes, dont la pondération ne peut être modifiée qu'après accord donné par les collectivités
- D.3** – Arrangement de partage des recettes, dont la pondération est déterminée par la loi et qui peut être modifié par le gouvernement central mais moins d'une fois par an
- D.4** – Arrangement de partage des recettes, dont la pondération est déterminée annuellement par le gouvernement central
- E** – Le gouvernement central décide du taux et de la base de l'imposition locale
- F** – Autres cas

Note de lecture : les couleurs correspondent à celles du graphique 7 ci-dessous et désignent les différents degrés d'autonomie, de « autonomie totale » (bleu foncé) à « pas d'autonomie » (orange).

Source : OCDE

Graphique 7 – Autonomie des administrations territoriales, selon la nomenclature de l'OCDE, 2014



Note : les pays sont triés par niveau d'autonomie, de « autonomie totale » (bleu foncé) à « pas d'autonomie » (orange).

Source : calculs France Stratégie, d'après OCDE

12. Voir par exemple Lotz J. (2013), « On grant policy and the OECD-Taxonomy of grants », in Kim J., Lotz J. et Blöchliger H. (dir.), *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*, OECD and Korea Institute of Public Finance, OECD Fiscal Federalism Studies, Éditions OCDE, Paris.

des collectivités locales françaises peut apparaître relativement faible par rapport à celle de ses voisins. En particulier, la redistribution de la fiscalité partagée est décidée par le gouvernement central selon des clés qu'il fixe (sauf pour la part de TICPE dont les régions peuvent moduler le taux).

Les conclusions sur l'autonomie des collectivités locales en France sont donc contrastées. D'un côté, elles apparaissent très autonomes sur leur fiscalité propre, en particulier si on ne les compare pas avec les États fédérés comme la Suisse, la Belgique ou l'Espagne. De l'autre côté, elles n'ont que peu de pouvoir de décision sur les recettes fiscales qui sont partagées avec l'État central. Cette considération est à prendre en compte plus particulièrement quand on compare la France aux autres grands pays européens : en Espagne, en Italie et surtout en Allemagne, une large part des recettes fiscales des collectivités provient en effet d'un partage de recettes – comme la TVA ou l'impôt sur le revenu – avec l'État central, dont la répartition nécessite l'accord des administrations locales.

Il convient enfin de noter que l'autonomie fiscale en France varie avec les catégories de collectivités territoriales. Les impôts locaux sur lesquels elles ont le pouvoir de fixer le taux, notamment les impôts fonciers, représentent en 2018 52 % des recettes de fonctionnement du secteur communal et 58 % de celles des départements (en incluant les droits de mutation). Mais ce ratio est seulement de 16 % pour les régions, qui ne peuvent moduler pour l'essentiel que le taux des certificats d'immatriculation et d'une fraction de la TICPE.

Encadré 2 – La règle d'or des collectivités territoriales françaises

Les budgets des collectivités locales sont présentés en distinguant une section de fonctionnement et une section d'investissement.

L'article L1612-4 du code général des collectivités territoriales précise que leur budget est voté en « équilibre réel ». Autrement dit, la section de fonctionnement doit d'abord être votée en équilibre ou en excédent. La section d'investissement doit également être votée en équilibre, mais elle comporte les nouveaux emprunts parmi ses recettes et l'équilibre peut donc être obtenu en contractant de nouvelles dettes. Le remboursement du capital des annuités d'emprunts à échoir dans l'année doit être couvert par la somme de l'excédent de la section de fonctionnement et

La capacité d'emprunt est souvent limitée par des règles budgétaires

Les administrations territoriales peuvent être laissées libres d'emprunter comme elles l'entendent, la sanction pour endettement excessif venant alors des marchés financiers, sous la forme d'une prime de risque revue à la hausse, voire d'un refus de prêt. Cette sanction n'est cependant crédible, et la discipline financière effective, que si l'État central ne garantit en aucune façon les dettes des collectivités territoriales et accepte de les laisser faire faillite. C'est le cas aux États-Unis, mais c'est beaucoup plus rare en Europe où les États centraux interviennent généralement pour soutenir les collectivités en difficulté, même sans garantir explicitement leurs dettes.

Les États européens préfèrent généralement limiter la capacité d'emprunt des administrations territoriales, en les soumettant à des règles budgétaires telles que la « règle d'or » des collectivités territoriales françaises (voir encadré 2).

D'après la base de données tenue par la Commission européenne, dix-huit pays de l'UE imposent à leurs administrations territoriales des règles budgétaires. On peut répartir ces dernières en quatre catégories : des règles d'équilibre budgétaire de fonctionnement comme en France (six pays) ; des règles d'équilibre pour lesquelles l'information disponible ne permet pas de déterminer si elles concernent le seul budget de fonctionnement ou si elles incluent le budget d'investissement (sept pays) ; des règles plafonnant la dette ou la charge d'intérêt en pourcentage du PIB ou des recettes (six pays) ; enfin des règles d'équilibre structurel analogues au « pacte budgétaire » du traité de

des subventions d'investissement reçues (y compris les dotations du fonds de compensation de la TVA).

En conséquence, les nouveaux emprunts ne peuvent pas servir à rembourser les anciens et ne peuvent financer que les dépenses d'équipement de la collectivité au cours de l'exercice ou les subventions d'investissement qu'elle verse à d'autres organismes.

La loi de programmation des finances publiques de janvier 2018 prévoit que l'État passe des contrats avec les principales collectivités locales où sont fixés des objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement, d'amélioration du besoin de financement et, éventuellement, de désendettement. Toutefois, si des sanctions sont prévues en cas de dépassement des objectifs de dépenses, les objectifs en matière de besoin de financement et de désendettement sont seulement indicatifs.

2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) dans l'Union européenne (trois pays)¹³.

Les règles portant sur le seul équilibre du budget de fonctionnement, comme la règle d'or française, sont les moins contraignantes car elles permettent aux administrations territoriales de s'endetter théoriquement sans limite

pour financer leurs investissements, souvent très importants. Les règles d'équilibre structurel au sens du TSCG sont les plus contraignantes car elles font tendre le ratio dette/PIB de ces administrations vers zéro à long terme : les seules dettes significatives – en pourcentage du PIB – qui subsistent sont des dettes de court terme contractées en phase basse du cycle et remboursées en phase haute.

Encadré 3 – La décentralisation en Allemagne et au Royaume-Uni

L'Allemagne peut apparaître très décentralisée du fait de l'importance de la dépense locale dans la dépense publique (plus de 40 %), comme dans les autres grands pays de nature fédérale (Belgique, Espagne). En particulier, la dépense éducative y est portée par les administrations territoriales. L'Allemagne se distingue également par le rôle des Länder dans les domaines de l'ordre et de la sécurité publics, des compétences généralement très centralisées en Europe.

L'Allemagne peut également être considérée comme très décentralisée du fait que les ressources des administrations locales correspondent à des recettes fiscales pour plus des deux tiers : elle est ainsi classée parmi les pays les plus décentralisés selon l'indicateur de « déséquilibre budgétaire vertical »¹⁴, souvent utilisé par les organisations internationales (part des recettes hors transferts de l'État dans le financement des dépenses publiques locales).

Cependant, l'autonomie réelle des administrations territoriales en Allemagne dépend fortement de la façon dont on considère l'influence des Länder et des autres administrations locales dans la répartition de ces ressources fiscales. En effet, l'État fédéral et les Länder se partagent la plupart des recettes de l'impôt sur le revenu (IR) et de l'impôt sur les sociétés (IS), et de la TVA (avec des parts respectives de 42,5 %, 50 % et 47 % pour les Länder)¹⁵. La répartition entre les Länder est généralement liée à leur poids dans les recettes pour l'IR (en fonction du lieu de résidence des contribuables et non de leur lieu de travail) et pour l'IS (en fonction de la localisation du siège de l'entreprise). Près d'un quart de la TVA, en revanche, est utilisé pour faire de la péréquation ; le reste est proportionnel à la population.

Les Länder ont donc une très faible autonomie fiscale et ne peuvent qu'essayer d'attirer les entreprises et les

ménages pour augmenter leur part de l'IR et de l'IS. Ce constat doit cependant être nuancé en raison du mode de gestion des impôts nationaux partagés. Ils sont en effet répartis sur la base de prévisions des recettes fiscales et de clés de répartition qui sont établies chaque année en commun par les ministres des Finances de l'État fédéral et des Länder. Comme on le voit sur le graphique 3 page 5, cela rend la structure des ressources des administrations territoriales allemandes très originale par rapport aux autres pays et difficile à qualifier.

Le Royaume-Uni présente également un exemple intéressant. La part de la dépense publique locale, à 23 % de la dépense totale¹⁶, y est proche du niveau français – même si sa structure est légèrement différente, avec une éducation et une sécurité publique plus décentralisées mais une intervention locale plus faible dans les loisirs et la culture, ou dans la protection de l'environnement.

L'autonomie des administrations publiques locales apparaît très limitée également quand on considère l'importance et la structure des transferts dans leurs ressources. D'une part, les transferts constituent plus de 60 % des ressources locales. D'autre part, ils ciblent certaines politiques publiques précises : par exemple, 30 % des transferts sont liés aux dépenses d'enseignement, plus particulièrement la Dedicated School Grant qui est transférée aux collectivités locales pour financer les écoles¹⁷. En revanche, les recettes issues de la fiscalité sont intégralement locales et accordent une large autonomie aux administrations territoriales, au contraire de l'Allemagne. Elles proviennent dans leur intégralité d'une taxation récurrente sur la propriété immobilière (en particulier la Council Tax) dont les collectivités déterminent le taux (alors que le calcul des bases est fait au niveau national).

13. Certains pays imposent deux règles différentes à leurs administrations territoriales.

14. Voir Eyraud L. et Lusinyan L. (2013), « Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies », *Journal of Monetary Economics*, vol. 60 (5), p. 571-587.

15. Voir par exemple « The Federal financial equalisation system in Germany », note du ministère fédéral des Finances (Bundesministerium der Finanzen).

16. Un point important pour interpréter les résultats sur le Royaume-Uni est que les dépenses de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord sont considérées comme des dépenses d'administrations centrales.

17. Voir par exemple la page dédiée sur le [site du gouvernement britannique](#).

La Commission européenne publie un indice de sévérité des règles qui ne tient pas compte de leur classement dans l'une de ces quatre catégories mais de facteurs tels que leur statut juridique, leur surveillance par une autorité budgétaire indépendante ou l'existence d'un mécanisme de correction automatique. À cette aune, la France se situe au 8^e rang pour la sévérité de ses règles budgétaires locales sur les 18 pays qui en ont adopté, notamment parce que ces règles sont contrôlées par les chambres régionales et

territoriales des comptes et parce que leur non-respect peut faire l'objet de sanctions allant jusqu'à une mise sous tutelle par les préfets.

Au total, la règle d'or imposée aux collectivités locales françaises est moins contraignante que les règles budgétaires imposées aux administrations territoriales des autres pays, mais elle est plus strictement contrôlée.

CONCLUSION

Le degré d'autonomie des administrations publiques territoriales dans les pays européens peut être visualisé en prenant en compte un certain nombre d'indicateurs sur les dimensions évoquées ci-dessus. Le graphique présenté en page une représente la position d'une sélection de grands pays européens sur cinq dimensions¹⁸ : la part de la dépense locale dans la dépense publique, la part de la fiscalité dans les ressources, la part des transferts classés en services généraux, la part des recettes fiscales propres sur lesquelles les collectivités disposent d'un pouvoir de taux et la flexibilité des règles budgétaires locales mesurée par la Commission européenne.

Si la part des administrations territoriales dans les dépenses publiques est particulièrement faible en France, notamment dans des domaines comme l'enseignement et la santé, les autres critères de décentralisation des dépenses et des ressources publiques ne nous mettent pas dans une situation atypique. Les autres pays européens sont d'ailleurs eux aussi souvent classés différemment selon les critères de décentralisation retenus.

Ce n'est pas surprenant au vu des résultats des études économiques sur les effets de la décentralisation, qui paraissent peu conclusives. Cela tient d'abord aux difficultés méthodologiques de mesure du degré réel de décentralisation qui sont exposées dans cette note, mais ces analyses montrent surtout que les avantages et inconvénients de la décentralisation appellent des arbitrages de nature politique qui diffèrent naturellement d'un pays à l'autre.

Du point de vue de l'efficacité, la décentralisation des politiques publiques permet une meilleure adaptation aux besoins locaux, ce qui constitue un avantage essentiel, mais elle peut réduire les économies d'échelle. En termes d'équité, elle risque de creuser les inégalités territoriales, mais la centralisation ne permet pas toujours de les réduire. Enfin, si les forces de rappel – le vote des contribuables électeurs ou les primes de risque exigées par les prêteurs – sont insuffisantes, des élus peuvent financer par l'impôt ou l'emprunt un niveau excessif de dépenses, ce qui peut obliger l'État central à limiter leur autonomie par des règles budgétaires strictes. Au total, les considérations relatives à l'efficacité, à l'équité et à l'équilibre des finances publiques peuvent conduire à des choix politiques très différents.

Mots clés : collectivités territoriales, autonomie financière, recettes fiscales, dépenses publiques, dépenses locales, décentralisation

18. Pour avoir les mêmes dimensions, on compare les niveaux de chaque pays à la moyenne sur les données disponibles et on divise par l'écart-type de ces données.

Directeur de la publication : Gilles de Margerie, commissaire général ; directeur de la rédaction : Cédric Audenis, commissaire général adjoint
secrétaires de rédaction : Olivier de Broca, Valérie Senné ; impression : France Stratégie ; dépôt légal : juillet 2019 - N° ISSN 2556-6059 ;
contact presse : Matthias Le Fur, directeur du service Édition-Communication-Événements, 01 42 75 61 37, matthias.le.fur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale et prend en compte leur dimension territoriale.