

# Politiques des finances locales en France depuis les 1950s

Centralisation, décentralisation, recentralisation?

## Introduction

« les finances publiques comme l'un des meilleurs points de départ pour investiguer la société, et tout particulièrement sa vie politique »

(Schumpeter, The crisis of the tax State, 1918)

Finances publiques = des recettes publiques + des dépenses publiques

prélèvement : qui paye? (taxes, tarifs)

allocation : qui reçoit?

Finances publiques = *politics, policies, polity*

# *Introduction*

## **Plan :**

I. La question : décentralisation/recentralisation

II. Trois moments des relations centrales locales : transformations sur le moyen terme

III. Étude de cas : la réforme de la taxe professionnelle

## *cadrage du débat recentralisation / décentralisation*

### **Trois justifications :**

- 1.Des relations très politiques (politics) : compétition, jeu à somme nulle entre Etat et collectivités
- 2.Un écho à l'évolution des recherches en sociologie de l'action publique et de l'Etat : « recentralisation » ⇔ « retour de l'Etat »
- 3.Une définition par défaut : l'opposé de la décentralisation et donc anti-moderne

## *cadrage du débat recentralisation / décentralisation*

### **Trois limites :**

1. Une notion catch-all : mélange des processus très différents
2. Le risque de faire une histoire à rebours et très franco-française : des lunettes contemporaines pour lire le passé
3. Une opposition trop simple Etat/ collectivités

## *cadrage du débat recentralisation / décentralisation*

### **Deux mouvements :**

Des collectivités plus autonomes et plus structurées localement, un fort accès au centre et une capacité à négocier des compromis avantageux

Un Etat qui cherche de plus en plus à partager la contrainte budgétaire et à maîtriser les dépenses publiques

⇒ **Quelles résultantes?**

## *s grandes périodes des relations financières central/local*

### **Période 1 : 1950s au mi-1970s : l'investissement local encadré par l'Etat, moteur économique**

#### - Augmentation des dépenses publiques locales

1959-1970	+12,5% par an
1970-1976	+16% par an
1977-1978	+12-13% par an

LALUMIÈRE P., *Les finances publiques*, Armand Colin, coll.« collection U », 1983, p. 109.

- « *Le maire fait la quête aux subventions auprès de chaque ministère* »
- Lien prêts-subventions

## *Les grandes périodes des relations financières central/local*

### **Période 2 : mi-1970s au début 1990s : libre administration et responsabilisation**

-Création d'une dotation globale de fonctionnement indexée sur la TVA ;  
remplace le VRTS indexé sur l'inflation - *Loi du 3 janvier 1979*

-Pouvoir de voter les taux sur les quatre taxes directes locales (communes, départements) - *Loi du 10 janvier 1980*

-Globalisation des emprunts, fin de la tutelle

-Réformes Defferre : responsabilisation locale - *Lois 1982-1983*

## *s grandes périodes des relations financières central/local*

### **Réformes Defferre :**

*« La plupart des dépenses qui ont été transférées aux collectivités locales étaient déjà dans les budgets locaux. L'aide sociale était en dépense dans le budget des collectivités par exemple, le transport scolaire aussi. Au niveau des communes, c'était la prise en charge de la construction des collèges et des lycées. En caricaturant un peu, qu'est-ce qu'on a fait lors de la décentralisation ? On a dit : ces dépenses étaient subventionnées par l'Etat largement maintenant on veut responsabiliser les collectivités donc on va remplacer les dotations, les subventions fléchées, les participations de l'Etat par un mixte d'impôts et de subventions globalisées. Ce n'est jamais présenté comme ça mais finalement on a transformé la manière de financer des dépenses qui étaient déjà présentes dans le budget des collectivités locales ». Y. Fréville, ancien sénateur*

## *Les grandes périodes des relations financières central/local*

### **Synthèse**

- Plus (+) de ressources financières « globalisées » pour les collectivités, sans utilisation fléchée par l'Etat => davantage de **pouvoir discrétionnaire** sur l'utilisation et sur le volume prélevé
- Des ressources fiscales et des dotations très **dynamiques**
- Une logique de **responsabilisation** des élus locaux dans la gestion des compétences et des finances publiques locales
- *Ce système est-il viable?*

## *s grandes périodes des relations financières central/local*

**Période 3 : depuis le début des 1990s, partage de la contrainte budgétaire**

**Une politique de finances locales marquée par 2 aspects :**

1. Le grippage du système des finances locales et la volonté de contrôler les transferts financiers de l'Etat aux collectivités.

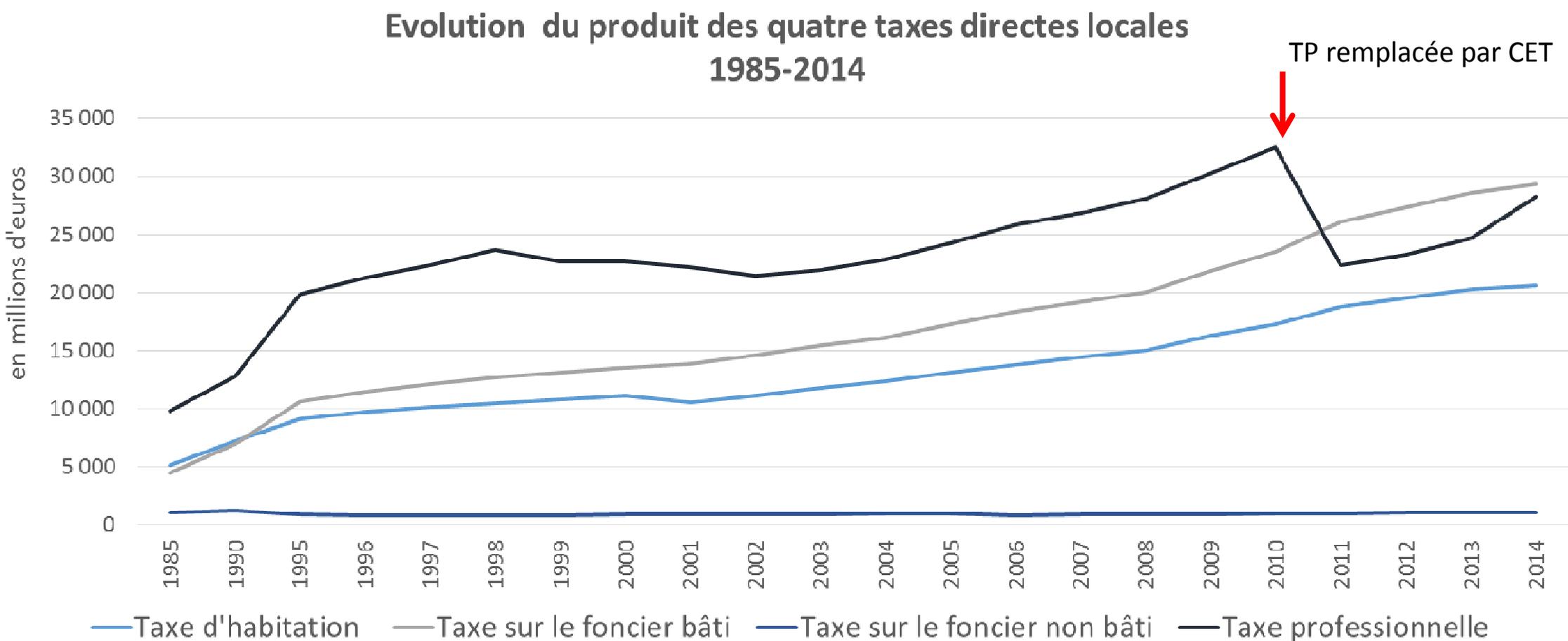
2. La rigueur budgétaire et la *nécessité de maîtriser les dépenses publiques*

⇒ restaurer des marges de manœuvre budgétaires

⇒ converger vers les critères européens (Traité de Maastricht et suivants)

# Les grandes périodes des relations financières central/local

## ■ Une fiscalité directe locale dynamique



*s grandes périodes des relations financières central/local*

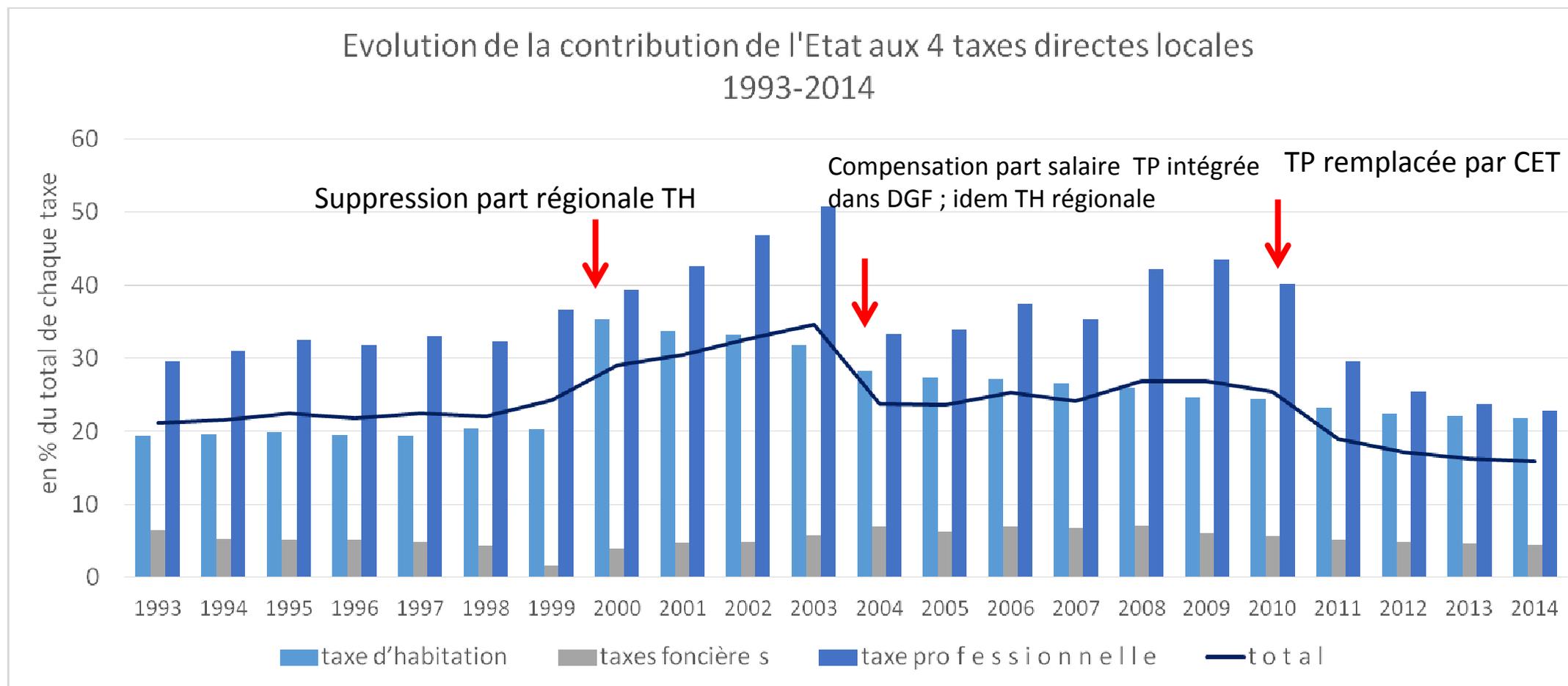
**Le grippage du système. « L'Etat, premier contribuable local »**

Des réformettes et des ajustements catégoriels sans programme de réforme d'ensemble

Une politique de court terme (Guengant, Gilbert, Le Lidec) : *blame avoidan*

Des effets à plus long terme : un système des finances publiques locales non viable

# Les grandes périodes des relations financières central/local



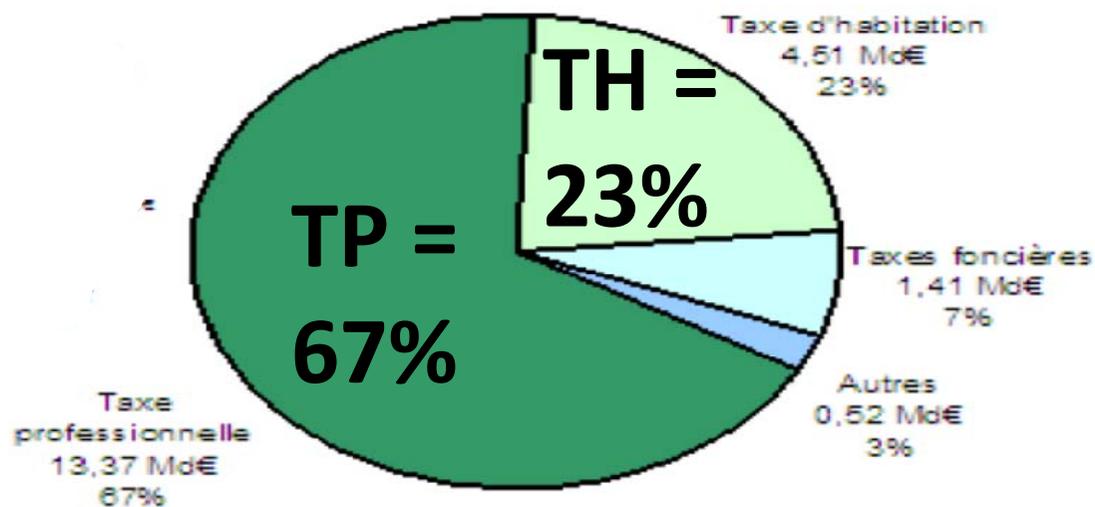
Source des données : rapports de l'observatoire des finances locales ; graphique : Camille Allé

# Les grandes périodes des relations financières central/local

## prise en charge croissante de la fiscalité locale par l'Etat

Graphique 14

Répartition des dégrèvements et compensations d'exonérations en PLF 2010



Source : rapport du gouvernement, conséquence de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle, novembre 2012

## *Périodes des relations financières central/local*

### **Dispositifs de mise sous-conainte des transferts de l'Etat aux collectivités**

Suppression de l'indexation de la DGF : dès 1987

Suppression de la nécessité : Alain Juppé, 1995

Stabilité : 1996-1998

Stabilité de croissance et de solidarité : 1999-2007

Stabilité - gel de l'enveloppe normée en volume : 2008-2010

Stabilité - enveloppe normée en valeur : 2011-2013

Stabilité des dotations : 2014-2017

## Périodes des relations financières central/local

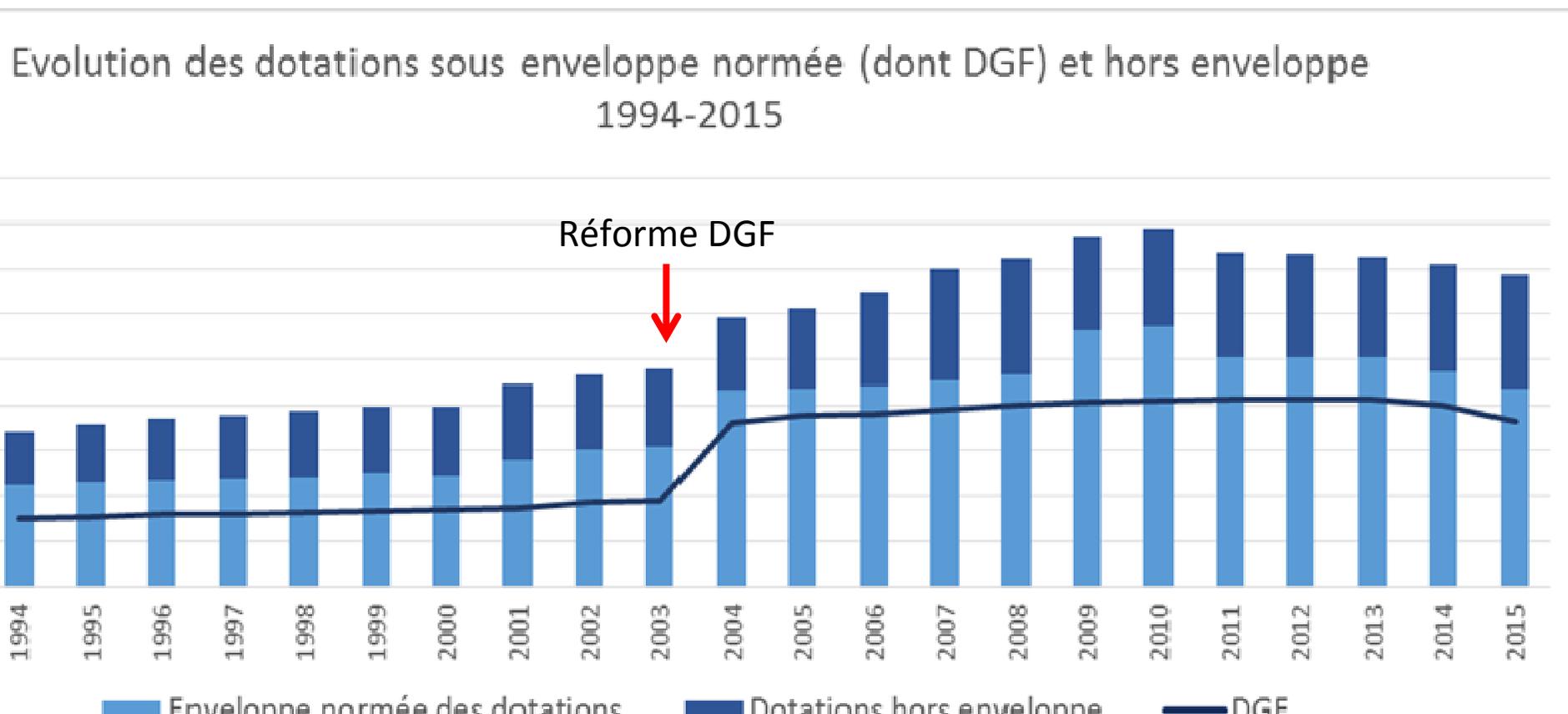
	1998	1999		2000	
	M€	M€	Δ%	M€	Δ%
<b>Dotations sous enveloppe</b>					
Dotation globale de fonctionnement	16 210	16 661	+2,8	16 798	+0,8
Majoration exceptionnelle de la DSU <sup>(2)</sup>		76		152	
Majoration exceptionnelle de la dotation d'intercommunalité				152	
Majoration de la dotation d'aménagement <sup>(2)</sup>				30	
Majoration exceptionnelle de la DSR <sup>(2)</sup>				23	
Débasage parallèlement à l'affectation de la TSCA aux départements					
Abondement de la DGF des départements					
Dotation spéciale Instituteurs	415	397	-4,4	359	-9,6
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle <sup>(4)</sup>	441	515	+16,9	545	+5,7
Fonds national de péréquation (dotation de majoration)	97	103	+6,0	103	+0,0
Abondement dotation de majoration	0	23	+0,0	23	+0,0
Dotation élu local	41	42	+2,8	42	+0,8
Dotation globale d'équipement <sup>(5)</sup>	778	808	+3,8	822	+3,6
Dotation générale de décentralisation <sup>(6)</sup>	2 225	2 351	+5,7	1 528	-35,0
dont services régionaux de voyageurs					
Dotation générale de décentralisation Corse	199	204	+2,8	206	+0,8
Dotation générale de décentralisation formation professionnelle	776	1 204	+55,2	1 214	+0,8
Dotation régionale d'équipement scolaire	505	525	+4,0	544	+3,6
Dotation départementale d'équipement des collèges	250	261	+4,4	270	+3,6
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI et après prélèvement au profit du financement des CA)	2 133	1 872	-12,3	1 730 <sup>(3)</sup>	-7,6
Compens. de la suppression de la part salaire dans les bases de la TP <sup>(12)</sup>					
<b>Total</b>	<b>24 069</b>	<b>25 042</b>	<b>+4,0</b>	<b>24 542</b>	<b>-1,9</b>

Dotations  
sous  
enveloppe

<b>Compensation de la réforme fiscale depuis 1999</b>					
Compens. de la suppression de la part salaire dans les bases de la TP		1 799		3 483	+93,6
Compens. de la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux		771		783	+1,5
Compens. de la réduction de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux		503		702	+39,5
Compens. de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation		-		-	
Suppression de la vignette auto pour les particuliers					
<b>Total</b>		<b>3 073</b>	<b>+0,0</b>	<b>4 968</b>	<b>+61,6</b>

<b>Dotations hors enveloppe</b>		<b>3 073</b>		<b>4 968</b>	
Dotation de développement rural					
Fonds de compensation de la TVA	3 200	3 125	-2,3	3 326	+6,4
Prélèvement au titre des amendes de police de la circulation	297	305	+2,6	311	+2,0
Subventions des ministères	1 672	1 560	-6,7	1 833	+16,5
Comptes spéciaux du Trésor	239	196	-17,8	186	-5,4

## *Périodes des relations financières central/local*



*taxe professionnelle et de la fiscalité locale*

**me de la TP : complexifier la lecture**

que histoire de réformes plus ou moins avortées  
: fenêtre d'opportunité

**finalement adopté** : spécialisation, redevabilité fiscale des élus,  
n du pouvoir de taux (autonomie fiscale)

## *Impôt professionnel et de la fiscalité locale*

**Tableau 1 : Ressources fiscales directes des différents niveaux de collectivités territoriales**

En % Courants pour le niveau communal	Bloc communal <sup>43</sup>		Départements		Régions	
	2009	2011	2009	2011	2009	2011
Impôt sur les propriétés communes	25,3	41,2	25,3	-	-	-
Impôt sur les propriétés communes TA TFPNB	1,9	2,1	0,2	-	0,3	-
Impôt sur les propriétés communes	31,3	33,3	31,7	59,8	38,7	-
<b>Les trois taxes</b>	<b>58,5</b> ↗	<b>76,6</b>	<b>57,2</b> →	<b>59,8</b>	<b>39,0</b> ↘	-
Impôt professionnel	41,5	-	42,8	-	61,0	-
Contribution financière des régions	-	13,9	-	-	-	-
Impôt sur la valeur ajoutée des entreprises	-	8,6	-	39,1	-	85,3
Impôt sur les sociétés	-	0,9	-	1,1	-	14,7

## *Impôt professionnel et de la fiscalité locale*

Partagé entre	Avant réforme	Après réforme
habitation	2 niveaux de CL	1 niveau de CL
sur le foncier non bâti	3 niveaux de CL	1 niveau de CL
sur le foncier bâti	3 niveaux de CL	2 niveaux de CL
professionnelle	3 niveaux de CL	
		1 niveau de CL
		3 niveaux de CL

## Reforme professionnelle et de la fiscalité locale

Les communes gagnent,  
les communes perdent

Les communes touristiques

Les communes rurales

Les communes d'agglomération

Les communes industrielles

### Des communes gagnantes et perdantes

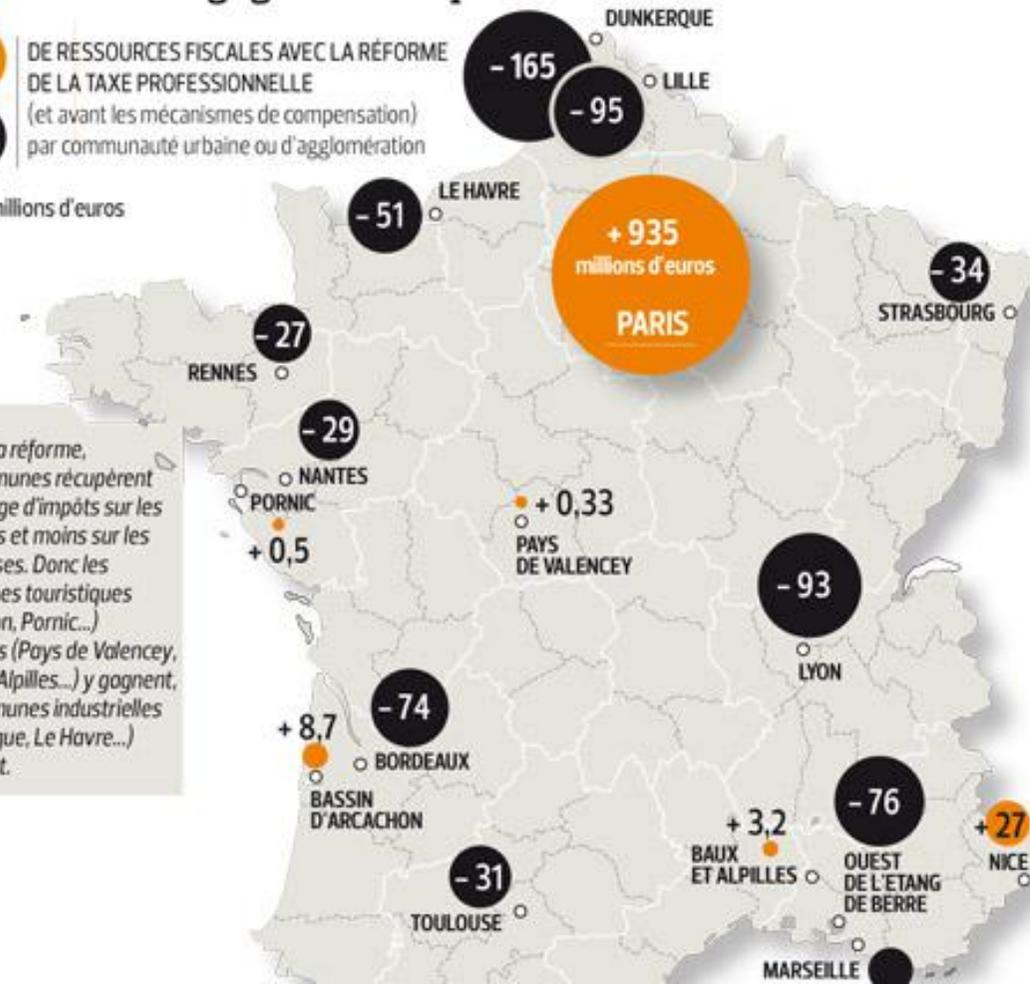
GAIN

PERTE

DE RESSOURCES FISCALES AVEC LA RÉFORME  
DE LA TAXE PROFESSIONNELLE  
(et avant les mécanismes de compensation)  
par communauté urbaine ou d'agglomération

En millions d'euros

· Après la réforme, les communes récupèrent davantage d'impôts sur les ménages et moins sur les entreprises. Donc les communes touristiques (Arcachon, Pornic...) et rurales (Pays de Valencey, Baux et Alpilles...) y gagnent, les communes industrielles (Dunkerque, Le Havre...) y perdent.



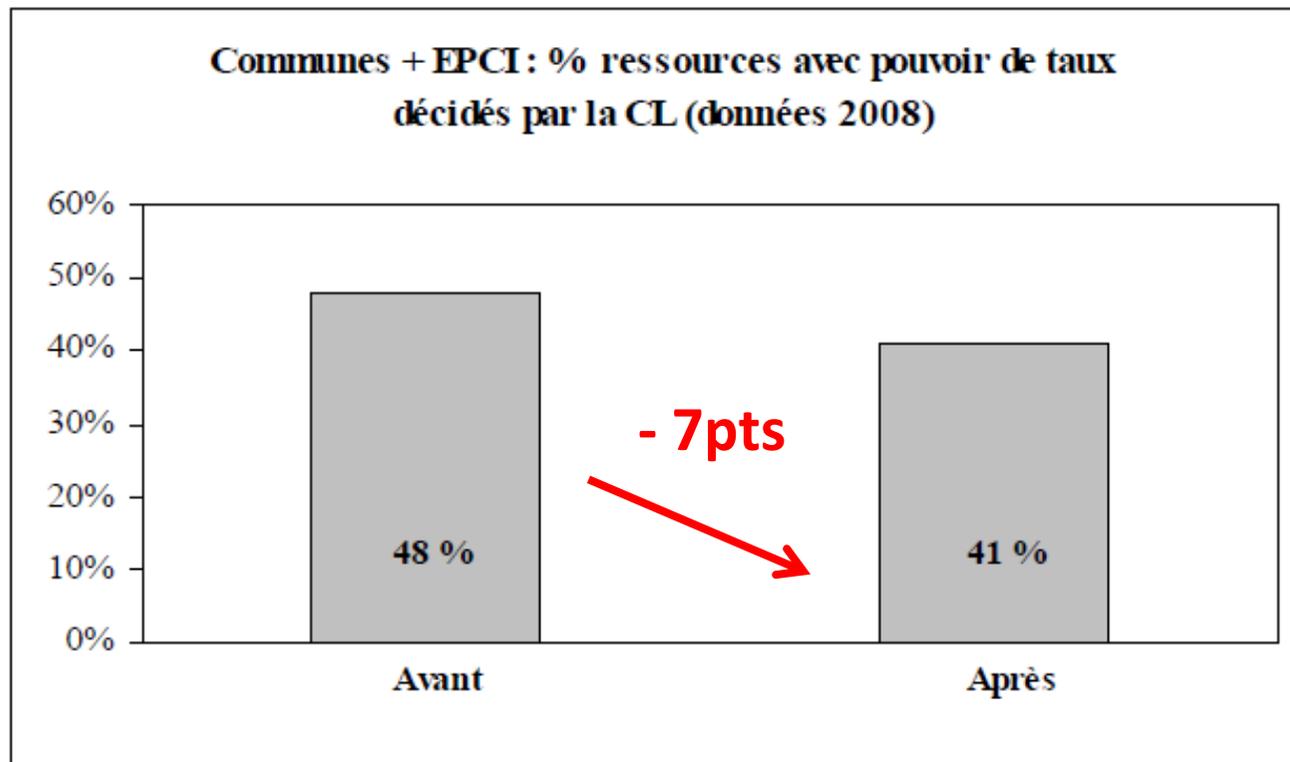
## *taxe professionnelle et de la fiscalité locale*

### **de l'autonomie financière : dotations + fiscalité**

caté	Communes et EPCI	Départements	Régions
	60,8%	58,6%	41,7%
	61,3%	63,4%	40,8%
	61,2%	66,4%	44,1%
	61,8%	65,5%	48,1%
	62,0%	66,0%	53,2%
	62,5%	66,4%	55,7%
	62,3%	65,5%	54,0%
	64,7%	68,1%	55,6%
	64,9%	67,4%	54,3%
	65,5%	67,7%	54,2%
	66,0%	67,8%	53,6%

*xe professionnelle et de la fiscalité locale*

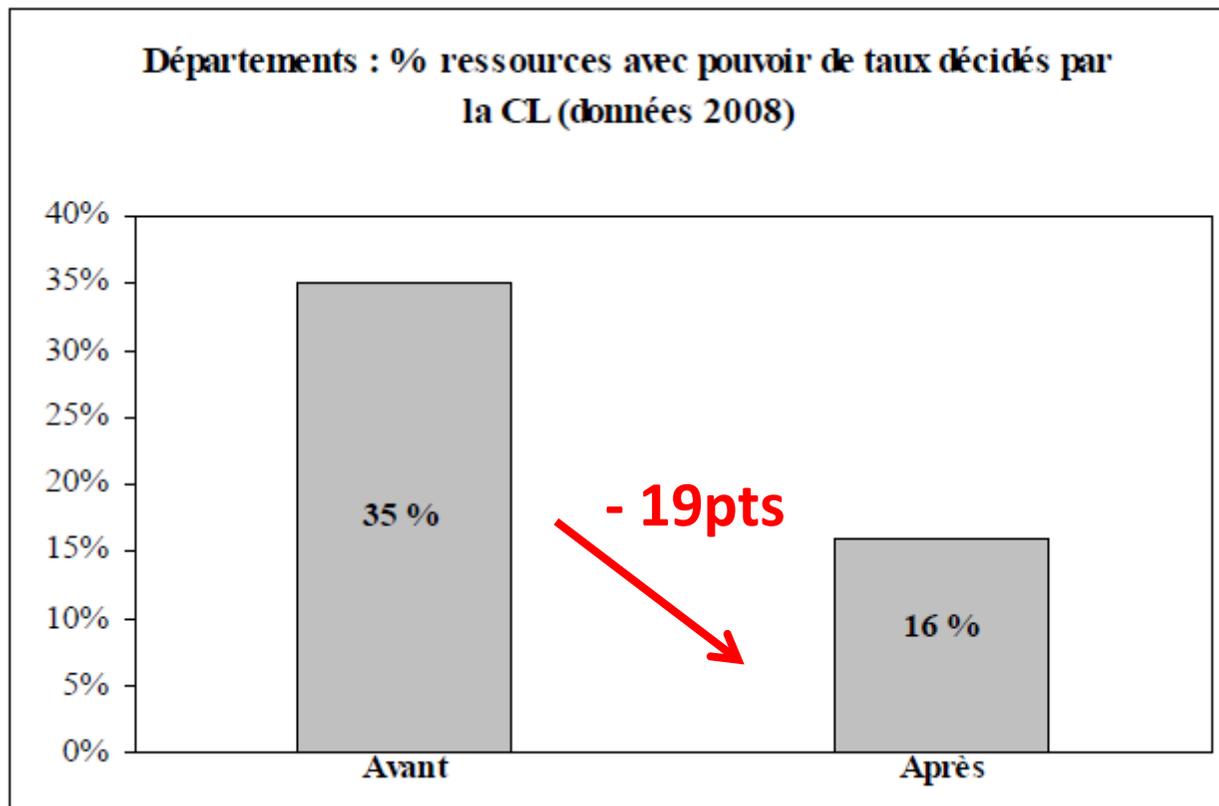
**n de l'autonomie fiscale : Communes et EPCI**



Source : DGCL 2010

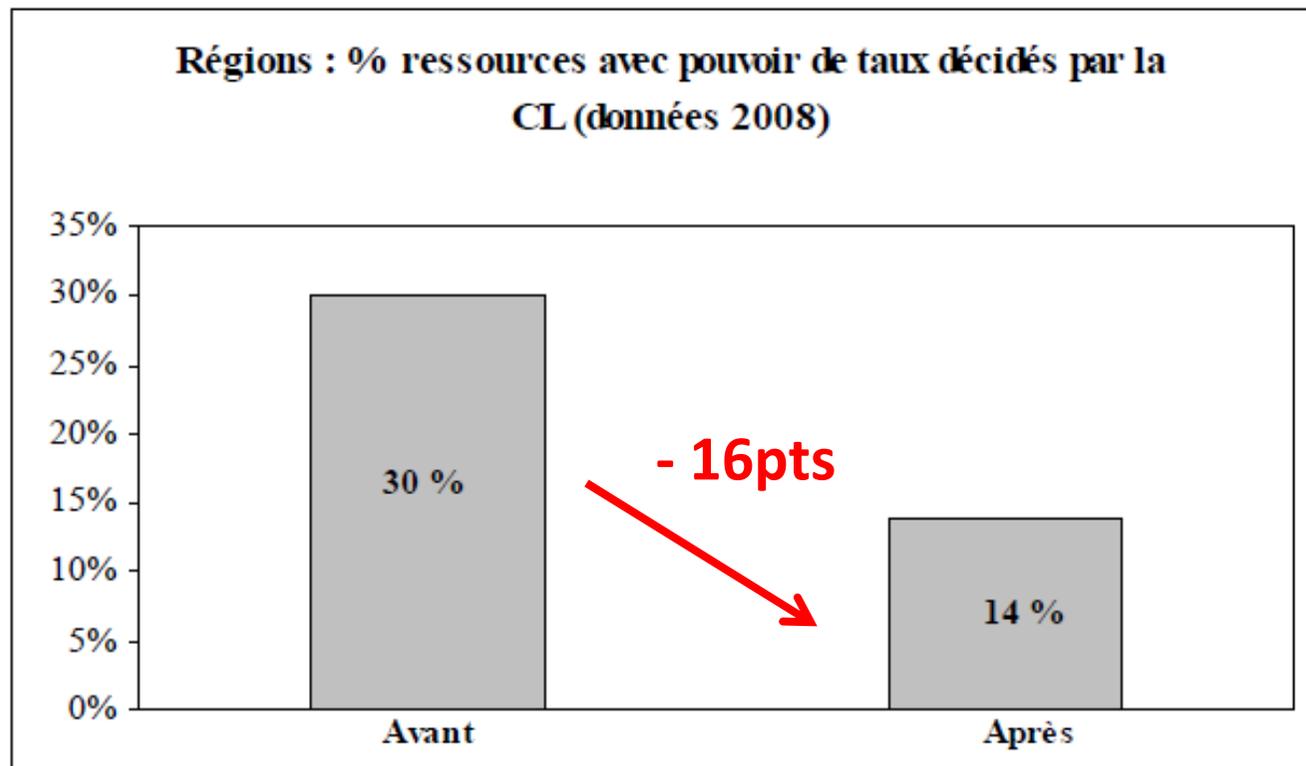
*xe professionnelle et de la fiscalité locale*

**n de l'autonomie fiscale : *Départements***



## *taxe professionnelle et de la fiscalité locale*

### **n de l'autonomie fiscale : Régions**



*xe professionnelle et de la fiscalité locale*

7,8Md€

3,5 Md€

**el prévu à partir de 2012 : entre 4 et 5 Md€**

aison : budget de la recherche en 2016 : 7,71 Md€)

**n en période de rigueur budgétaire**

*taxe professionnelle et de la fiscalité locale*

é :

ent, une perte de pouvoir fiscal local

sens d'une « recentralisation »

on négligeable pour l'Etat

catégories plus perdantes que d'autres : les régions

ue catégorie des gagnants et des perdants : *Arcachon et Paris*

*Dunkerque perdant*

expliquer par :

nce d'accès au centre (cumul mandat, poids des associations, acteurs principaux

G... M... i...)

u'une recentralisation, un partage moins déséquilibré de la  
te budgétaire

e, un Etat prudent dans les instruments utilisés, comparé à  
pays européens : indice d'un pouvoir local encore fort au

*nos jours : partage de la contrainte budgétaire et grippage du*

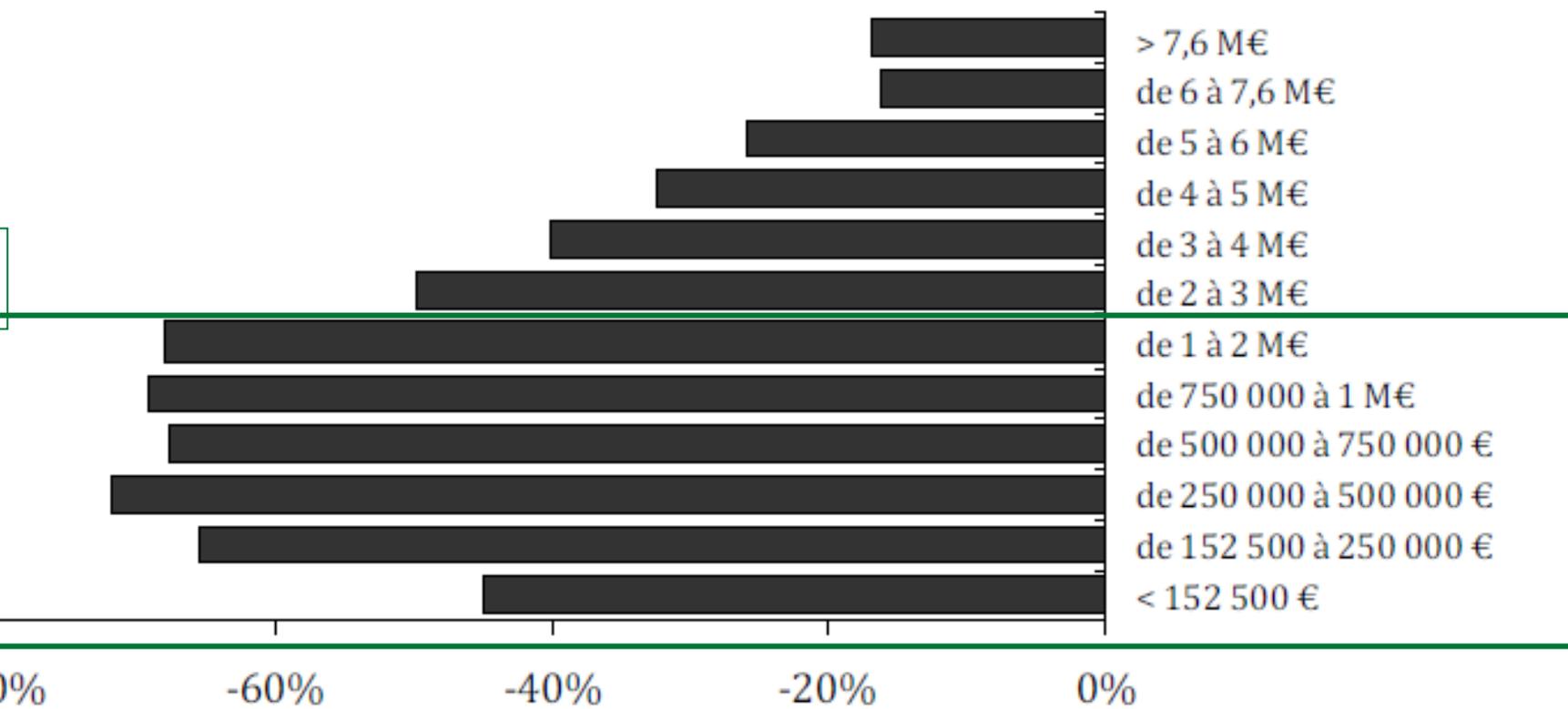
**me de la TP : un cas d'étude pour mettre en évidence plusieurs  
mes classiques des relations financières central/local**

finalement adopté (suite)

mi les contribuables : des gagnants/perdants ?

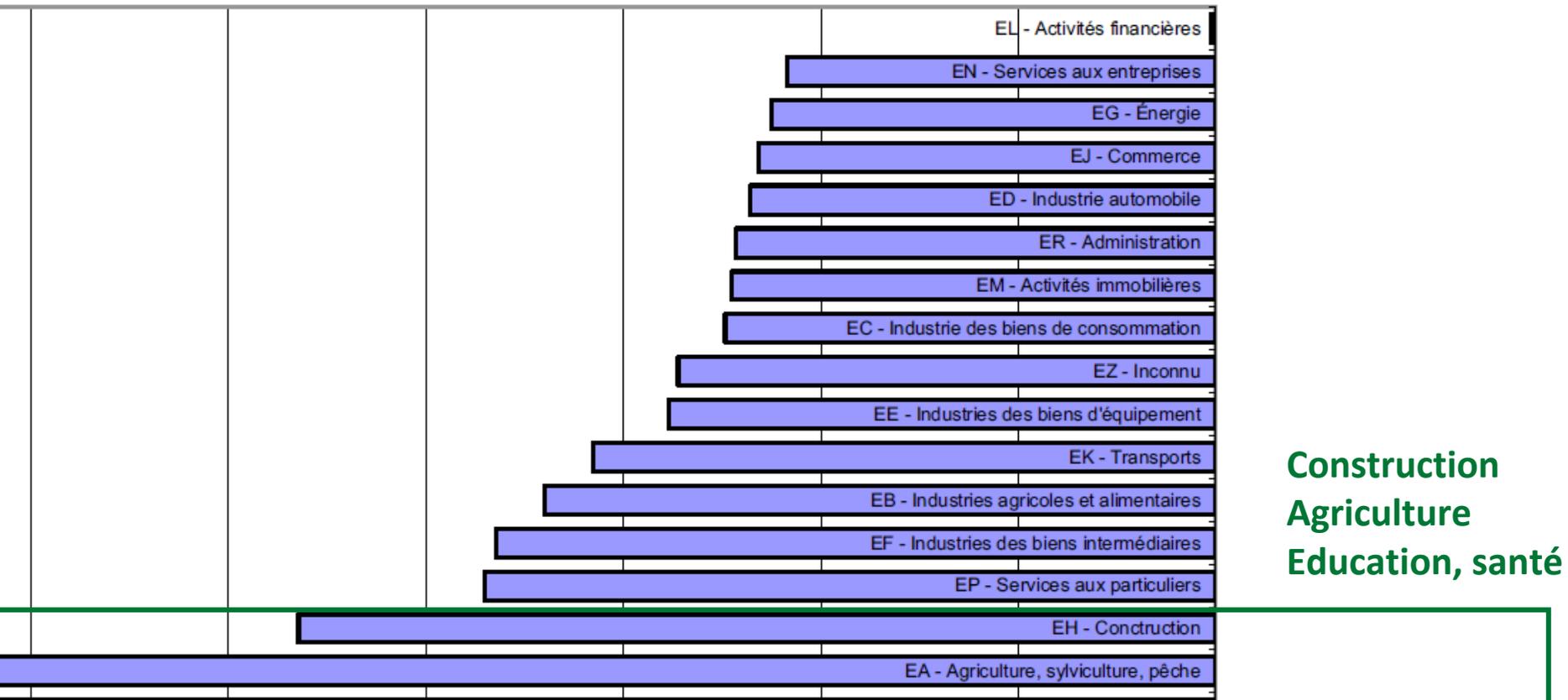
*nos jours : partage de la contrainte budgétaire et grippage du*

**Graphique 45 : Gain moyen à la réforme par strate de chiffre d'affaires  
(entre la CET après réforme et la taxe professionnelle nette avant réforme)**



# nos jours : partage de la contrainte budgétaire et grippage du

**Graphique 2 : Taux de réduction d'impôt par secteur d'activité**  
*Comparaison CET 2010 / TP 2010 théorique*



# nos jours : partage de la contrainte budgétaire et grippage du

## Figure 3 : Part des entreprises gagnantes, stables et perdantes par secteur d'activité

Comparaison CET 2010/ TP 2010 théorique

