

FRANCE

PAYS UNITAIRE

INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES DE BASE

CATÉGORIE DE REVENU : REVENUS ÉLEVÉS

DEVISE LOCALE : EURO (EUR)

POPULATION ET GÉOGRAPHIE

Superficie : 647 795 km²**Population** : 66,865 millions d'habitants (2017), soit une augmentation de 0,4 % par an (2010-2015)**Densité** : 103 habitants/km²**Population urbaine** : 80,2 % de la population nationale**Taux de croissance de la population urbaine** : 0,7 % (2017 comparée à 2016)**Capitale** : Paris (16,3 % de la population nationale)

DONNÉES ÉCONOMIQUES

PIB : 2 876,1 milliards (dollars internationaux en PPA courants), soit 43 013 dollars par habitant (2017)**Croissance réelle du PIB** : 1,8 % (2017 comparée à 2016)**Taux de chômage** : 9,4 % (2017)**Investissements étrangers directs, entrées nettes (IDE)** : 47 336 (balance des paiements, en million de dollars US, 2017)**Formation brute de capital fixe (FBCF)** : 22,5 % du PIB (2017)**Indice de développement humain** : 0,901 (très élevé), 24^e rang (2017)

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU CADRE DE GOUVERNANCE MULTINIVEAUX

La France est une République unitaire dotée d'un régime semi-présidentiel, défini dans la Constitution de la 5^e République adoptée en 1958. Le pouvoir exécutif est exercé par le président, élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans, et le gouvernement est dirigé par le Premier ministre, nommé par le président, et responsable devant le parlement. Le parlement est bicaméral. La chambre basse, l'Assemblée nationale, est composée de 577 membres élus au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans, et la chambre haute est le Sénat. Les sénateurs sont élus pour une durée de six ans au suffrage indirect, par un collège électoral de « Grands électeurs », qui compte environ 145 000 élus locaux (conseillers régionaux, départementaux et municipaux), représentant les différentes unités territoriales et les citoyens vivant à l'étranger. La moitié du Sénat est renouvelée tous les trois ans.

La décentralisation est mentionnée dans le premier article de la Constitution de 1958, qui stipule que la « France est (...) décentralisée » ainsi que dans l'article 72, qui reconnaît le principe d'autonomie des collectivités territoriales (CT). Ce principe a été consolidé par la révision constitutionnelle de 2003, qui consacre l'intégralité du titre XII aux collectivités territoriales, qui décrit l'organisation décentralisée de la République avec trois niveaux de CT (les communes, les départements et les régions), les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer. Les principales sources de la législation régissant les CT figurent dans le Code général des collectivités territoriales, promulgué en 1996 et régulièrement modifié. Les trois niveaux de collectivité disposent de leurs propres comités délibératifs (conseils municipaux, départementaux et régionaux) élus indépendamment par la population au suffrage universel direct, pour une durée de six ans. Le président du conseil régional et le président du conseil départemental sont élus par leur conseil parmi leurs membres pour exercer le pouvoir exécutif. Dans les municipalités, le maire dirige l'organe exécutif et est élu par le conseil municipal parmi ses membres.

Le processus de décentralisation a débuté en 1982-83, avec l'adoption de lois sur la décentralisation, établissant le principe de « libre administration » et l'organisation du transfert des responsabilités (éducation, affaires sociales, etc.) et des ressources (humaines, financières), notamment aux départements et aux régions, créées en 1986 en tant qu'entités auto-administrées. Après cette période fondatrice, désormais appelée « première loi » de décentralisation, une « deuxième loi » a été initiée en 2003-04. Des responsabilités supplémentaires ont été transférées aux départements et aux régions, qui ont également gagné une plus grande autonomie financière. Les CT ont également eu la possibilité de réaliser un certain nombre d'expériences dans plusieurs domaines. En 2010, une réforme multifacette des collectivités territoriales a été mise en œuvre, incluant : une clarification des responsabilités ; la mise en place de « conseillers territoriaux » communs pour les régions et les départements ; une réforme du système fiscal local (réduction du pouvoir fiscal local) et des mécanismes de péréquation ; une rationalisation de la coopération intercommunale ; la création d'un nouveau statut de métropole, etc. Une partie importante des mesures législatives de 2010 a toutefois été révoquée par le gouvernement qui a pris ses fonctions en 2012. Ce même gouvernement a lancé, entre 2013 et 2015, « l'Acte III de la décentralisation » avec une nouvelle série de réformes. Il inclut notamment la loi sur les métropoles (2014), les fusions régionales (2014) et la loi NOTRe (2015) sur la nouvelle organisation territoriale de la République, qui modifie l'attribution des responsabilités aux différents niveaux de collectivités territoriales et renforce les compétences des régions (concernant le développement économique, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et la formation professionnelle).

En juillet 2017, le gouvernement a créé la Conférence nationale des territoires (CNT), pour servir de plate-forme de dialogue et de concertation entre tous les niveaux du gouvernement. Présidée par le Premier ministre, la CNT est composée de membres du gouvernement, de représentants d'associations des collectivités locales et régionales, du Parlement et du Comité des finances locales. La loi NOTRe a également renforcé le rôle de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), établi comme un partenariat entre le gouvernement français et les associations de collectivités territoriales, pour former une plate-forme neutre permettant de collecter, d'analyser et de diffuser des informations portant sur la gestion et les finances des collectivités territoriales.

ORGANISATION TERRITORIALE

2018	NIVEAU MUNICIPAL	NIVEAU INTERMÉDIAIRE	NIVEAU RÉGIONAL OU NIVEAU DE L'ÉTAT	NOMBRE TOTAL DE CT
	35 357 communes	101 départements	18 régions	
	Taille moyenne des municipalités : 1 891 habitants			
	35 357	101	18	35 476

DESCRIPTION GÉNÉRALE. Le système français de collectivités territoriales à trois niveaux (Corse et régions d'outre-mer comprises) comprend 18 régions au niveau supérieur, 101 départements au niveau intermédiaire et 35 357 municipalités au niveau inférieur.

NIVEAU RÉGIONAL. Les régions ont été créées récemment, en 1972, en tant qu'« établissements publics », avant d'être transformées en entités auto-administrées en 1982, et les premières élections directes se sont tenues en 1986. Elles sont à nouveau mentionnées dans la Constitution en 2003. En 2015, les frontières régionales ont été considérablement modifiées par la Loi 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales. Elle a entraîné des fusions forcées entre les régions de la France métropolitaine, dont le nombre est passé de 22 à 13. En dépit de cette réforme, les régions françaises sont encore assez hétérogènes en termes de superficie, démographie et développement socio-économique. Bien que les différences entre les régions se soient amenuisées avec la réforme (le nombre moyen d'habitants étant passé de 2,88 millions en 2015 à 5 millions en 2018), la population reste mal répartie sur le territoire : 31 % de la population française vit dans l'une des deux régions les plus peuplées (Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes), qui représentent seulement 13 % du territoire. En 2016, parmi 30 pays de l'OCDE avec des données comparables, la France se classait dixième des pays ayant les disparités régionales les plus élevées en PIB par habitant. La France compte également cinq régions d'outre-mer, en Amérique latine (Guyane), aux Antilles (Martinique, Guadeloupe) et dans l'océan indien (La Réunion et Mayotte). Ces régions font partie intégrante de l'Union européenne, mais ont un statut spécial, conformément à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) en raison de leurs caractéristiques (éloignement, îlots, petite taille, etc.). Par conséquent, des mesures spécifiques s'appliquent à ces territoires. La Corse a également un statut spécial, notamment sur le plan de l'autonomie, en particulier dans les domaines liés à la protection des biens culturels.

NIVEAU DÉPARTEMENTAL. Créés par la Révolution française en 1791, les départements sont restés inchangés depuis (à l'exception de ceux ajoutés à la liste initiale des 83 départements, au nombre de 101 aujourd'hui). Bien que leurs superficies soient homogènes (leurs limites ont été définies selon le même principe général), leur taille démographique varie considérablement d'un département à l'autre : en 2018, le département le moins peuplé (la Lozère) avait 35 fois moins d'habitants que le département le plus peuplé (le Nord). La suppression des départements fait l'objet de discussions régulières, mais toutes les tentatives en ce sens (2010, 2015) ont finalement été abandonnées.

MUNICIPALITÉS ET INTERCOMMUNALITÉ. La France est le deuxième pays de l'OCDE avec le plus grand nombre de municipalités, après les États-Unis. Les communes françaises représentent 27 % de toutes les municipalités de l'OCDE et 41 % des municipalités de l'UE. Leur taille moyenne est la troisième plus basse des pays de l'OCDE, et leur taille médiane (435 habitants) se classe avant-dernière, devant la République tchèque. En outre, 95 % des municipalités françaises comptent moins de 5 000 habitants, et 86 % moins de 2 000 habitants. Les fusions se sont toujours heurtées à de fortes résistances. Toutefois, le statut de « commune nouvelle », réactivé par une loi en 2015 afin de promouvoir les fusions municipales, prend de l'ampleur. Cet accord permet aux communes abolies dans un processus de fusion de perdurer et de conserver certaines spécificités telles qu'un maire délégué, une mairie annexe, un conseil consultatif, et de fonctionner comme des localités décentralisées. En janvier 2018, 560 communes nouvelles ont été créées, portant leur nombre total à 1 900.

La réponse privilégiée à la fragmentation municipale est l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI). En France, il s'agit d'une longue tradition. Les premiers syndicats intercommunaux ont été créés en 1890 et se sont développés au cours des décennies suivantes, donnant naissance aux arrondissements et aux communautés urbaines en 1966. Le principal changement a toutefois été initié avec la Loi no 92-125 de février 1992, qui a promu la coopération intercommunale en tant que projet territorial intégré, disposant de pouvoirs fiscaux propres (c'est-à-dire de la capacité d'augmenter ses propres recettes fiscales), avec les « communautés de communes » et les « communautés de villes », puis, plus tard, avec les « communautés d'agglomération ». En 2014, la loi NOTRe a été votée pour simplifier cette organisation intermunicipale particulièrement complexe, en définissant un seuil minimum pour les Établissements publics de coopération intercommunale (15 000 habitants au lieu de 5 000), ce qui a entraîné une baisse du nombre de structures de coopération intercommunale avec des taxes propres (EPCI à fiscalité propre), qui sont passées de 2 456 en 2013 à 1 258 en janvier 2019. Aujourd'hui, toutes les municipalités françaises font partie d'un EPCI à fiscalité propre. De tailles différentes, ils comprennent 21 métropoles (plus de 400 000 habitants), 13 « communautés urbaines », 223 « communautés d'agglomérations » et 1 001 « communautés de communes » dans les zones rurales (en janvier 2019). Disposant de leurs propres pouvoirs de taxation, ces structures forment quasiment un quatrième niveau de collectivités territoriales.

Le statut de « Métropole » a été créé, pour les zones urbaines les plus importantes, par la Loi de 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM), avec un statut juridique différencié en fonction des villes. Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence, qui avaient déjà un statut spécifique depuis la Loi PLM de 1982, bénéficient de différentes structures de gouvernance ad hoc, soit différentes structures d'administration, responsabilités et ressources. Par ailleurs, depuis 2015, la « Métropole de Lyon » a remplacé la communauté urbaine de Lyon dans le département du Rhône et, le 1er janvier 2019, la réforme du statut de Paris, adoptée le 28 février 2017, est entrée en vigueur, fusionnant la municipalité et le département qu'elle forme en une nouvelle communauté, avec le statut spécial de « Ville de Paris ».

ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT. La France a maintenu, tant au niveau régional qu'au niveau départemental, une administration préfectorale forte et puissante dirigée par un préfet, ainsi que des administrations locales de divers ministères, placées sous leur autorité, appelées « services déconcentrés ». Conformément à la Constitution, le préfet est le représentant direct du Premier ministre et de chaque ministre au niveau du département. Le préfet met en œuvre les politiques gouvernementales et leur planification. La préfecture est chargée des intérêts nationaux, de la supervision administrative et du respect des lois, et est responsable de l'ordre public.

COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Conformément à l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Interprété comme constituant une « clause générale de compétence » à tous les échelons de CT, cet article a fait l'objet de vifs débats, dans un contexte de confusion croissante concernant leurs responsabilités respectives, réputées générer des chevauchements et une duplication des dépenses. Après différentes réformes contradictoires (lois de décentralisation de 1982-83, lois de 2003-04 et réforme territoriale de 2010), la loi NOTRe de 2015 a finalement clarifié la répartition des compétences à travers les différents niveaux de collectivité. La clause générale de compétence a été supprimée pour les régions et les départements, et reste en vigueur pour les municipalités. Malgré cette clarification, un rapport de 2017 de la Cour des comptes suggère de poursuivre dans cette direction, notamment concernant la répartition des compétences des départements et des régions, et entre les municipalités et les EPCI. Une certaine asymétrie a été introduite par de récentes réformes, en plus de l'asymétrie préexistante entre les régions ultrapériphériques, la Corse et les autres régions. Cette asymétrie concerne principalement les métropoles et les métropoles à statut particulier telles que Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence. Avec son nouveau statut, la « Ville de Paris » dispose, entre autres, de pouvoirs supplémentaires dans la gestion de la circulation et des parkings publics et de pouvoirs de police supplémentaires. Les régions et les départements ont désormais des « responsabilités spécialisées ». Les régions ont notamment pris de plus en plus de responsabilités en matière de développement économique régional, d'aménagement du territoire et de planification de la protection de l'environnement. Elles se sont également vu attribuer des compétences en matière de gestion des fonds européens. Les départements agissent comme « chefs de file » concernant les affaires sociales, et se concentrent sur la solidarité sociale et la cohésion territoriale, ainsi que sur le soutien aux communes rurales.

Les municipalités restent le seul niveau local bénéficiant de la clause générale de compétence, qui leur confère la liberté explicite d'agir dans le meilleur intérêt de la population au niveau local et leur permet de répondre aux besoins quotidiens des citoyens locaux. Par conséquent, elles ont des responsabilités très diversifiées, couvrant presque tous les domaines. Les municipalités assument également certaines responsabilités au nom de l'État (enregistrement des états

FRANCE

PAYS UNITAIRE

civils, liste électorale). Plusieurs compétences sont partagées entre les différents niveaux de collectivités territoriales et l'État central (éducation, affaires sociales, voirie, etc.), ce qui peut entraîner une duplication des compétences entre les CT et l'administration déconcentrée de l'État. Une réforme est actuellement en cours sur la base des recommandations du « Comité action publique 2022 » (CAP 22) pour rationaliser l'administration territoriale et réduire les chevauchements.

Outre les EPCI, qui fournissent des services communs au nom des municipalités membres, les communes peuvent également faire appel à des entreprises publiques locales disposant d'un statut juridique distinct. En France, environ 1 220 entreprises publiques locales couvrent divers domaines tels que l'urbanisme, le logement, le tourisme, les transports, l'énergie, la gestion des déchets et l'eau.

COMPÉTENCES SECTORIELLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

	RÉGIONS	DÉPARTEMENTS	NIVEAU MUNICIPAL
1. Administration publique	Administration interne	Administration interne, soutien aux communes rurales	Administration municipale, services administratifs délégués par le gouvernement central (registre d'état civil, questions électorales)
2. Ordre et sécurité publique		Services départementaux d'incendie et de secours	Police municipale
3. Affaires économiques et transport	Aménagement du territoire au niveau régional, plans de transport régionaux, lignes ferroviaires régionales, transports scolaires et interurbains, aéroports civils, développement économique des ports non autonomes (programmes d'aide aux PME, innovation, internationalisation), R&D, Gestion des fonds de l'UE	Développement rural, routes secondaires, ports de pêche et maritimes	Routes municipales, transports publics locaux, développement économique local
4. Protection de l'environnement	Planification de la protection de l'environnement, parcs régionaux et zones de préservation, économie d'énergie, protection de l'eau	Protection de l'eau	Gestion de l'eau, assainissement
5. Logement et services publics	Subventions aux logements	Subventions et gestion des logements	Planification foncière et aménagement urbain, permis de construire, subventions et gestion des logements, eau potable
6. Santé			Santé publique (vaccination)
7. Loisirs, culture et religion	Patrimoine culturel et monuments, musées, formations artistiques	Culture, bibliothèques, musées, archives, bâtiments historiques, tourisme	Culture, sports, archives, musées, bibliothèques, tourisme
8. Éducation	Lycées (établissements et personnel technique), formation professionnelle et apprentissage, programmes de formation professionnelle, soutien aux universités et à la R&D.	Collèges (établissements et personnel technique)	Écoles maternelles, écoles primaires (établissements et personnel technique) Activités extra-scolaires
9. Protection sociale		Protection sociale des familles, des enfants, des personnes handicapées, des personnes âgées, insertion sociale	Protection sociale (conjointement avec les départements), aides aux familles et aux jeunes

FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Portée des données fiscales : régions, départements, communes, établissements publics de coopération intercommunale, collèges, lycées et agences de collectivités locales.

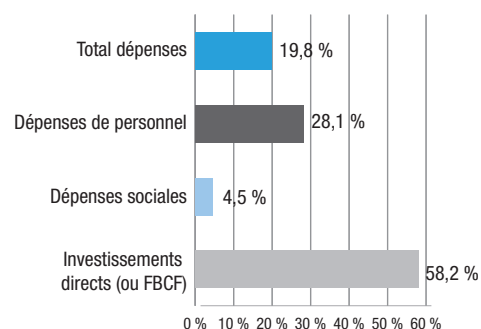
SCN 2008

Disponibilité
des données financières :
Élevée

Qualité et fiabilité
des données financières :
Élevée

INTRODUCTION GÉNÉRALE. L'autonomie financière des collectivités territoriales est garantie par la Constitution, notamment par la révision de 2003. L'article 72-2 précise que les collectivités territoriales peuvent percevoir des revenus à partir de différents types de recettes fiscales, et bénéficient de l'autonomie nécessaire pour fixer la base et le taux d'imposition, dans certaines limites. Il indique également que tout transfert de compétences de l'État doit être associé à un transfert correspondant de ressources financières, et prévoit un statut constitutionnel de péréquation. La loi organique du 29 juillet 2004 sur l'autonomie financière définit davantage les ressources propres des CT et fixe un seuil minimum pour chaque catégorie de CT (ratio d'autonomie fiscale). En principe, ces ressources ne peuvent pas être inférieures à leur valeur de 2003.

2016	MONTANT PAR HABITANT (DOLLARS PPA)	% PIB	% DÉPENSES DES CT	% DÉPENSES PUBLIQUES (DE LA MÊME CATÉGORIE)
Total dépenses	4 621	11,2 %	100 %	
Dépenses courantes	3 685	8,9 %	79,7 %	
Dépenses de personnel	1 478	3,6 %	32,0 %	
Dépenses de consommation intermédiaire	938	2,3 %	20,3 %	
Dépenses sociales	483	1,2 %	10,5 %	
Subventions et autres transferts courants	696	1,7 %	15,1 %	
Frais financiers (incluant les charges d'intérêt)	37	0,1 %	0,8 %	
Autres dépenses courantes	52	0,1 %	1,1 %	
Dépenses en capital	936	2,3 %	20,3 %	
Transferts en capital	147	0,4 %	3,2 %	
Investissements directs (ou FBCF)	789	1,9 %	17,1 %	



DÉPENSES. Malgré le processus de décentralisation initié en 1982, qui a transféré d'importantes responsabilités concernant les dépenses, la part des dépenses des CT dans le PIB et les dépenses publiques totales reste inférieure aux moyennes de l'OCDE (respectivement de 16,2 % et 40,4 %) et à celles de l'Europe des Vingt-Huit (15,5 % du PIB et 33,4 % des dépenses publiques). Le « bloc municipal » (municipalités et EPCI) représente la majeure partie des dépenses des CT (55 % en 2016), suivi des départements (32 %) et des régions (13 %). Au sein du « bloc municipal », les EPCI représentent 27 % des dépenses. Toutefois, en raison de la décentralisation, mais également d'une forte augmentation des dépenses courantes, notamment des dépenses de personnel, les dépenses des CT ont augmenté de manière significative, passant de 8 % du PIB en 1980 à 11,2 % en 2016. L'augmentation du personnel des collectivités territoriales a été beaucoup plus dynamique au niveau territorial qu'au niveau central, même après neutralisation de l'impact des transferts de personnel. En 2016, le poids des dépenses de personnel dans les dépenses des CT françaises était conforme à la moyenne de l'Europe des Vingt-Huit (32,9 %), mais leur part dans les dépenses totales publiques de personnel était bien inférieure à cette même moyenne (50,9 %).

Dans l'objectif de maîtriser les dépenses courantes en pleine croissance et d'impliquer davantage les CT dans la politique nationale de consolidation fiscale, la Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit la mise en place de contractualisations entre l'État et les CT les plus importantes (régions, départements, grandes villes et ECPI, soit environ 322 CT représentant 60 % des dépenses actuelles totales des CT). À travers ces contrats, les CT s'engagent contractuellement à limiter l'augmentation annuelle de leurs dépenses courantes à 1,2 %, afin de réaliser 13 milliards d'euros d'économies sur cinq ans. En échange, les subventions ne seront pas réduites. En juin 2018, 230 contrats ont été signés entre l'État et les collectivités territoriales.

INVESTISSEMENT DIRECT. L'investissement est une fonction clé des CT françaises. Ces dernières réalisent 58,2 % des investissements publics, à hauteur de 1,9 % du PIB en 2016, au-dessus des moyennes de l'OCDE (respectivement de 56,9 % et 1,7 %) et des moyennes de l'Europe des Vingt-Huit (51,6 % et 1,4 %). La part de l'investissement dans les dépenses des CT est également importante, et se situe au-dessus de la moyenne de l'OCDE et de l'UE (respectivement à 10,7 % et 8,7 %), ce qui indique bien que l'investissement est une fonction clé des CT. 60% des investissements des CT sont réalisés par le « bloc municipal », les régions et les départements représentant un pourcentage similaire (20 % chacun). Les principaux domaines d'investissement sont le développement économique et les transports (30 % des investissements des CT en 2016), les services publics généraux (16%), l'éducation, le logement et les services publics (environ 13,5 %). Les investissements des CT ont fortement chuté depuis la crise, affichant une baisse de 1,7 % par an en valeur réelle entre 2007 et 2017, en raison des politiques de consolidation fiscale. Cela a entraîné un sous-investissement estimé à 15 % par rapport au mandat actuel des municipalités. Les investissements des CT peuvent être mis en œuvre via des marchés publics, des contrats de concession et des partenariats public-privé. La majeure partie des investissements des CT est réalisée dans le cadre d'accords contractuels impliquant tous les niveaux de gouvernement, appelés Contrats de plan État-Région et couvrant des cycles de sept ans.

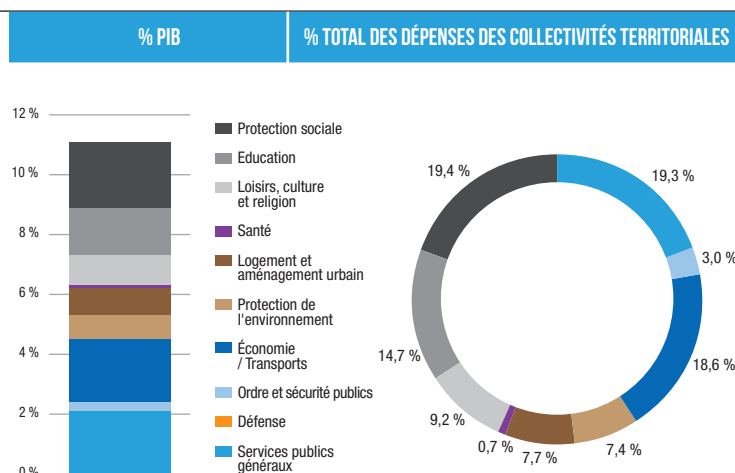
Au fil des années, la protection sociale est devenue le plus gros poste de dépenses, devançant de peu les services publics généraux, les affaires économiques et les transports.

Le secteur de l'éducation arrive en quatrième, alors qu'il constitue un poste de dépenses de premier plan pour les CT de l'OCDE en moyenne (24,8 % des dépenses des CT), suivi de la santé (18,1 %), très marginale, car elle reste une compétence de l'État central. Les CT représentent la majeure partie du total des dépenses publiques dans le secteur du logement et des services publics (78 %), de la protection de l'environnement (86 %), de la culture, de la religion et des loisirs (82 %).

La plupart des dépenses sociales sont réalisées par les départements. En effet, la moitié de leurs dépenses est consacrée à la protection sociale, car ils sont chargés de l'assistance sociale et de l'allocation du revenu de solidarité active (RSA).

Les régions contribuent principalement aux dépenses d'éducation (formation professionnelle, apprentissage et éducation scolaire) et au transport ferroviaire public.

Les dépenses municipales se concentrent sur l'aménagement urbain, les services urbains, les écoles (bâtiments, maintenance et exploitation), le sport, les infrastructures culturelles et la politique liée à la jeunesse.



FRANCE

PAYS UNITAIRE

RECETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

2016	MONTANT PAR HABITANT (DOLLARS PPA)	% PIB	% RECETTES PUBLIQUES (DE LA MÊME CATÉGORIE)	% TOTAL DES RECETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
Total recettes	4 677	11,3 %	21,3 %	
Recettes fiscales	2 410	5,8 %	20,0 %	51,5 %
Dotations et subventions	1 463	3,5 %		31,3 %
Recettes tarifaires et redevances	737	1,8 %		15,8 %
Revenus du patrimoine	51	0,1 %		1,1 %
Autres	16	0,0 %		0,3 %

DESCRIPTION GÉNÉRALE. La France se distingue par l'importance des recettes fiscales dans les recettes totales des CT par rapport à la moyenne de l'OCDE et de l'Europe des Vingt-Huit (respectivement de 44,6 % et 41,1 %). À l'inverse, la part que représentent les dotations et subventions est inférieure : elle s'élève à 31,3 % contre 37,2 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE et 44,1 % pour l'Europe des Vingt-Huit. La part de chaque source de revenus est assez équilibrée entre les différents niveaux de CT. Les recettes fiscales représentent 65 % des recettes départementales, 56 % des recettes municipales et 53 % des recettes régionales en 2016, tandis que les dotations et subventions représentent 33 % des recettes des régions, 29 % pour le bloc municipal et 26 % pour les départements. Plusieurs réformes fiscales ont eu lieu ces dernières années concernant le processus de décentralisation. En 2010, une importante réforme fiscale ainsi qu'une réforme des mécanismes de péréquation ont eu lieu. De nouvelles réformes sont prévues, notamment suite à la décision du gouvernement de supprimer la taxe d'habitation. Cela devrait conduire à une réforme plus large de la fiscalité locale, ainsi qu'à une réflexion sur le système de subventions et de péréquation.

RECETTES FISCALES. Bien que représentant une grande partie des recettes des CT, les taxes et impôts des CT ne représentent que 5,8 % du PIB et 20 % des recettes fiscales totales, ce qui est inférieur à la moyenne de l'OCDE (7,1 % du PIB et 31,9 % des recettes fiscales totales en 2016) ainsi qu'à la moyenne de l'Europe des Vingt-Huit (6,4 % du PIB et 24,0 % des recettes fiscales totales). L'une des caractéristiques du régime fiscal territorial français est l'importance des recettes fiscales propres par rapport aux impôts partagés. En effet, jusqu'à récemment, les accords relatifs à la fiscalité partagée n'existaient pas ou étaient insignifiants. Avec les lois de décentralisation de 2003-2004 et la réforme financière locale de 2010, qui a supprimé la taxe professionnelle locale, cette situation a évolué et certains impôts partagés ont été introduits. Cela a réduit la part des impôts propres, ce qui a entraîné une baisse de l'autonomie fiscale. La réforme a conduit à une « spécialisation » fiscale entre les différents niveaux de collectivités territoriales (toutes les CT bénéficiaient des quatre mêmes impôts locaux avant la réforme). Les départements et les régions ont perdu un grand nombre de leurs pouvoirs fiscaux. Une autre réforme importante est en cours depuis la décision du gouvernement français d'abolir la taxe d'habitation. Le rapport Bur-Richard, commandité par le Premier ministre en octobre 2018, émet une série de propositions pour remplacer cette taxe, incluant notamment la mise en place d'impôts partagés.

Parmi les taxes partagées actuelles figurent la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, partagée entre les régions et les départements, représentant 9,3 % des taxes et impôts des CT en 2016), une surtaxe sur la taxe d'apprentissage (partagée avec les régions), une part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (5,4 % des taxes et impôts des CT) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau – IFER (7,5 % des recettes fiscales des CT). À compter de 2018, à la suite de la réforme régionale, les régions bénéficieront d'une part de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Le régime de fiscalité propre est fondé sur quatre taxes locales principales : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la contribution économique territoriale. Les municipalités et les EPCI perçoivent la taxe d'habitation, et les municipalités et les départements perçoivent les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties. Elles peuvent voter pour fixer les taux d'imposition, mais doivent respecter les limites fixées par l'État central et ne disposent pas d'autonomie pour fixer la base d'imposition. En outre, toutes les CT, y compris les régions, bénéficient de la « contribution économique territoriale » (qui a remplacé la taxe professionnelle locale), payée par les entreprises et composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (les deux taxes représentant environ 21 % des recettes fiscales des CT). La CVAE est partagée comme suit : 26,5 % pour les communes et les EPCI, 23,5 % pour les départements et 50 % pour les régions. Les autres impôts propres incluent la taxe sur les transactions immobilières (9,7 % des taxes des CT), une contribution au transport, une taxe sur les déchets, une taxe touristique, une taxe sur l'électricité, etc.

Les impôts fonciers représentaient 59 % des recettes fiscales des CT et 30 % de leurs recettes totales en 2016, il s'agit donc d'une source majeure de revenus pour les municipalités et les départements. Ils représentent 3,4 % du PIB, l'un des niveaux les plus élevés de l'OCDE, où la moyenne est à 1,1 % du PIB. Ce niveau élevé diminuera toutefois avec la suppression de la taxe d'habitation, versée par les personnes résidant dans des logements, qu'il s'agisse du locataire (contre versement d'un loyer ou à titre gratuit) ou du propriétaire, et calculée sur la base de la valeur locative cadastrale du logement. La suppression de cette taxe a été progressivement introduite sur trois ans, de sorte que les ménages éligibles ont vu leur taxe d'habitation diminuer de 30 % en 2018, de 65 % en 2019 et de 100 % en 2020. En mai 2018, le gouvernement a publié un rapport sur la réforme des taxes locales, qui indiquait que la taxe d'habitation serait complètement supprimée d'ici 2021 (au lieu de n'être supprimée que pour 80 % des ménages comme annoncé initialement).

DOTATIONS ET SUBVENTIONS. Les transferts du gouvernement central ont trois objectifs : compensation (stabilisation des budgets locaux), péréquation (réduction des disparités de revenus) et orientation (développement de politiques sectorielles). Les dotations de fonctionnement représentent 87 % du total des dotations, tandis que les dotations en capital s'élèvent à 13 %.

La dotation la plus importante est de loin la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui bénéficie à toutes les CT et comprend plusieurs sous-composantes. Elle représente 50 % de l'ensemble des dotations et subventions en 2016, et entre 13 % et 15 % des revenus des régions, des départements et des municipalités.

La Loi de finances annuelle régit le mécanisme de péréquation verticale, applicable à toutes les CT. Elle est votée tous les ans. À l'aide d'une formule basée sur les revenus potentiels tirés des quatre principales taxes locales et des autres recettes fiscales, les ressources des régions sont calculées en fonction du taux d'imposition moyen. Dans le but de réduire les dépenses territoriales et conformément aux politiques de consolidation budgétaire, les transferts vers les collectivités locales via la DGF et d'autres transferts ont été gelés sur la période 2011-2013 et ont diminué depuis 2014 (le montant total de la DGF est passé de 41 milliards d'euros à 30,9 milliards d'euros entre 2014 et 2017). En retour, les dotations de péréquation ont été augmentées pour soutenir les collectivités territoriales les plus faibles.

Une réforme de la DGF est annoncée depuis plusieurs années. Initialement prévue pour 2016, elle a finalement été reportée, de nombreuses collectivités territoriales ayant demandé des ajustements, dans un contexte particulièrement difficile en raison des fortes pressions sur les finances locales résultant de coupes importantes dans les transferts du gouvernement central vers les CT. La réforme vise à atteindre un niveau supérieur de simplicité, de transparence et d'équité, et à adapter la DGF à la réforme territoriale actuelle. Cette réforme vise également à améliorer la redistribution des fonds entre les CT. Les critères de redistribution sont souvent considérés comme particulièrement opaques et la fonction de redistribution peut également être améliorée, compte tenu des disparités importantes et « injustifiées » entre les municipalités, en termes de DGF par habitant.

Il existe diverses autres dotations de péréquation (verticales et horizontales), telles que la dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale, le fonds de péréquation pour les départements basé sur la taxe sur les transactions immobilières, les fonds de péréquation basés sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour les départements et les régions, et le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) introduit en 2012 pour compenser la suppression de la « taxe professionnelle » en 2011, et qui a redistribué 2 % des recettes fiscales totales en 2016.

La principale dotation d'investissement, le fonds de compensation pour la TVA, est un outil destiné à l'État central pour soutenir les investissements locaux. Sa base devait être étendue après 2016.

AUTRES RECETTES. Les communes françaises sont habilitées à recevoir des redevances pour certains services commerciaux, principalement pour les services publics locaux. Elles peuvent définir le taux de ces redevances. Dans le cas des CT françaises, ces recettes représentent un pourcentage légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE, qui s'élève à 14,9 %, et en particulier à la moyenne de l'Europe des Vingt-Huit (11,6 %).

Les CT ne reçoivent qu'une petite part des revenus du patrimoine (1 %), un chiffre inférieur à la moyenne de l'OCDE (2,0 %), bien qu'elles détiennent des actifs physiques et financiers, y compris des actions dans des entreprises publiques locales.

■ RÈGLES BUDGÉTAIRES ET DETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

2016	MONTANT PAR HABITANT (DOLLARS PPA)	% PIB	% DE LA DETTE PUBLIQUE (DE LA MÊME CATÉGORIE)	% TOTAL DETTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
Total de l'encours de dette	3 913	11,1 %	8,9 %	100 %
Dette financière*	3 209	9,1 %	8,1 %	82,0 %

* Numéraire et dépôts, prêts et obligations

RÈGLES D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE. Les collectivités territoriales sont soumises au principe d'équilibrage des dépenses et des recettes par section (fonctionnement et investissement), précisé à l'article L. 1612-4 du Code général des collectivités territoriales. Elles sont soumises à un contrôle juridique par les Chambres régionales et territoriales des comptes. En outre, des accords contractuels entre l'État et les CT les plus importantes ainsi que des examens annuels des dépenses ont été introduits par la Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. L'objectif est de documenter précisément les économies requises pour se conformer aux contraintes de dépenses locales (voir ci-dessus).

DETTE. Les CT peuvent emprunter sans l'accord du gouvernement central, mais les emprunts à long terme sont limités aux investissements (règle d'or). Au lendemain de la crise bancaire, le cadre juridique des emprunts a été renforcé par la Loi de 2013 sur la séparation et la régulation des activités bancaires (notamment concernant les emprunts de devises étrangères, la régulation des emprunts à taux variable, l'utilisation de contrats d'échange, etc.) afin de réduire les risques financiers. La loi a également autorisé la création de l'Agence France Locale, une nouvelle entité détenue à 100 % par les collectivités locales françaises elles-mêmes, et dédiée à leur financement. Elle distribue des prêts à ses membres en levant des fonds sur les marchés financiers (financement groupé).

L'encours de la dette des CT représente 11,1 % du PIB et 8,9 % de la dette publique, un chiffre inférieur à la moyenne de l'OCDE (de 24,5 % et 20,7 % respectivement) et à la moyenne de l'Europe des Vingt-Huit (de 14,3 % et 14,4 % respectivement). La dette financière (« dette au sens de Maastricht ») représente 82 % de l'encours total de la dette, la part restante étant composée d'autres comptes créditeurs (dette commerciale, arriérés). En ce qui concerne la dette financière, le financement obligatoire est toujours limité : il représente 8,9 % du total de la dette financière en 2016 contre 91,1 % pour les emprunts.



World Observatory on Subnational Government Finance and Investment

Responsable : OCDE
Dernière mise à jour : 02/2019

www.sng-wofi.org

Indicateurs socio-économiques : OCDE // Eurostat // Banque mondiale // PNUD // Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies // OIT // INSEE

Données fiscales : Statistiques des comptes nationaux de l'OCDE // Statistiques sur les revenus de l'OCDE // OCDE (2018), Subnational Government in OECD countries: key data (brochure and database) (Les collectivités territoriales dans les pays de l'OCDE : données clés [brochure et base de données]) // Eurostat // Collectivité-gouv.fr // OFGL (2017), Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales : les finances des collectivités locales en 2017.

Autres sources d'information : OCDE (2019), Réussir la décentralisation : manuel à l'attention des décideurs // Mission Finances locales (2018), Rapport sur la refonte de la fiscalité locale // OCDE (2018), Regions and cities at a glance (Aperçu des villes et régions) // Cour des Comptes (2017), Les finances publiques locales 2017 // OCDE (2017), Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD country experiences (Réformes de la gouvernance multiniveau : aperçu des expériences des pays de l'OCDE) // Commission européenne (2017), Les régions ultrapériphériques : Terres d'Europe dans le monde // Conseil de l'Europe.