

Pour une décentralisation territoriale au service de l'efficacité

Paul Dubrule - Pierre Richard - janvier 1999

La décentralisation mise en place sous l'impulsion de Gaston Defferre au début des années 1980 a été une importante réforme administrative, qui a permis de mieux faire émerger les initiatives locales. Elle reste cependant insuffisante, à l'heure où la mondialisation et l'intégration européenne poussent à une compétitivité accrue des infrastructures et des services mis à la disposition des agents économiques. L'organisation territoriale de la France est donc appelée à évoluer. La Commission dirigée par Paul Dubrule et Pierre Richard souhaite que cette évolution institutionnelle vise un transfert massif de compétences vers le secteur local et se fixe trois objectifs clairs. D'abord, l'efficacité économique, dans le sens d'une maîtrise de la dépense publique et d'une responsabilisation des élus locaux. Ensuite, l'attractivité fiscale, qui nécessite une remise en plat de la fiscalité locale, de façon à affecter chaque taxe à un pouvoir public bien identifié. Enfin, l'efficacité institutionnelle, en favorisant l'intercommunalité et le choix au niveau local des modes d'organisation les plus pertinents.

Introduction

L'Institut de l'Entreprise a tenu à montrer, au travers d'un rapport sur la Décentralisation territoriale, que les entreprises peuvent et doivent faire entendre leur voix dans un débat qui relève le plus souvent du domaine réservé du monde politique. Les entreprises ont en effet la légitimité pour s'intéresser à l'organisation administrative du pays - où le secteur local occupe une place de plus en plus grande -, et à son efficacité qui est une composante de la compétitivité nationale.

Pour entreprendre ce travail, une Commission Décentralisation a donc été constituée, en réunissant autour de Paul Dubrulle et de Pierre Richard, non seulement des chefs d'entreprise, mais aussi des élus et des experts, dont les points de vue ont été fort utiles pour avancer en ce domaine particulièrement complexe.

Il a d'abord été procédé à un " état des lieux " ainsi caractérisé :

- d'abord, un système institutionnel très " lourd " par comparaison avec les autres pays européens, et où un trop grand nombre de niveaux locaux se partagent des missions dans une relative confusion,
- ensuite, des mécanismes fiscaux particulièrement déresponsabilisants et qui ont contribué à une progression continue des impôts locaux,
- enfin, une situation des finances locales globalement saine, qui a contribué au respect des critères européens par notre pays,
- mais aussi, le constat que, partout où elle est pleinement accomplie, la gestion de proximité demeure la meilleure réponse à des problèmes ou des préoccupations d'ordre local ; subsidiarité oblige !

Au total, un bilan mitigé d'où il ressort que, si la décentralisation est imparfaite, il convient néanmoins de la conforter, en corrigeant les causes des possibles dérapages et en responsabilisant mieux les élus locaux au service de la compétitivité nationale.

Pour répondre en effet aux défis de la compétitivité des territoires qu'impliquent la mondialisation et l'intégration européenne, ce rapport s'est attaché à tracer des recommandations - sous forme de huit propositions - autour de trois perspectives : l'efficacité économique, l'attractivité fiscale et la clarification institutionnelle.

Pour répondre à l'objectif **d'efficacité économique**, il convient d'assurer la maîtrise des dépenses publiques, tout en réalisant le cadre de vie de demain.

Nos propositions en la matière visent donc à :

- définir un objectif pluriannuel de régulation des dépenses publiques locales, dans le cadre d'un débat au Parlement - à l'instar de ce qui est désormais entrepris pour l'Etat et les régimes sociaux,

- permettre aux élus locaux de mieux maîtriser leur gestion (notamment en matière de personnel), ou encore de recourir plus aisément à des modes de gestion plus efficaces,
- favoriser l'investissement durable, comme gage du développement des infrastructures nécessaires et de l'amélioration du cadre de vie.

Pour répondre à l'objectif de **l'attractivité fiscale**, il convient de rendre l'impôt plus lisible pour mieux en assurer la " critique ", et donc la moindre augmentation, voire la diminution.

Nos propositions en la matière visent donc à :

- organiser un nouveau partage de l'ensemble des ressources fiscales entre l'Etat et les collectivités locales, afin d'en contrôler l'évolution globale,
- assurer les péréquations nécessaires entre les collectivités locales dans un cadre déconcentré, où les élus locaux prendraient en charge les choix de solidarité locale,
- spécialiser l'impôt en fonction des compétences réellement exercées par telle ou telle collectivité locale.

Pour répondre à l'objectif de la **clarification institutionnelle**, il va de soi que l'objectif ne peut être que la réduction du nombre des intervenants publics sur un même territoire. Toutefois, pour atteindre un tel objectif - qui mettrait la France en meilleure posture vis-à-vis des autres pays européens, il est apparu opportun de dépasser la perspective d'un " oukase institutionnel " difficilement imaginable dans notre tradition, mais plutôt d'esquisser les voies pouvant conduire à une France " recomposée " - par exemple en une douzaine de régions, en une cinquantaine d'agglomérations urbaines et en 2000 ou 2500 autres intercommunalités !

Nos propositions en la matière visent donc à :

- déterminer les espaces pertinents, et mettre en place des organisations territoriales différenciées,
- faire de l'intercommunalité et de la région les " espaces-pivots " de l'organisation territoriale.

Bien sûr, ce panorama ainsi modifié du secteur des collectivités locales ne trouvera sa pleine efficacité que si l'Etat lui-même est en mesure de faire évoluer ses propres structures territoriales - " abandonnant " aux collectivités locales la gestion des services qu'il continue encore à assumer, et en concentrant ses fonctions " régaliennes " dans les mains du Préfet, qui conserverait par là même son rôle d'arbitre et de contrôle.

Au total, à partir du constat objectif des forces et des faiblesses du secteur public local et des recommandations stratégiques ainsi tracées, ce rapport a d'abord eu pour première ambition de participer à une meilleure compréhension entre le monde des entrepreneurs et celui des élus locaux.

SOMMAIRE

1 - L'Institut de l'Entreprise et la décentralisation

2 - La décentralisation d'aujourd'hui : un constat ambigu

- 2.1 - Des finances globalement saines
- 2.2 - Un système fiscal déresponsabilisant
- 2.3 - Un système institutionnel enchevêtré
- 2.4 - Les succès de la gestion de proximité

3 - La nouvelle donne économique

- 3.1 - Le nouveau monde de la mondialisation et de l'euro
- 3.2 - Une concurrence intra-européenne encore plus féroce

4 - La décentralisation de demain : une nouvelle étape au service de l'efficacité

4.1 - Décentralisation et efficacité économique

4.1.1 - Le diagnostic : réduire les dépenses publiques et maintenir l'effort d'investissement

4.1.2 - Les propositions :

- entreprendre un débat sur un objectif pluriannuel de régulation des dépenses publiques locales de fonctionnement
- augmenter les marges décisionnelles des collectivités locales
- favoriser l'investissement durable

4.2 - Décentralisation et attractivité fiscale

4.2.1 - Le diagnostic : rendre l'impôt local lisible au sein des prélèvements obligatoires

4.2.2 - Les propositions :

- définir un partage fiscal global entre l'Etat et les collectivités locales
- assurer une péréquation réelle au sein des dotations de l'Etat dans un cadre déconcentré
- spécialiser l'impôt en fonction des compétences réellement exercées

4.3 - Décentralisation et efficacité institutionnelle

4.3.1 - Le diagnostic : adapter les périmètres en fonction des compétences exercées

4.3.2 - Les propositions :

- déterminer les territoires pertinents et mettre en place des organisations territoriales différenciées
- faire de l'intercommunalité et de la région les espaces-pivot de l'organisation du territoire

4.4 - La réorganisation de l'Etat

5 - Pour un dialogue pacifié entre les entreprises et les collectivités locales

Liste des personnalités ayant participé aux réunions de la Commission Décentralisation.

1 - L'Institut de l'Entreprise et la décentralisation

- La compétitivité des entreprises, qui est entrée aujourd'hui dans une étape nouvelle depuis la création de la zone euro, ne peut plus faire abstraction de l'analyse de l'environnement politique. La compétition s'exprimant désormais à l'échelon des territoires, il devient encore plus nécessaire de poser la question de l'efficacité de l'ensemble de l'organisation administrative française, de dresser son bilan en termes de coûts/avantages.
- Les constats macro-économiques apportent un premier éclairage :

1 - niveau des dépenses publiques plus élevé en France que dans d'autres pays :

l'indicateur " dépenses publiques/PIB " s'établit à près de 55 % en France contre, par exemple, 50 % environ dans les pays de la zone Euro ou 32 % aux Etats- Unis.

2 - poids croissant de la dépense publique dans l'économie :

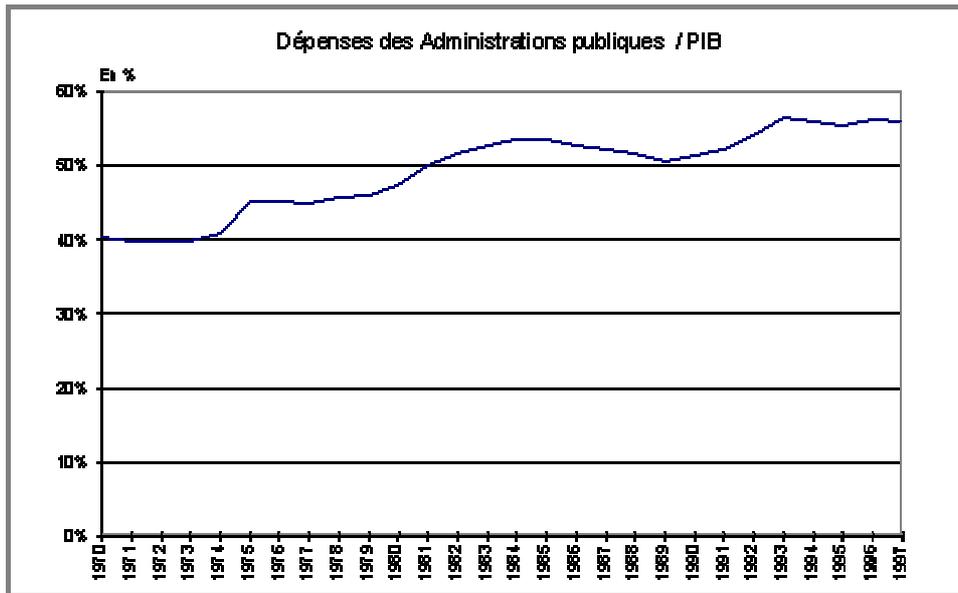
ce ratio est passé de 40 % au début des années 70 à près de 55 % actuellement.

3 - progression des emplois publics et stagnation des emplois privés :

le maintien du niveau de l'emploi en France de 1980 à 1995 (+ 1 %) résulte de l'augmentation de plus de 1,1 million du nombre de fonctionnaires, alors que les effectifs du secteur marchand se sont réduits de plus de 900.000.

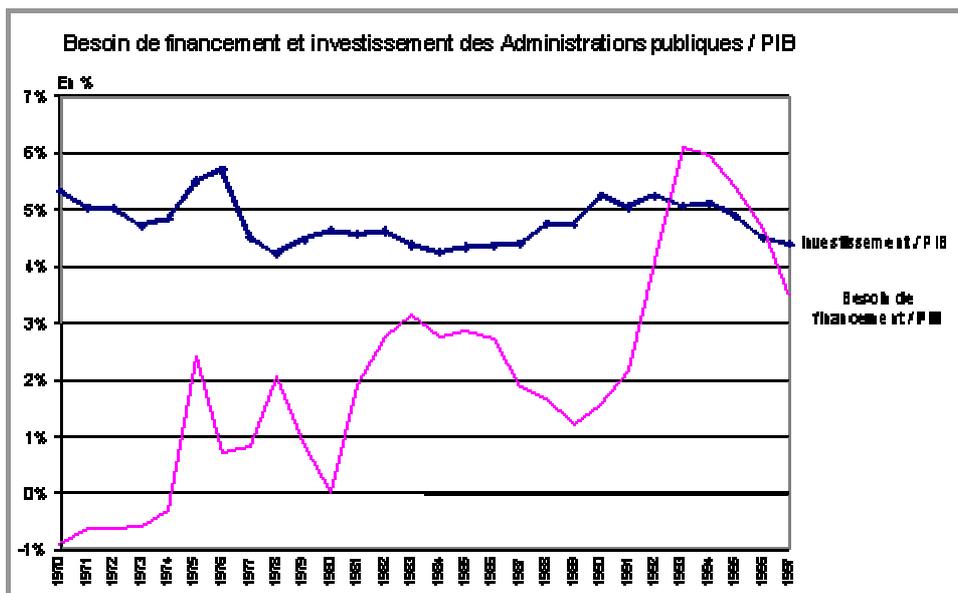
Les dépenses publiques en France

Depuis près de 40 ans et dans un mouvement quasi continu, les dépenses publiques ont progressé plus rapidement que la production intérieure brute. Le rapport " dépenses des administrations publiques/PIB " s'établit aujourd'hui à 55% contre 40% en 1970.



Source : INSEE

Cette " dérive " des dépenses publiques et récemment celle des déficits publics, ont surtout été générées par la hausse des dépenses courantes - la place des dépenses d'investissement public dans le PIB ayant plutôt eu tendance à stagner, voire à diminuer ces dernières années.



Source : INSEE

La part des dépenses d'investissement dans les dépenses publiques est passée de 13 % environ en 1970 à 8 % aujourd'hui.

La France est aujourd'hui dans le peloton de tête en termes de ratio " dépenses publiques/PIB ".

Source: OCDE

4 - place croissante du secteur local au sein du secteur public :

les dépenses des administrations publiques locales représentaient 17 % des dépenses publiques en 1970 et près de 19 % en 1997, il est vrai en partie sous l'impact des transferts de compétence faisant suite aux lois de décentralisation. Ce dernier point est une réalité trop rarement étudiée qui légitime le souci de s'y intéresser, au même titre qu'à l'Etat et aux systèmes de protection sociale.

Appréciation du poids économique du secteur local

1 - Méthodologie

En 1997, les comptes (compris comme les résultats de l'année en termes de comptabilité locale) des collectivités locales stricto sensu s'établissent pour la métropole respectivement à :

communes : 430 MdF

départements : 205 MdF

régions : 70 MdF

auxquels s'ajoutent les masses afférentes aux groupements de collectivités, essentiellement les établissements de coopération intercommunale :

groupements : 180 MdF

soit un " total " de 885 MdF.

Cette simple totalisation conduit à surestimer le poids réel des collectivités : en effet elle induit la prise en compte de flux croisés entre les collectivités,

généralisant de ce fait des doubles comptes. A titre d'exemple illustratif, la construction d'une piscine de 15 MF générera une inscription en matière de dépenses d'équipement de 15 MF dans le compte de la commune et de 5 MF et 1 MF respectivement dans le compte du département et de la région qui ont décidé d'attribuer une aide à la réalisation de cet équipement. La totalisation (15 + 5 + 1 = 21) n'a pas de réalité économique. Cette approche en termes de comptabilité locale se distingue de l'éclairage apporté par les comptes nationaux sous trois aspects :

- *les comptes nationaux pratiquent une consolidation et éliminent donc les flux croisés de dépenses et de recettes entre les collectivités*
- *dans les " comptes locaux " figurent en dépenses les remboursements de dettes et en recettes le produit des emprunts contractés. Les comptes nationaux raisonnent selon d'autres principes, appliqués à l'ensemble des agents économiques (ménages, entreprises, Etat...) : les " ressources " n'englobent pas les emprunts, les " emplois " ne comprennent pas les remboursements de dette ; la différence entre ressources et emplois constitue un " besoin de financement ". Ceci contribue à " réduire " d'environ 60 milliards de francs le " compte " des collectivités locales.*
- *les comptes nationaux publient des informations sur les Administrations Publiques Locales (APUL), acception plus large que celle de collectivités locales en ce qu'elle englobe également des " organismes divers d'administration locale ", les agences de l'eau, les organismes consulaires ou encore les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles.*

Dans cette définition, les " emplois " du secteur local s'élèvent à 845 milliards de francs en 1997 représentant un ordre de grandeur proche de 10,5 % du PIB. A noter que certaines composantes de l'activité de service public assumée par les collectivités ne sont pas enregistrées dans ce chiffre : c'est le cas notamment des activités déléguées à des entreprises du secteur privé ou à des sociétés d'économie mixte.

2 - Pour mesurer le " poids économique " du secteur local, on peut retenir :

- *sa contribution au PIB*

les comptes nationaux évaluent la valeur ajoutée des APUL en référence au coût de production des services publics locaux ; en effet, ceux-ci étant pour l'essentiel gratuits, leur valeur ajoutée ne peut être appréhendée par les recettes générées.

La valeur ajoutée du secteur public local ressort ainsi à 396 milliards de francs en 1997, soit près de 5 % du PIB, qui peut être comparée à celle du secteur "bâtiment génie civil et agricole" (348 milliards de francs) ou à celle du total des branches "agriculture, sylviculture et pêche" et "industries agricoles alimentaires" (413 milliards de francs).

- *sa contribution à l'investissement national :*

la " formation brute de capital fixe ", qui est une mesure de l'investissement du secteur local s'établit à 160 milliards de francs et représente ainsi plus de 11 % de l'investissement national (1.388 milliards de francs en 1997).

A titre de comparaison, la FBCF de la branche " transports et télécommunications " s'établit à 108 milliards de francs, et celle de l'énergie à 59 milliards de francs.

L'Etat pour sa part investit peu directement ; sa FBCF s'établit à moins de 30 milliards de francs, soit 5 fois moins que le secteur local.

3 - La comparaison du poids économique du secteur local en France avec celui qu'il tient dans d'autres pays européens fait ressortir :

- *un niveau plutôt faible en terme de ratio " dépenses locales/PIB " :*

<i>Danemark</i>	<i>33 %</i>	
<i>Suède</i>	<i>29 %</i>	
<i>Finlande</i>	<i>23 %</i>	
<i>Espagne</i>	<i>19 %</i>	<i>(non consolidé)</i>
<i>Pays-Bas</i>	<i>19 %</i>	
<i>Italie</i>	<i>14 %</i>	
<i>Autriche</i>	<i>12 %</i>	<i>(hors Länder)</i>
<i>Royaume-Uni</i>	<i>10 %</i>	
<i>Allemagne</i>	<i>10 %</i>	<i>(hors Länder)</i>
<i>France</i>	<i>10 %</i>	
<i>Belgique</i>	<i>7 %</i>	<i>(hors régions et communautés)</i>
<i>Irlande</i>	<i>5 %</i>	

Source : CLF-Dexia

Ceci tient à ce que, dans bon nombre de pays, le secteur local possède des compétences plus étendues qu'en France, notamment en matière de fonctionnement : paiement du corps enseignant, responsabilités en matière sociale (allocation chômage, gestion des hôpitaux...).

- *un niveau assez élevé quant au rapport de l'investissement local dans l'investissement national :*

<i>Suède</i>	<i>13 %</i>	
<i>Espagne</i>	<i>13 %</i>	
<i>Irlande</i>	<i>13 %</i>	
<i>France</i>	<i>11 %</i>	
<i>Pays-Bas</i>	<i>10 %</i>	
<i>Italie</i>	<i>10 %</i>	
<i>Danemark</i>	<i>9 %</i>	
<i>Finlande</i>	<i>9 %</i>	
<i>Autriche</i>	<i>8 %</i>	<i>(hors Länder)</i>
<i>Allemagne</i>	<i>7 %</i>	<i>(hors Länder)</i>
<i>Belgique</i>	<i>6 %</i>	<i>(hors régions et communautés)</i>
<i>Royaume-Uni</i>	<i>6 %</i>	

Source : CLF-Dexia

- A partir de la réalité quotidienne vécue par les entreprises, les exemples sont nombreux, d'où il ressort trop souvent le sentiment d'une certaine inefficacité, d'une confusion ou d'un gaspillage des moyens des structures administratives locales qui cachent parfois les services rendus qui sont pourtant eux-mêmes souvent bien appréciés.

Parmi les exemples les plus souvent cités peuvent être retenus :

- le manque d'interlocuteur décisionnaire, lors de l'installation d'une entreprise
 - la complexité administrative en matière de marchés publics
 - des augmentations fiscales sans liaison avec l'évolution des services rendus, ou sans relation évidente avec la "consistance" de l'entreprise.
- Autre réalité quotidienne des entreprises : l'efficacité des organisations décentralisées vécue au sein des grandes entreprises ; d'où une conviction forte en faveur du principe de la décentralisation. La décentralisation est une idée d'entrepreneur, car cela signifie : "agir de son propre chef sans attendre l'autorisation d'en haut !"

Exemple de décentralisation au sein d'une entreprise : le Groupe Axa

Le contexte : Axa est une entreprise qui plonge profondément ses racines dans les provinces françaises ; à la fois par son histoire - le point de départ d'Axa est une mutuelle normande - et par ses réseaux (4.000 agents généraux et 7.000 commerciaux salariés).

Le Groupe a voulu tirer toutes les conséquences d'une situation fondée sur la relation entre un client sur le terrain et un agent de l'entreprise qui sait lui proposer la bonne garantie au bon prix, compte tenu des caractéristiques de son risque. La philosophie de management s'est donc résolument orientée vers

la décentralisation : conviction du Groupe que les affaires sont traitées au meilleur coût et in fine de façon plus profitable si elles le sont au plus proche du client. En d'autres termes, Axa croit très fortement à la subsidiarité et la met en pratique de façon systématique.

Les principes retenus sont les suivants :

- 1. définir strictement ce qui relève de l'exercice du métier sur le terrain, de l'opérationnel, et ce qui doit demeurer centralisé parce que " régalien " Le principe est " tout sauf ". Tout est décentralisé dans le Groupe, sauf quelques décisions politiques strictement délimitées, c'est-à-dire :*

- la gestion de la marque Axa

- la politique des ressources humaines - la gestion des cadres dirigeants

- la politique informatique

- l'allocation des fonds propres.

Ainsi, en France, n'a été maintenu au niveau central que ce qui peut engendrer de fortes économies d'échelle - la gestion informatique, certains achats - ou ce qui nécessite une expertise ou un contrôle particulier - la gestion des actifs financiers par exemple.

Il n'y a pas d'ambiguïté : tout ce qui n'est pas explicitement prévu pour être centralisé est décentralisé au niveau des structures régionales. Concrètement, à l'intérieur de la structure tarifaire de la Compagnie, les directions régionales fixent les tarifs et les garanties en fonction des caractéristiques de leur marché et de leurs priorités propres.

- 2. éviter les empilements de hiérarchies*

Il est vain de vouloir décentraliser une activité si des hiérarchies centrales puissantes sont conservées pour gérer cette même activité. En conséquence, les fonctions centrales ont été supprimées lorsque leurs domaines d'application étaient décentralisés, par exemple, il n'y a plus eu chez Axa Assurances de directeur commercial central, la politique commerciale relevant entièrement des régions.

L'avantage est bien sûr d'éviter un empilement de coûts qui pénaliserait la compétitivité de l'entreprise. Mais, de façon plus décisive, c'est une manière de donner à chacun le libre exercice de ses responsabilités dans la plus grande clarté, ce qui est un gage puissant d'efficacité.

- 3. créer les conditions d'un fonctionnement réellement décentralisé*

Si l'on veut que les régions soient dans les faits les moteurs de l'activité, il faut que les meilleurs cadres y soient présents. C'est pourquoi un rôle clé a été reconnu aux directeurs régionaux à la fois sur le terrain mais aussi dans le fonctionnement global de l'entreprise.

Ont été ainsi créés 6 comités - 3 comités de produits (particuliers, entreprises, assurances de personnes) et 3 comités de ressources (humaines, informatique, distribution) - auxquels participent à égalité directeurs régionaux et responsables centraux. Ces comités définissent la politique et garantissent dans les faits une action véritablement décentralisée.

4. *enfin, essentiel à l'équilibre global de l'entreprise, s'assurer d'un système de sanction clair et efficace*

La contrepartie naturelle de la décentralisation se trouve dans la sanction, positive ou négative, des résultats obtenus.

Les régions ont des comptes d'exploitation clairs et lisibles. Les résultats financiers obtenus constituent l'assiette d'une partie très significative de la rémunération des responsables régionaux, qui ont donc une incitation personnelle très directe à utiliser leur large champ de responsabilités dans le sens de la rentabilité et du développement de l'entreprise. C'est en définitive cette motivation des responsables qui fait la différence entre une gestion bien focalisée sur le résultat et une gestion plus dispersée.

- Face à un constat où aucune rationalité ne semble s'imposer (éternel débat girondin/jacobin), l'Institut de l'Entreprise a souhaité prendre part au débat afin de se pencher réellement sur la décentralisation politique.

En effet, les entreprises, acteurs principaux d'une nouvelle compétitivité des territoires mais confrontées à une pression fiscale et à des charges sociales en forte augmentation depuis plusieurs années, se doivent d'intervenir dans le débat général sur les institutions publiques de ce pays, et principalement celles issues des lois de décentralisation.

Traditionnellement au plan national, le " monde local " et le " monde de l'entreprise " ne communiquent pas et tendent même à apparaître comme des adversaires poursuivant des objectifs antinomiques - alors même que le dialogue bilatéral sur le terrain entre l'entreprise et la collectivité locale est souvent fructueux.

- En tant que citoyens - à la fois contribuables (et même contribuables uniques dans les structures à taxe professionnelle d'agglomération) et usagers des services publics - les entreprises doivent pouvoir ainsi se faire entendre dans un débat, souvent animé uniquement par les responsables politiques ou par les fonctionnaires, tant au niveau de l'Etat qu'au niveau des collectivités locales. Il n'y a pas de " domaine réservé ", avec d'un côté l'organisation des pouvoirs publics aux " politiques ", et de l'autre l'économie aux entrepreneurs. En fait aujourd'hui, les deux piliers de la société sont de plus en plus d'une part les entreprises, créatrices de richesses et d'emplois, les

collectivités locales, créatrices de cohésion et de solidarité sociale et " fabricants " du tissu social, d'autre part.

- Il est légitime qu'un dialogue s'instaure entre elles. C'est la démarche qu'a souhaité initier l'Institut de l'Entreprise en créant une Commission Décentralisation.

2 - La décentralisation D'AUJOURD'HUI : UN constat ambigu

2.1 - Des finances globalement saines

- Dans son rapport du 8 juillet 1998, l'Observatoire des finances locales - présidé par Jean-Pierre FOURCADE, Sénateur Maire de Boulogne-Billancourt - conclut que les "administrations publiques locales contribuent activement au respect des critères du traité de Maastricht". L'Observatoire des finances locales, institué au sein du Comité des finances locales, a reçu la mission essentielle d'établir un rapport annuel sur la situation financière des collectivités locales.

Rapport de l'Observatoire sur les finances des collectivités locales en 1998

"...Globalement, les collectivités locales récoltent les fruits d'un effort d'assainissement accompli au cours de ces dernières années qui s'illustre par un important mouvement de désendettement en 1997, par une reconstitution de leur capacité de financement et par une politique fiscale modérée.

Les administrations publiques locales contribuent ainsi activement au respect des critères du traité de Maastricht..."

Ce rapport vient d'ailleurs conforter les analyses menées dans le cadre du " Rapport sur l'état des finances publiques ", établi à la demande du Premier Ministre en juin 1997 et remis le 21 juillet 1997 par ses auteurs : François BONNET et Philippe NASSE, magistrats à la Cour des Comptes.

Rapport sur l'état des finances publiques - juillet 1997

" ... Les administrations publiques locales sont devenues - globalement - excédentaires en 1996 et cet excédent devrait s'accroître encore en 1997. Evidemment, il ne s'agit que d'une moyenne ; de nombreuses collectivités territoriales continuent de connaître des problèmes financiers et restent lourdement endettées.

Ce résultat surprenant est justifié par certaines évolutions observées en 1996 et vraisemblables ou réalistes pour 1997. Du côté des ressources, la croissance des recettes fiscales devrait se modérer un peu tout en restant substantielle si l'on en juge d'après la structure des budgets votés. Du côté des emplois, deux facteurs de modération sont à l'œuvre : les dépenses courantes évoluent lentement en raison du calme qui prévaut sur leurs deux principales composantes (achats intermédiaires et masse salariale) ; les investissements ont fortement baissé. Ce dernier point est le plus problématique pour prévoir le solde de l'ensemble des administrations locales, car il est probable qu'une reprise des investissements locaux se dessinera, ce que nous avons supposé.

Nous avons finalement évalué entre 10 et 12 milliards de francs l'excédent de ces administrations en 1997... "

- Il ressort de l'ensemble de ces travaux que, prises globalement et sans ignorer les problèmes ponctuels rencontrés ici ou là, les collectivités locales françaises

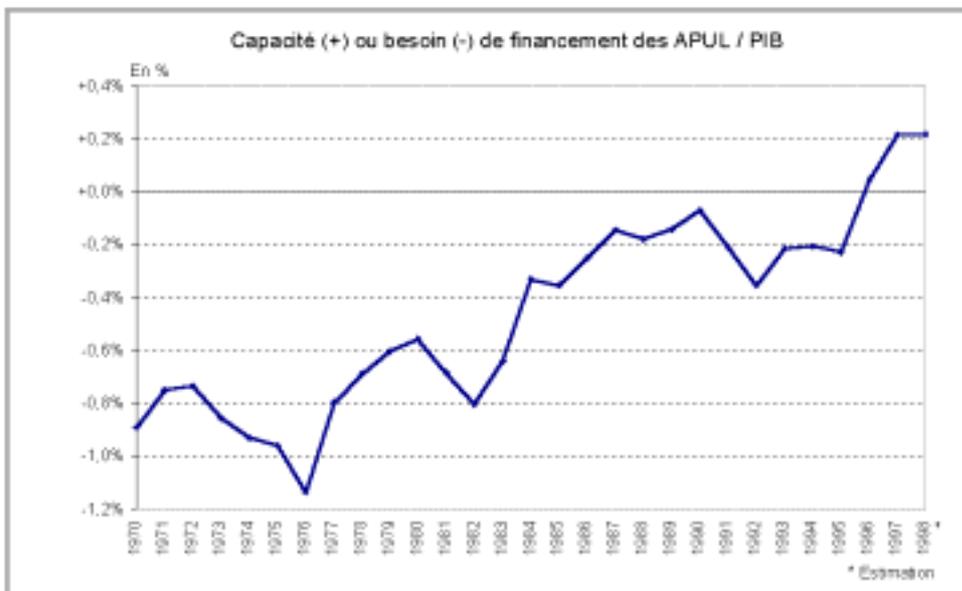
connaissent depuis 1996 une situation financière excédentaire et qu'à ce titre, elles ont contribué à l'atténuation des autres déficits publics.

Capacité ou besoin de financement du secteur local

1. *Le compte des opérations non financières présente en général une différence entre le total des ressources et le total des emplois. Le solde est, selon les cas, une capacité de financement (ressources supérieures aux emplois) ou un besoin de financement (emplois supérieurs aux ressources).*

En simplifiant (en faisant abstraction du flux net de créances), un besoin de financement est couvert par un recours à l'endettement : le flux net de dette est alors positif, autrement dit les emprunts de l'année sont supérieurs aux remboursements des dettes anciennes.

2. *Les critères de convergence inscrits dans le traité de Maastricht prévoient une limitation du besoin de financement public à 3% du PIB, lequel inclut le besoin de financement du secteur local.*
 - *Celui-ci s'est tendanciellemment réduit depuis la décennie 70. Ayant atteint une amplitude maximale représentant plus de 1% du PIB en 1976, il s'est réduit jusqu'à devenir nul en 1996 et à devenir une capacité de financement de 18 milliards de francs en 1997, soit 0,2 % du PIB, contribuant à atténuer le besoin de financement de l'Etat (- 279 milliards de francs).*



Source : INSEE,

CLF

1. *Les déficits du secteur local sont souvent faibles, et en tout cas inférieurs à ceux des administrations centrales, dans la plupart des pays européens.*

Besoin de financement du secteur local en % du PIB

<i>Allemagne</i>	<i>0,6%</i>
<i>Royaume-Uni</i>	<i>0,3%</i>
<i>Danemark</i>	<i>0,3%</i>
<i>Suède</i>	<i>0,3%</i>
<i>Italie</i>	<i>0,4%</i>

1. *Les déficits du secteur local sont souvent faibles, et en tout cas inférieurs à ceux des administrations centrales, dans la plupart des pays européens.*

Besoin de financement du secteur local en % du PIB

<i>Allemagne</i>	<i>0,6%</i>
<i>Royaume-Uni</i>	<i>0,3%</i>
<i>Danemark</i>	<i>0,3%</i>
<i>Suède</i>	<i>0,3%</i>
<i>Italie</i>	<i>0,4%</i>

- Ce résultat mérite néanmoins d'être analysé sur le long terme pour mieux en comprendre les composantes, et leur évolution au cours des dernières années :
 - les dépenses courantes ont augmenté de façon soutenue, sous le double effet d'une progression continue des charges de personnel (largement subie, du fait des décisions de l'Etat sur la rémunération des fonctionnaires) et des dépenses sociales (accentuées par la crise)
 - l'investissement (jusqu'alors dynamique) a baissé fortement depuis 1994

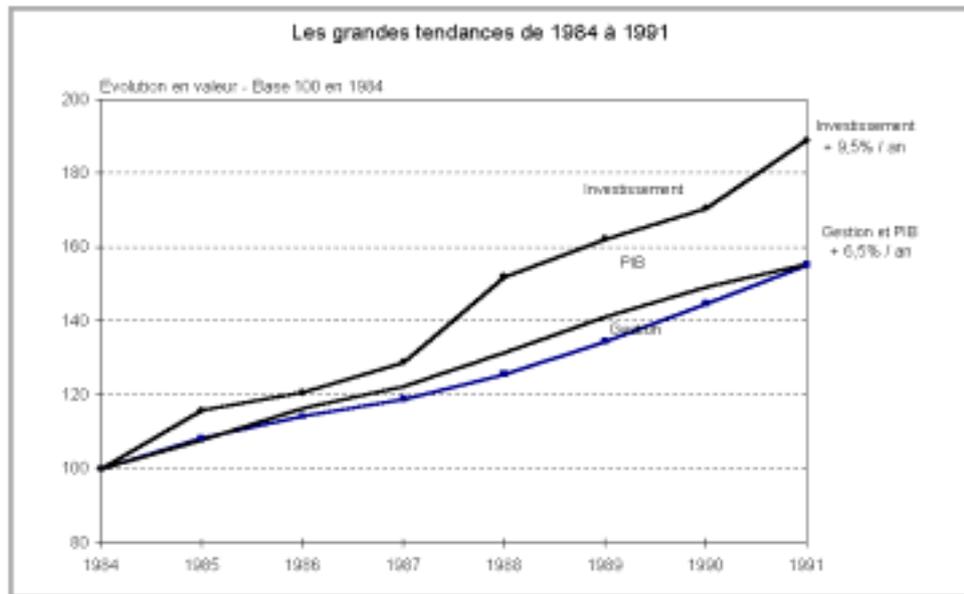
Evolution des dépenses locales depuis la décentralisation

La conjoncture économique a connu un net basculement au début des années 90, une récession sensible ayant marqué l'année 1993 - fait économique rare en France depuis l'après-guerre.

En période de mise en place des transferts de compétence liés à la décentralisation :

- *les dépenses de gestion (dépenses de fonctionnement hormis les frais financiers) ont suivi globalement l'évolution de la croissance économique*

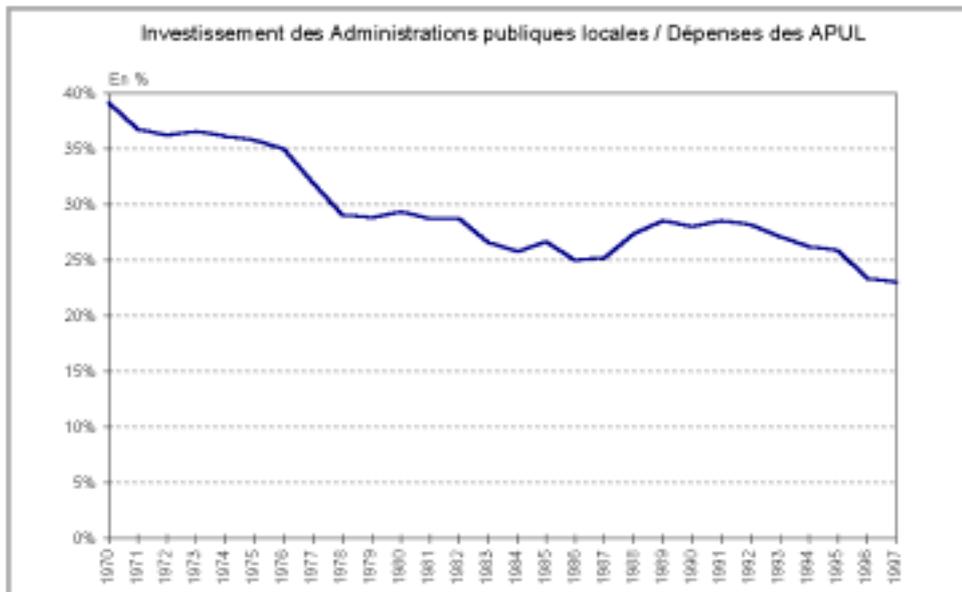
les dépenses d'investissement se sont montrées particulièrement dynamiques - la prise en charge, par les départements et les régions, du parc assez vétuste des collèges et lycées (actions de réhabilitation voire de reconstruction) y a fortement contribué



Source : CLF

A partir du début des années 90, on constate une modification des tendances :

- *les dépenses de gestion ont continué sur leur lancée (environ +6% en valeur l'an) alors que la croissance économique s'infléchissait. Ceci s'explique notamment par :*
 - *l'évolution des dépenses d'aide sociale, qui ont assez logiquement tendance à accélérer lors des crises économiques (le coût du RMI pour les départements est ainsi passé de 200 MF en 1989 à plus de 4 milliards de francs en 1997).*
 - *l'évolution des frais de personnel. Du fait de la fixation en période de forte croissance des évolutions des échelles indiciaires dans la fonction publique, on retiendra que le GVT (Glissement Vieillesse Technicité), qui matérialise l'avancement annuel moyen des agents dans leur carrière, induit une hausse de la masse salariale supérieure à la croissance dès que celle-ci s'étirole.*
- *Les dépenses d'investissement ont connu tout d'abord une stagnation qu'a accentué le mouvement classique du cycle électoral (les élections municipales ont eu lieu en 1995 ; les années électorales et post-électorales se traduisent généralement par une baisse de l'investissement communal : les nouvelles municipalités n'ont pas encore eu le temps matériel de lancer leurs projets). Ces inflexions depuis la décentralisation poursuivent un mouvement historique plus long qui voit la part des dépenses de fonctionnement s'alourdir au détriment de celle des investissements. Pour le secteur local, qui est à l'origine de plus de 70% des investissements publics, on constate donc un net recul de l'effort d'investissement.*



Source : INSEE

Evolution des recettes des collectivités locales

Les recettes courantes des collectivités locales sont classées généralement en 3 groupes :

1. *Les recettes de nature fiscale*
 - *le produit de la fiscalité directe, c'est-à-dire le produit des 4 taxes locales (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti, taxe professionnelle) normalement acquitté par les contribuables locaux.*

En pratique, l'Etat en assume une partie (environ 20%) sous la forme de dégrèvements accordés à des contribuables pour des raisons sociales ou pour des motifs économiques (exemples : dégrèvement accordé en matière de taxe d'habitation aux ménages ayant de faibles revenus ; dégrèvement accordé en matière de taxe professionnelle aux entreprises sous la forme d'un plafonnement de la cotisation en fonction de la valeur ajoutée).
 - *le produit d'autres impôts " locaux " : vignette automobile, cartes grises, droits de mutation, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, versement de transport...*
 - *les compensations fiscales, qui sont versées par l'Etat aux collectivités locales, en contrepartie d'exonérations (totales ou partielles) accordées à certains contribuables (pour certaines personnes âgées, par exemple, en matière de taxe d'habitation, pour certaines entreprises situées dans des zones géographiques sensibles en matière de taxe professionnelle). Sous la dénomination " recettes fiscales " sont donc compris des " transferts fiscaux " de l'Etat vers les collectivités locales dans une proportion non négligeable (75 Milliards de francs sur 450 milliards de francs).*
2. *Les dotations de fonctionnement versées par l'Etat.*

Représentant au total 141 milliards de francs en 1998, ces dotations sont nombreuses et redistribuées selon des règles spécifiques à chacune d'entre elles. La plus importante est la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui représente plus de 100 milliards de francs en 1998 et qui est versée aux communes, aux groupements à fiscalité propre et aux départements.

Depuis 1996, afin de contrôler l'évolution d'une dépense importante de l'Etat, l'ensemble des dotations a été réuni en une enveloppe augmentant selon un indice d'évolution fixé à l'avance pour trois ans. La loi de finances pour 1999 assure ainsi une augmentation pour les années 1999 à 2001, en fonction de l'indice prévisionnel des prix augmenté d'une fraction de l'évolution du PIB (20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % en 2001).

Il est évident qu'un tel mécanisme, alors que chacune des composantes de cet ensemble suit sa propre évolution, n'est rendu possible que par le " sacrifice " d'une des dotations, jouant le rôle de variable d'ajustement : la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

Cette dotation, qui au départ n'était nullement destinée à faire de la péréquation puisqu'elle est composée de lignes budgétaires créées pour compenser aux collectivités le coût des exonérations ou abattements de taxe professionnelle décidés par l'Etat, illustre de façon particulièrement nette la confusion entre fiscalité et dotation. La principale composante de la DCTP, créée pour compenser l'allègement général de 16 % des bases de taxe professionnelle décidé en 1986, est aujourd'hui utilisée d'une part pour ajuster la croissance générale des autres dotations mais également pour assurer une péréquation entre les communes considérées comme riches (qui ne la perçoivent plus entièrement) et les communes défavorisées.

Les autres recettes comprennent notamment le produit de la tarification des services publics locaux. Sur la période 1984-1996, au sein de l'ensemble de ces recettes, ce sont les versements de l'Etat au titre des compensations ou dégrèvements fiscaux qui se sont avérés les plus dynamiques (+ 12% l'an pour les dégrèvements ; + 9% pour les compensations, + 12% pour la DCTP).

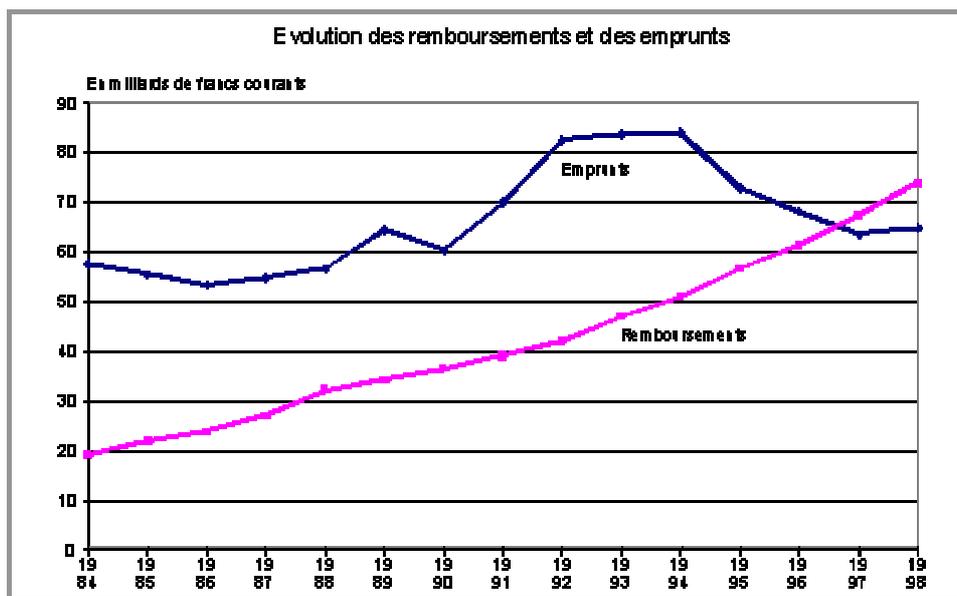
Les cotisations fiscales réelles assumées par les contribuables (mesurées par le solde produit voté-dégrèvements) ont augmenté quant à elles de 6% l'an en moyenne.

C'est donc l'Etat qui a subi le plus lourdement la hausse de la fiscalité locale.

Principales recettes locales

Source : CLF

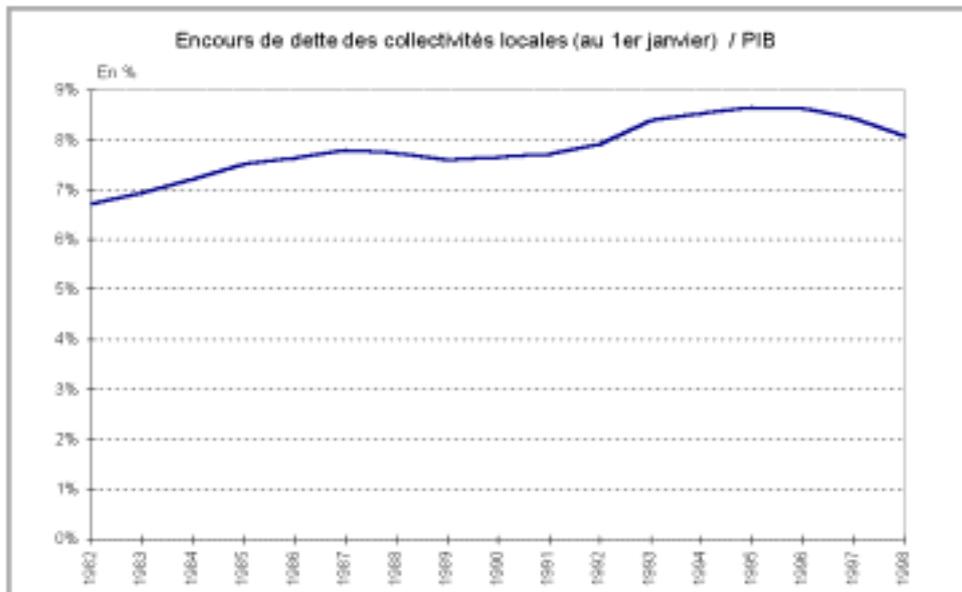
Dans la même période, le recours à l'emprunt s'est avéré plutôt atone et, du fait que les amortissements de dette progressent régulièrement, l'accroissement annuel de la dette se réduit. En fin de période, la dette diminue même en francs courants.



Source : CLF

Le ratio " dette/PIB " est resté parfaitement maîtrisé sur la période : il s'est légèrement accru au moment du transfert des lycées et collèges, dont la réhabilitation a nécessité de lourds investissements et donc logiquement un recours plus soutenu à l'emprunt ; il s'est replié ensuite.

Sur la même période, la dette de l'Etat est passée grossièrement de 20% à plus de 50% du PIB, sans que son effort d'investissement ne s'accroisse.



Source : CLF

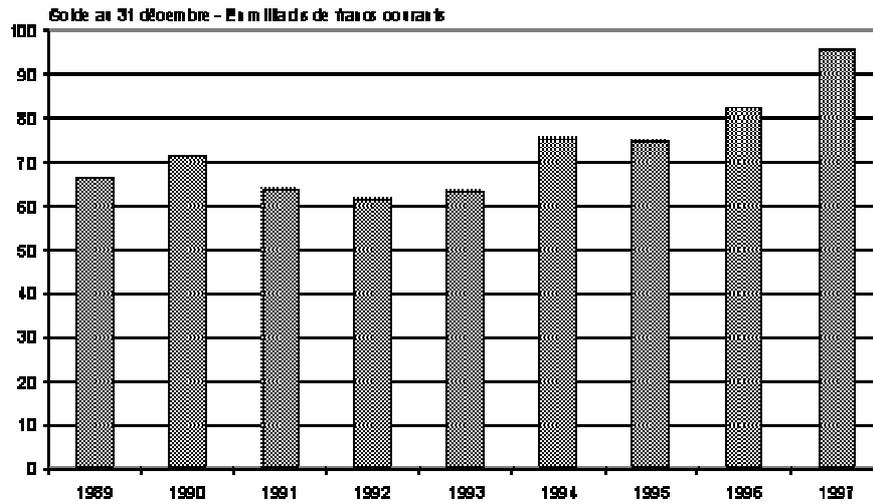
- Les excédents accumulés n'ont cessé de croître pour atteindre actuellement près de 100 milliards de francs (soit l'équivalent de la Dotation globale de fonctionnement !)

Situation de trésorerie des collectivités locales

Les collectivités locales ont l'obligation légale de déposer leurs fonds libres (autrement dit leur trésorerie) au Trésor public.

Ces dépôts (qui ne sont pas rémunérés) se sont très notablement accrus ces dernières années, passant de 75 milliards de francs en 1995 à 95 milliards de francs en 1997. Cette hausse de 20 milliards de francs correspond en ordre de grandeur au 2/3 de la hausse du produit voté des quatre taxes (passé de 265 milliards de francs en 1995, à 297 milliards de francs en 1997).

Solde du compte au Trésor des collectivités locales



Source : Direction de la Comptabilité publique

Au total, l'analyse amène à un constat, où la " situation globalement saine " du secteur local résulte d'un choix délibéré en faveur de la fiscalité locale pour contribuer à une politique active de désendettement et au financement immédiat d'investissements destinés à servir plusieurs générations. Les collectivités locales ont été marquées par le discours " priorité au désendettement public des Etats ", alors que la situation des uns et des autres est très différente : le déficit public national porte essentiellement sur des dépenses de fonctionnement, alors que l'emprunt local ne peut financer juridiquement que des équipements.

2.2 - Un système fiscal déresponsabilisant

- Les ressources fiscales directes des collectivités locales sont assurées principalement par quatre impôts, dont l'assiette repose très largement (ou presque exclusivement) sur une base indiciaire (valeur cadastrale) relativement déconnectée de la vie économique, et qui sont acquittés par les ménages (au titre de la taxe d'habitation, du foncier bâti sur les logements et du foncier non bâti) et par les entreprises (au titre du foncier bâti sur les locaux d'entreprises et de la taxe professionnelle).

Ces impôts sont levés simultanément par trois niveaux de collectivités locales (région, département, commune) auxquels s'ajoute souvent un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre - ainsi que par d'autres institutions habilitées (chambre de commerce, chambre de métiers, ...), selon des décisions individuelles de fixation de taux aptes à permettre l'équilibre financier de leurs budgets.

La liberté de vote des taux n'est toutefois pas totale : des plafonds ont été établis au niveau communal tout d'abord, au niveau régional et départemental ensuite pour ce qui concerne la taxe professionnelle. Ces plafonds, fixés en référence aux moyennes nationales, sont toutefois assez élevés : quelques rares communes, aucun département, aucune région ne sont aujourd'hui concernés. Tant que ces plafonds ne sont pas atteints, l'évolution des taux est libre ; ce qui a pu générer quelques dérapages.

Le produit voté des 4 taxes

1. Répartition par taxe

Rappelons que les taxes foncières (taxe foncière sur le foncier bâti, taxe foncière sur le foncier non bâti) sont acquittées par les propriétaires, la taxe d'habitation est acquittée par les occupants de logement, et enfin les entreprises sont soumises à la taxe professionnelle.

La répartition du produit fiscal a évolué sur la période, pour des raisons tant administratives, qu'économiques et de nombreuses mesures ont fait évoluer, souvent de façon importante, les modalités de calcul de la fiscalité directe locale.

Deux mesures principales méritent d'être relevées car elles influent sur la lecture des tendances :

- en 1986, un abattement forfaitaire de 16% a été établi sur les bases de taxe professionnelle pour en réduire le poids

- en 1992, des dégrèvements (donc inclus dans le produit voté) accordés en matière de taxe d'habitation ont été transformés en exonérations (donc ne sont plus inclus dans le produit voté). Le poids relatif de la taxe d'habitation dans le produit voté s'en est trouvé amoindri.

Si l'on fait abstraction de ces réformes, deux tendances peuvent se dégager :

- la réduction de la taxe sur le foncier non bâti, résultat de la disparition à ce titre des impositions régionales et départementales

- la forte progression du foncier bâti et de la taxe professionnelle

Les bases de la taxe d'habitation ont progressé assez modérément ; elles reposent sur une estimation de la valeur locative des biens effectuée en 1970 et actualisée depuis chaque année forfaitairement. Cette évolution forfaitaire n'a pas suivi l'élévation réelle de la valeur des biens : une réestimation des valeurs locatives a été menée en 1990 et a conduit à une réévaluation moyenne de plus de 60 %.

L'assiette du foncier bâti a progressé vivement puisque d'une part de nombreux logements sont arrivés au terme de leur période d'exonération au cours de la période et que d'autre part le foncier bâti industriel fait l'objet d'une évaluation comptable plus en prise avec la réalité économique. A noter également que l'évolution de la pression fiscale a été plus prononcée sur cette taxe.

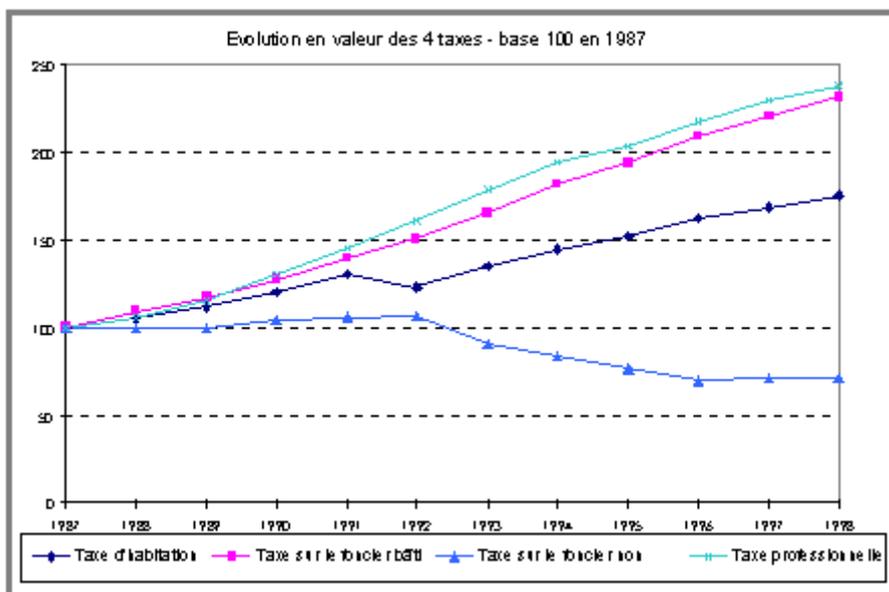
Les bases de taxe professionnelle et notamment la part constituée de la valeur du stock des immobilisations a progressé très rapidement sous l'impact du développement des équipements et de l'augmentation de leur valeur, notamment au cours de la période de forte inflation. Les bases de taxe professionnelle ont ainsi augmenté beaucoup plus rapidement que le produit intérieur brut

Le caractère obsolète des bases de la taxe d'habitation et des taxes foncières est un handicap majeur de la fiscalité locale. Les nouvelles bases n'ont, depuis 1992, jamais été intégrées dans les rôles d'imposition, à cause d'insurmontables difficultés politiques pour gérer les transferts de charges qu'ils occasionneraient entre les contribuables d'une même taxe et d'effets induits sur les dotations de l'Etat fondées en grande partie sur des données fiscales.

Répartition du produit voté par taxe

En milliards de francs	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total	119,5	133,5	145,9	146,2	155,1	166,5	183,5	200,9	212,8	233,0	252,1	264,8	283,0	296,8	308,9
Taxe d'habitation	29,9	33,3	36,5	39,1	41,1	43,6	47,0	50,9	48,1	52,7	56,6	59,4	63,4	66,0	68,5
Taxe sur le foncier bâti	25,9	29,3	32,8	35,8	39,0	41,8	45,5	49,7	54,1	59,5	65,2	69,6	75,1	79,0	82,9
Taxe sur le foncier non bâti	6,1	6,7	7,1	7,3	7,3	7,3	7,6	7,7	7,8	6,6	6,1	5,6	5,1	5,2	5,2
Taxe professionnelle	57,5	64,2	69,4	64,0	67,7	73,8	83,5	92,7	102,8	114,2	124,2	130,2	139,3	146,6	152,5
En %															
Taxe d'habitation	25%	25%	25%	27%	26%	26%	26%	25%	23%	23%	23%	23%	22%	22%	22%
Taxe sur le foncier bâti	22%	22%	22%	24%	26%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	26%	27%	27%	27%
Taxe sur le foncier non bâti	5%	5%	5%	5%	5%	5%	4%	4%	4%	3%	2%	2%	2%	2%	2%
Taxe professionnelle	48%	48%	48%	44%	44%	44%	45%	46%	48%	49%	49%	49%	49%	49%	49%

Source : CLF DGI



Source CLF, DGI

2. Répartition par collectivité

Communes, départements, régions, groupements de communes à fiscalité propre perçoivent des impôts locaux. La répartition du produit voté entre collectivités a fortement varié sur la période, la place prise par les groupements et les régions s'étant fortement accrue.

Sur la période, la fiscalité régionale a été multipliée par 6, la fiscalité des groupements par 5. L'augmentation de la fiscalité des groupements à partir de 1992 s'explique par la relance de l'intercommunalité et notamment par la création des communautés de communes, engendrée par la loi d'orientation du 6 février 1992.

Répartition du produit voté par niveau de collectivité

En milliards de francs	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total	119,5	133,5	145,9	146,2	155,1	166,5	183,5	200,9	212,8	233,0	252,1	264,8	283,0	296,8	308,9
Communes	75,6	84,5	92,0	90,9	96,1	101,5	110,8	120,4	126,6	134,7	142,9	148,0	157,5	164,0	169,6
Groupements	6,3	6,9	7,6	7,6	8,1	8,9	10,2	11,6	13,4	17,1	19,9	22,0	24,2	26,8	29,5
Départements	33,6	37,5	41,1	40,7	43,2	46,1	50,5	55,4	58,5	64,0	69,3	73,5	78,2	82,3	85,6
Régions	4,1	4,6	5,2	6,9	7,7	9,9	11,9	13,5	14,3	17,2	20,0	21,3	22,9	23,6	24,3

En %	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Communes	63%	63%	63%	62%	62%	61%	60%	60%	59%	58%	57%	56%	56%	55%	55%
Groupements	5%	5%	5%	5%	5%	5%	6%	6%	6%	7%	8%	8%	8%	9%	9%
Départements	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	27%	28%	28%	27%	28%	28%	28%	28%
Régions	4%	4%	4%	5%	5%	6%	6%	7%	7%	7%	8%	8%	8%	8%	8%

Source : CLF DGI

- Sur cet ensemble déjà particulièrement complexe, l'Etat est venu, année après année, mettre en place des mécanismes sophistiqués par lesquels il se substitue à certaines catégories de contribuables dans le cadre de dégrèvements (allègements d'un impôt local accordés par l'Etat et remboursés directement aux collectivités) ou de compensations (exonérations d'un impôt local accordées par l'Etat aux contribuables et dont le manque à gagner est compensé à la collectivité locale de façon forfaitaire). En suivant cette logique, l'Etat est donc devenu le principal " contribuable local ". C'est pour la taxe professionnelle que ce phénomène est le plus marqué.

Contribution de l'Etat à la taxe professionnelle

L'Etat assume :

- d'une part, une partie du produit voté de taxe professionnelle par le biais de dégrèvements et notamment du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée (schématiquement l'Etat prend à sa charge l'éventuel montant de taxe professionnelle dépassant un certain pourcentage de la valeur ajoutée produite par l'entreprise) dont le coût pour l'Etat est aujourd'hui de l'ordre de 37 Milliards de francs.

- d'autre part, la compensation partielle (au sein de la DCTP) du manque à gagner pour les collectivités locales, de divers abattements ou réductions de bases - le principal allègement étant l'abattement général de 16% des bases de taxe professionnelle.

Tout ceci aboutit bien à un système fiscal totalement illisible aussi bien pour ceux qui votent l'impôt que pour ceux qui le payent.

L'Etat assume 48 milliards de francs sur 152 milliards de francs du produit voté de la taxe professionnelle, soit 32 % et verse en outre 18 milliards de francs de compensation. Il apporte ainsi 66 milliards de francs aux collectivités au titre de la taxe professionnelle.

Cette situation n'est pas sans risque politique puisqu'elle contribue à une incompréhension dont les débats récents sur la taxe professionnelle montrent à l'envie que plus personne ne sait de quoi il s'agit et que les propositions les plus contradictoires deviennent non seulement possibles mais aussi pleinement justifiables !

Les dispositifs sont si complexes et si interdépendants que tout projet de réforme se heurte à la crainte d'un " effet domino " déstabilisant l'ensemble.

- Finalement, tout cela a provoqué une hausse continue de la pression fiscale locale au cours des dix dernières années, sans qu'on puisse clairement déterminer les responsabilités de chacun !

2.3 - Un système institutionnel enchevêtré

Liée à la structure territoriale héritée de la Révolution, la " décentralisation à la française " (initiée en 1982-1983) apparaît d'abord comme une réforme purement administrative et hexagonale, dans laquelle on a oublié l'économie et l'Europe.

L'organisation spécifique qui en découle attribue la gestion et l'animation du territoire, en termes de compétences et de financement, à 26 régions (politiquement " bloquées " et aux dimensions sûrement insuffisantes), 100 départements (aujourd'hui sans véritable réalité économique), 36.600 communes (dont 77 % ont moins de 1.000 habitants) et près de 1.600 organismes de coopération intercommunale à fiscalité propre (sans compter plus de 18.000 syndicats de communes).

De véritables blocs exclusifs de compétence n'ayant pas été réellement définis, chaque catégorie de collectivité locale garde une compétence générale : ce qui contribue à la complexité, voire aux doublons.

Les structures territoriales en Europe

1. *Dans l'Union européenne et en faisant abstraction des structures fédérées (telles que les Länders) qui ne sont évidemment pas à proprement parler des collectivités locales :*

- trois pays ne connaissent qu'un seul niveau de structures locales : l'Autriche (qui dispose néanmoins d'Etats fédérés), le Luxembourg et la Finlande (qui compte également 19 conseils régionaux, qui ne sont pas de véritables collectivités locales).

- huit pays sont organisés en deux niveaux de structures locales : le Danemark, le Portugal, la Grèce, la Suède, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, ainsi que la Belgique et l'Allemagne (où existe dans l'un et l'autre cas un échelon fédéré)

- quatre pays disposent de trois niveaux locaux : l'Irlande, la France, l'Italie et l'Espagne. On notera toutefois qu'en Italie et en Espagne, le niveau intermédiaire voit depuis quelques années son poids s'affaiblir, au profit notamment du niveau " régional ".

Dans ces quatre pays, le poids du niveau " régional " est variable d'un pays à l'autre : les " régions " ont un poids financier et un rôle politique très important en Italie et en Espagne (les dépenses régionales représentent 60% des dépenses locales dans ces deux pays), alors qu'elles n'ont qu'un poids politique et financier modéré en France (les dépenses régionales représentent un dixième des dépenses locales) et même très modeste en Irlande (elles n'ont dans ce pays qu'un rôle d'aménagement du territoire et ne disposent pas de ressources propres).

2. *Avec plus de 36.000 communes, la France possède presque autant de communes que tous les autres pays de l'Union européenne réunis. Viennent ensuite l'Allemagne (16.000 communes) et l'Italie (8.100 communes). En revanche, neuf pays comptent moins de 700 communes.*

C'est en France que le nombre moyen d'habitants par commune (environ 1.600) est le plus faible, alors qu'il est de l'ordre de 5.000 en Allemagne et en Espagne, 7.000 en Italie, 17.000 en Belgique et jusqu'à plus de 30.000 au Portugal et en Suède.

Ces écarts s'expliquent notamment par la mise en œuvre dans un certain nombre de pays européens de fusions de collectivités de niveau communal et parfois départemental. Au cours des années 70, un grand nombre de pays en Europe se sont lancés dans une politique de fusion des communes : l'Allemagne a réduit le nombre de ses communes de 40 % entre 1968 et 1970, la Belgique de 75 % (selon une procédure de fusion obligatoire en 1975) et le Danemark l'a réduit de 80 % en 1975 (en réduisant également le nombre de ses comtés).

Rappelons qu'en France, la procédure de fusion instituée en 1970 n'a abouti dans un premier temps qu'à la suppression de moins de 900 communes. Ultérieurement on a d'ailleurs constaté un mouvement de " défusion " de communes.

- *Par ailleurs, contrairement aux pétitions de principe qui ont guidé l'action du législateur de 1982, les compétences transférées par l'Etat aux collectivités locales*

n'ont pas donné lieu - au-delà d'un transfert financier - à une redistribution des rôles précédemment exercés au plan local par diverses administrations territoriales de l'Etat. On a ainsi multiplié de nouveaux services administratifs au niveau des collectivités locales, sans en supprimer au niveau de l'Etat ; il en résulte un éclatement des centres de décision entre Etat central, " Etat déconcentré dans les départements et les régions" et collectivités locales.

- Au total, le " mille-feuilles " administratif ainsi constitué traduit à l'envie que les lois de décentralisation de 1982 ont pêché d'abord par les décisions qu'elles n'ont pas su prendre. A savoir :

- ni simplification de la structure des collectivités locales, ni réduction de leur nombre

- pas d'instauration d'une hiérarchie entre les différents niveaux de collectivités locales

- pas de cloisonnement strict des compétences

- pas de révision des missions de l'appareil de l'Etat

Plaquée sur un dispositif déjà complexe, la décentralisation a plutôt rigidifié les relations entre entités publiques, en érigeant en dogme la règle de non tutelle d'une collectivité locale sur une autre.

Enfin, comment ne pas relever les risques d'opacité dans les décisions qui découlent d'une absence de délimitation stricte des compétences. Là encore, les lois de décentralisation de 1982 n'ont pas tranché, qui permettent à chaque niveau de collectivité locale d'intervenir dans tout domaine où elle " croit utile " d'intervenir, voire où elle n'a pas à intervenir, ce qui peut générer des surcoûts importants et incontrôlables.

2.4 - Les succès de la gestion de proximité

- La gestion de proximité permet que les décisions puissent être prises au plus près des personnes qui sont concernées par les décisions.

Témoignage de Jacques Barrot sur l'exemple de la Haute-Loire

L'exemple du département de la Haute-Loire (207.000 habitants) peut apporter des éclairages intéressants sur ce point.

Les dépenses de fonctionnement sont de 30 % inférieures en Haute-Loire à la moyenne des départements français. Le département a évité autant que possible les redondances, en sous-traitant aux services de l'Etat un certain nombre de tâches (notamment, aux ingénieurs de génie rural ou aux ingénieurs de l'équipement) et en essayant progressivement de confier à des professionnels des tâches comme le ramassage scolaire.

Le niveau des dépenses sociales a été contenu en Haute-Loire à 1.095 francs par habitant (contre 1.590 francs par habitant en moyenne dans les départements français) grâce à une gestion de proximité :

- le maillage serré du territoire départemental est favorisé par la taille des secteurs sociaux réduits à 3.500 habitants

- le suivi des Commissions Locales d'Insertion a permis d'éviter l'accroissement du nombre de RMIstes (14 personnes pour 1.000 habitants, contre 30,3 en moyenne nationale).

La gestion de proximité permet aussi de trouver des solutions plus adaptées notamment par le placement à domicile s'agissant des enfants en difficulté, voire même des personnes âgées. Le souci de mise en réseau a conduit à des structures expérimentales comme les maisons d'accueil ou encore les appartements protégés. Enfin, le prix de journée des maisons de retraite a été maintenu à un niveau modeste (200 francs environ) grâce au choix d'établissements de petite taille bien répartis sur le territoire, avec des directions communes à deux (quelquefois à trois) maisons de retraite, ou la mise en place de services logistiques communs

Le Conseil général développe une politique d'investissement particulièrement dynamique, où la gestion de proximité joue également pleinement son rôle. L'investissement est en effet choisi avec soin et bien proportionné par ceux qui en seront les futurs utilisateurs. La Haute-Loire dépense pour son domaine routier près de 25 % de plus que ce que les départements dépensent en moyenne nationale ; mais il le fait avec le souci constant de favoriser la constitution d'un réseau de PME-PMI bien réparti sur l'ensemble du territoire départemental.

Gestion de proximité aussi au niveau des collèges où, depuis la dévolution de la gestion matérielle de ces établissements, il a été possible de donner

satisfaction à la plupart des demandes des principaux de collèges, avec lesquels un dialogue intensif est instauré sur la programmation des travaux.

Enfin, le Conseil général subventionne largement un programme de construction d'usines relais par les communes ; ce qui répond à la nécessité de favoriser l'industrialisation d'un département rural. Plus de 200 usines relais ont été construites et fort peu ont essuyé de sinistres. Pour tout cela, les élus se sont impliqués et ont appelé à leur aide les spécialistes, banquiers ou industriels, capables d'évaluer le risque encouru, de juger la valeur du chef d'entreprise.

- Des efforts financiers considérables ont été consacrés aux lycées et collèges ; efforts méconnus, car masqués par les autres problèmes posés par l'Education nationale.

Dépenses des régions et départements en faveur des lycées et collèges

Transféré aux départements et aux régions en 1986, le parc des collèges et des lycées a bénéficié d'un important effort de réhabilitation. Plus de 25 milliards de francs par an y ont été consacrés ces dernières années, permettant d'offrir - même si certains établissements méritent encore d'être améliorés - aux élèves des conditions matérielles sécurisées - voire agréables - et bien souvent des possibilités d'accès aux nouvelles technologies.

Dépenses d'investissement en matière de lycées et collèges

En milliards de francs	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Régions	0,9	3,0	4,9	9,0	12,9	17,1	18,6	18,1	17,5	16,4	17,0	17,7
Départements	0,9	2,5	4,0	5,0	5,8	6,6	7,6	8,5	8,9	9,1	9,5	9,4

Source : CLF

Lors du récent mouvement des lycéens et collégiens les conditions matérielles - en termes de locaux - ont été peu mises au premier plan des revendications ; celles-ci portaient plus généralement sur l'encadrement, le besoin de démocratie et d'animation, ou encore le "statut" du lycéen et le contenu de l'enseignement.

- La gestion de proximité apporte des réponses plus adaptées aux problèmes locaux. En matière d'investissements par exemple, la décentralisation a marqué la fin de la période des grands plans nationaux (cf. piscines Caneton, ou lycées Pailleron) mal adaptés aux réalités du terrain.

La gestion de proximité, c'est aussi la diversité architecturale, la fin de l'uniformité : les décisionnaires locaux sont souvent plus soucieux de la préservation de leur cadre de vie que des décisionnaires plus lointains.

- La décentralisation a mis en avant les collectivités locales, et l'Etat lui-même s'appuie aujourd'hui sur elles pour mettre en œuvre bon nombre de ses actions : protection de l'environnement, lutte contre le chômage et la fracture sociale... La politique de la

ville, auparavant conçue au niveau central, est maintenant gérée au niveau local par le biais d'une politique de contractualisation.

Cette mise en avant du secteur local n'échappe à personne ; désormais on s'adresse à l'élu local pour tout, on sollicite son intervention dans tous les domaines.

Toutefois, la médiatisation de quelques mauvais exemples (endettement, corruption, gabegie) non contrebalancée par une présentation des points plus positifs a jeté injustement l'opprobre sur l'ensemble du secteur local. Cela a contribué à nuire au principe de la décentralisation et à détourner bon nombre de citoyens de la fonction de maire, ce qui pourrait s'avérer inquiétant pour la démocratie dans les années à venir.

3 - La nouvelle donne économique

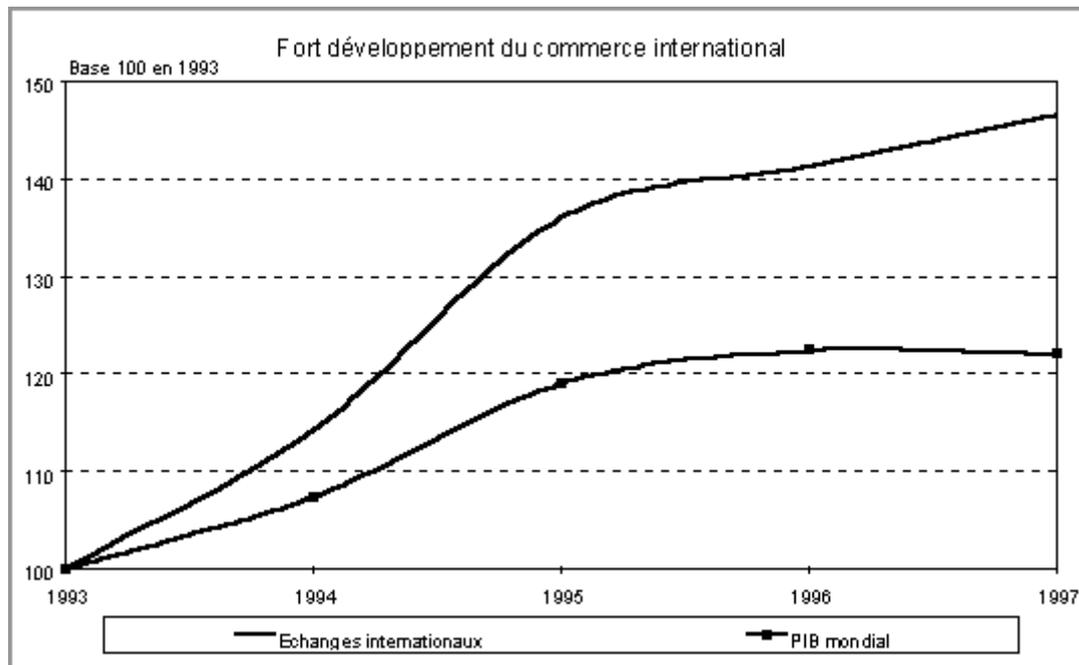
3.1. Le nouveau monde de la mondialisation et de l'euro

- Ces thèmes sont désormais des réalités bien présentes et souvent dérangeantes. Nous faisons chaque jour l'expérience d'une dépendance accrue envers un environnement de plus en plus large et mouvant.

Impact de la mondialisation

Quelques exemples des effets de la mondialisation qui, en bouleversant les échanges commerciaux, ont forcément une incidence sur la localisation de l'emploi :

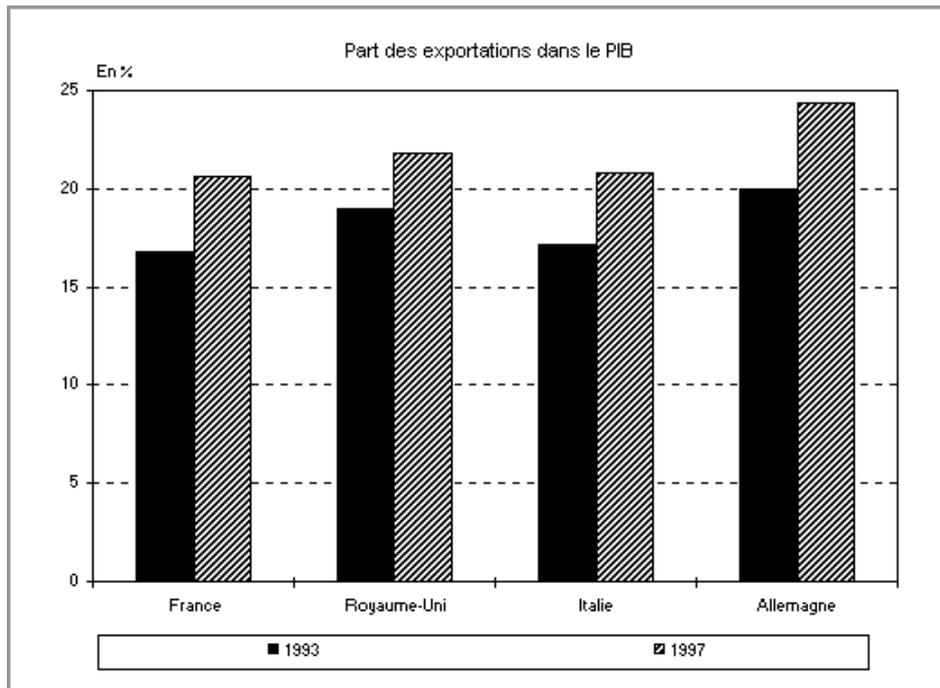
les échanges internationaux ont augmenté de 10 % en moyenne par an ces cinq dernières années. Cette progression plus rapide que celle de la création de biens, traduit la plus grande spécialisation des économies ;



Source :

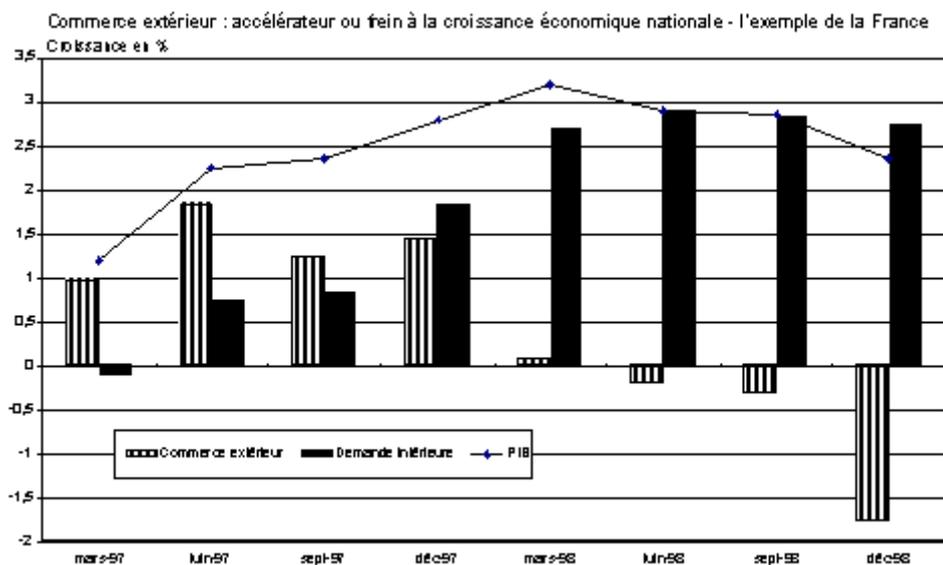
Rexecode

les pays, notamment européens, sont de plus en plus ouverts sur l'extérieur comme en témoigne la part élevée de leurs exportations dans le PIB (plus de 20 % en général), croissante dans le temps ;



Source : Rexecode

la croissance économique de chaque pays est de plus en plus dépendante de l'environnement international : si par exemple au premier trimestre 1997 la dynamique des exportations a permis de compenser (et même au-delà) l'atonie de la demande intérieure, le phénomène est inversé fin 98 ; la croissance économique résulte alors de la forte progression de la demande intérieure, les exportations, elles, baissent.



Source: CDC

- *les investissements directs à l'étranger ont été multipliés par 7 depuis 1980 pour atteindre 350 milliards de dollars en 1996. Ils se réalisent surtout à l'intérieur des pays développés.*

Près de 60 % du total mondial des flux d'investissements étrangers se localisent en Amérique du nord et en Europe, dont plus de 30 % pour la seule Union européenne qui reste de loin la première région d'accueil.

• le capital des entreprises françaises s'ouvre de plus en plus à l'international. Aujourd'hui, les 40 grandes entreprises du CAC 40 sont détenues à 40 % par des investisseurs étrangers

- La mondialisation a été largement accélérée par l'informatisation de la société et les nouvelles technologies du multimédia, appelées à modifier profondément les modes d'organisation des entreprises. La révolution de l'information remet également partiellement en cause la notion de localisation.
- A ce phénomène, s'ajoute pour les Européens, la création de l'euro qui va profondément rebattre toutes les cartes dans le domaine social, économique et financier.

La mise en place de l'euro renforce l'Europe par rapport au reste du monde : les 11 pays membres de la zone totalisent près de 300 millions d'habitants et un PIB de l'ordre de 5 000 milliards d'euros, à peu près équivalent à celui des Etats-Unis, soit 22 % du PIB mondial.

L'abolition des frontières monétaires permet désormais aux entreprises européennes de piloter leur stratégie sans être dépendantes de taux de change aléatoires. Ces différents éléments en favorisant la création de biens et de services nouveaux, en facilitant la circulation des biens et des valeurs, devraient stimuler la croissance et se traduire par plus d'investissements et plus d'emplois.

Mais en contrepartie, l'euro va exacerber la compétition entre les entreprises qui devront faire face à plus de contraintes sur les prix désormais plus " transparents ".

3.2 - Une concurrence intra-européenne encore plus féroce

- Cette concurrence se traduira en particulier par un changement de taille critique pour les entreprises.

Le marché domestique de la zone euro est 6 fois plus important que le marché domestique français. Une entreprise qui détient 10 % de son marché national ne représente que 1 ou 2 % du même marché au niveau de l'Union européenne.

De nombreux regroupements et alliances sont donc à prévoir entre les entreprises, ce qui se traduira inévitablement par une nouvelle répartition géographique des activités économiques en Europe. Ce mouvement a d'ailleurs déjà commencé dans plusieurs secteurs, notamment celui de la banque, de la pharmacie. D'autres devraient suivre : les transports, les télécommunications, l'aéronautique ...

Quelques exemples récents de fusion :

Début décembre 1998, Hoechst et Rhône-Poulenc ont annoncé leur fusion prochaine. Complète d'ici deux à trois ans, elle se traduit dans un premier temps par la création d'une filiale à parité, (baptisée Aventis) regroupant toutes leurs activités en matière de produits pharmaceutiques et vétérinaires et de pesticides. Ce nouvel ensemble devient ainsi numéro deux mondial de la pharmacie, numéro un de l'agrochimie et numéro un dans la santé animale.

Début décembre 1998 également a été annoncée entre Exxon et Mobil " la plus grosse fusion de l'histoire industrielle et financière " donnant naissance au numéro un mondial du pétrole mais aussi à la première entreprise mondiale en termes de chiffre d'affaires.

Au même moment, Total confirmait l'acquisition de Pétrofina, devenant ainsi le sixième pétrolier mondial et le premier groupe français tous secteurs confondus.

On rappellera dans le secteur financier la création, fin 1996, du premier groupe bancaire européen, Dexia, né de la fusion du Crédit local de France et du Crédit Communal de Belgique.

- La concurrence accrue entre les entreprises a pour corollaire indissociable une plus grande concurrence également entre les régions pour l'accueil des entreprises et des populations. Parce qu'elles sont désormais plus mobiles, dans un grand marché unique où les nouvelles technologies de l'information permettent des échanges à moindre frais, les entreprises comme les personnes, choisiront leur implantation après une analyse comparative sans complaisance.

Une entreprise est, en effet, prête à rémunérer davantage des personnels s'ils sont qualifiés. Elle acceptera aussi de payer des impôts en échange d'infrastructures de qualité.

Facteurs de choix de l'implantation d'une entreprise

D'après une enquête récente réalisée auprès de 350 dirigeants de firmes multinationales, une entreprise décide de s'implanter à l'étranger lorsque cela lui permet d'élargir son marché ou de diminuer ses coûts de production c'est-à-dire en fonction d'une stratégie globale. Le choix du site d'implantation, en revanche, tient compte d'une batterie d'autres critères qui sont tous d'ordre local : la qualité de la main-d'œuvre, la qualité de la formation ou encore la qualité des infrastructures.

- Pour chacun de ces choix de localisation, les comparaisons seront facilitées par la monnaie unique : les atouts et les handicaps de chaque nation comme de chaque région apparaîtront au grand jour. Dès lors, le risque est grand de voir se confirmer la tendance actuelle à une forte concentration des activités dans les régions les plus attractives. C'est le cas de l'Ile-de-France, de la Catalogne ou encore du Grand Londres. L'euro, facteur de développement économique incontestable pour l'ensemble de l'Europe, peut donc être aussi un facteur d'accroissement des disparités déjà considérables aujourd'hui entre les pays et plus encore entre les régions et au sein même des régions.

Un véritable " marketing territorial " va se mettre en place pour attirer les entreprises et en premier lieu, les PME-PMI, qui elles-mêmes se montreront de plus en plus mobiles. La place de la France comme celle de chaque territoire doivent donc être repensées à l'aune de cette compétition internationale.

4 - LA DECENTRALISATION DE DEMAIN : UNE NOUVELLE ETAPE AU SERVICE DE L'EFFICACITÉ

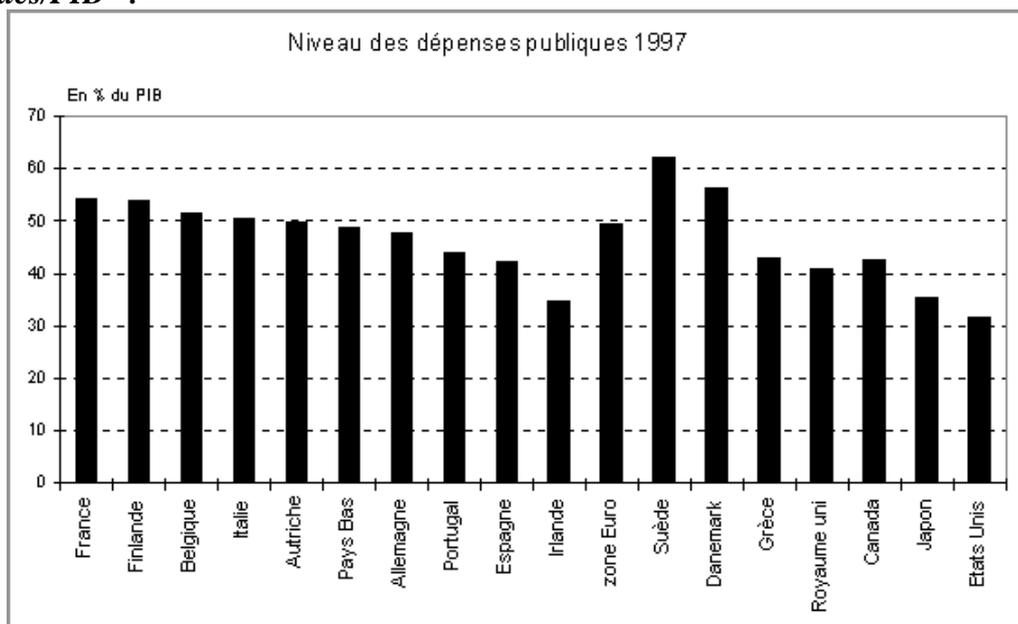
4.1 - Décentralisation et efficacité économique

4.1.1. Le diagnostic : réduire les dépenses publiques et maintenir l'effort d'investissement

- La France doit réduire le niveau de ses dépenses publiques, au moins pour rejoindre la moyenne européenne.

La comparaison du niveau des dépenses publiques d'un pays à l'autre n'est guère aisée : le degré et les modes de redistribution sociale étant extrêmement variables. Toutefois, dans un contexte concurrentiel accru entre les pays européens aux modes de vie relativement proches et compte tenu de l'harmonisation envisagée des politiques économiques, fiscales et sociales au sein de l'Union Européenne, il est clair que la France, qui - avec un ratio de dépenses publiques ramenées au PIB de 54,2 % - est actuellement à un niveau très élevé, devrait au moins se rapprocher du niveau moyen de la zone euro (valeur du ratio : 49,3).

La France dans le peloton de tête en termes de ratio " dépenses publiques/PIB ".



Source : OCDE

- Tous les acteurs publics sont concernés par cette nécessaire modération de la dépense. Or il apparaît que :
 - l'Etat s'engage fort heureusement dans une politique pluriannuelle de limitation de la dépense et de diminution des déficits, politique que certains pourront juger trop modeste mais qui fixe un cap

Le programme de finances publiques 1999-2002 du Gouvernement

Comme ses partenaires de la zone euro, la France a préparé un programme pluriannuel de finances publiques à moyen terme. Ce programme exprime la stratégie du Gouvernement pour la croissance et l'emploi, il en détaille le volet finances publiques.

Le programme de finances publiques est un outil au service d'une meilleure coordination des politiques économiques en Europe, et d'une meilleure conduite de l'action publique nationale.

- *Il définit l'axe d'action gouvernementale, exprime ses priorités, mais reste susceptible d'adaptations en fonction des changements que la situation économique pourrait nécessiter.*
- *Il fixe le cap d'une croissance de 3 % l'an sur 2000-2002*

L'économie française n'a pas encore résorbé le retard de croissance accumulé depuis le début de la décennie, alors même que sa capacité à croître rapidement sans déséquilibre s'est renforcée. C'est pourquoi, malgré le ralentissement de l'automne 1998, l'ambition d'une croissance de 3 % l'an à moyen terme est réaliste.

La programmation des finances publiques doit cependant prendre en compte les aléas, notamment internationaux. C'est pourquoi le programme chiffre une seconde hypothèse de croissance, plus prudente, à 2, 5 % l'an sur 2000-2002.

- *Il fixe trois grands objectifs pour les finances publiques*
 - *financer les priorités du Gouvernement et préserver le contrat de solidarité qui fonde la Sécurité Sociale*
 - *poursuivre la réduction des prélèvements obligatoires pour favoriser l'emploi*
 - *assurer une baisse graduelle du besoin de financement des administrations pour reconstituer les marges de manœuvre et inverser la spirale de la dette.*

Dans ce cadre, il prévoit une évolution maîtrisée des dépenses publiques

Il recouvre les évolutions suivantes (en volume, sur la période 2000-2002) :

- *1 % de croissance annuelle des dépenses pour l'ensemble des administrations publiques*

- 1 % de croissance cumulée sur les trois ans (soit 0,3 % par an) pour l'Etat

- 4,6 % de croissance cumulée 2000-2002 pour l'ensemble des comptes sociaux (1,5 % par an), dont 3,5 % pour l'assurance maladie (1,3 % en 2000, décélérant par la suite)

Cette progression maîtrisée des dépenses se traduirait par une baisse significative du poids des dépenses publiques dans le PIB, de trois points dans l'hypothèse favorable d'une croissance à 3 % et de deux points dans l'hypothèse d'une croissance à 2,5 %.

- la maîtrise des dépenses sociales est également un objectif affiché avec le vote par le Parlement d'un taux de progression maximal. Même si les modalités pratiques de contrôle ou de rééquilibrage par rapport à l'objectif s'avèrent pour le moment particulièrement complexes à mettre en œuvre, ce choix est un tournant majeur dans l'histoire de notre système de protection sociale.
 - concernant les collectivités locales, une telle approche n'existe pas encore, même si les budgets locaux font l'objet d'un contrôle s'assurant de leur équilibre financier.
- L'investissement est un moteur reconnu de la croissance économique : il contribue non seulement à l'activité du moment mais participe également à créer l'activité future.

La croissance américaine actuelle, d'une durée assez exceptionnelle, est basée sur un fort dynamisme des investissements. Dans le même temps, les pays européens (et la France en particulier) accusent un retard certain. ***La zone euro en retard d'investissement***

- En France, la place de l'investissement public dans l'investissement national est loin d'être marginale :

- en termes quantitatifs : l'investissement public (230 Milliards de francs) pèse pour près de 17 % dans l'investissement national

- en termes qualitatifs : les infrastructures publiques (réseau de communications notamment) sont indispensables à l'activité économique et contribuent à son dynamisme.

Efficacité de la dépense publique

Selon l'ouvrage de Jacques MERAUD " Les collectivités locales et l'économie nationale " :

" ... dans le cas des administrations locales, ce sont les variations de l'investissement qui influent le plus sur la croissance nationale, et cela dans un sens positif : plus l'investissement augmente, plus le PIB est stimulé. On observe un effet stimulant analogue de l'investissement des administrations locales sur la productivité et l'emploi du secteur privé. Il y a là une manifestation significative de ce qu'on appelle la croissance endogène (...).

(...) Cet impact est spécifique, puisqu'il n'existe pratiquement aucune relation entre l'évolution du volume des dépenses publiques locales de fonctionnement et la croissance du PIB et qu'on n'observe aucun lien systématique entre les variations annuelles de l'investissement de l'Etat et les variations du PIB... "

- les collectivités peuvent également, par leur commande au secteur privé ou par leurs aides directes ou indirectes, favoriser la recherche fondamentale ou la recherche appliquée. Elles peuvent être aussi un facteur de développement de la mise à disposition ou de l'utilisation des nouvelles technologies (réseaux de communication, monétique). C'est une manière de participer à la relance de l'investissement nécessaire pour combler le retard pris, notamment ces dernières années, vis-à-vis des Etats-Unis.

- Cette place incontournable de l'investissement public dans l'économie vient d'être rappelée par la Commission Européenne, qui déplore la baisse récente de l'investissement public dans la plupart des pays européens, qui a servi trop souvent de " variable d'ajustement " afin de réduire les déficits publics.

La Commission prône donc plutôt une réorientation de la dépense en direction de l'investissement, et considère qu'une relance de cet investissement est compatible avec la discipline budgétaire.

Investissements publics dans le cadre de la stratégie économique européenne

La Commission européenne a adopté une communication au Conseil européen de Vienne sur les investissements publics dans le cadre de la stratégie économique de l'Union européenne (UE). Le message central de ce document est que l'investissement public est compatible avec la discipline budgétaire. Tout en préservant les finances publiques saines conformément au Traité et aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance, il faut restructurer les dépenses publiques en faveur des investissements publics. L'objectif de moyen terme du pacte de stabilité et de croissance d'assurer l'équilibre des finances vise à préserver les conditions monétaires favorables à la compétitivité des entreprises et à l'investissement privé (qui est huit fois plus important que l'investissement public). La pleine efficacité des investissements privés dépend d'un développement approprié de l'infrastructure. A cet égard, la Commission constate que les dépenses publiques sur l'investissement ont fait l'objet de réductions disproportionnées depuis le début des années 90. Afin de corriger cette situation, la Commission préconise deux éléments clefs : réorienter les dépenses publiques en faveur de l'investissement et utiliser les instruments financiers au niveau européen pour stimuler des investissements publics. Spécifiquement, la Commission propose un plan d'action :

- assurer un financement adéquat pour les réseaux transeuropéens dans le budget communautaire
- utiliser des fonds de l'UE pour stimuler le capital investissement
- développer les investissements de la Banque européenne d'investissement (BEI) en faveur d'infrastructures
- examiner les possibilités pour le Fonds européen d'investissement (FEI) de soutenir plus efficacement le développement général de l'infrastructure
-

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Belgique	1,4	1,4	1,3	1,5	1,6	1,4	1,2	1,4	1,5
Danemark	2	1,9	2,3	2,2	2,0	1,9	2,1	2	1,8
Allemagne	2,2	2,5	2,8	2,5	2,4	2,2	2,0	1,8	1,8
Grèce	2,8	3,2	3,5	3,1	3,0	3,2	3,1	3,4	3,8
Espagne	5	4,9	4,0	4,0	3,9	3,7	3,0	2,9	2,9
France	3,3	3,4	3,4	3,3	3,2	3,1	2,8	2,8	2,7
Irlande	2,1	2,2	2,0	2,2	2,3	2,4	2,4	2,3	2,5
Italie	3,3	3,3	3,0	2,6	2,3	2,2	2,3	2,3	2,5
Luxembourg	5,4	4,9	5,5	5,4	4,4	4,7	4,8	4,7	5,4
Pays-Bas	2,7	2,7	2,8	2,7	2,7	2,7	2,6	2,7	2,6
Autriche	3,2	3,3	3,3	3,2	3,2	3,0	2,8	2,0	2,0
Portugal	3,4	3,5	3,8	4,0	3,6	3,7	4,1	4,2	4,2
Finlande	3,6	3,7	3,5	2,8	2,8	2,6	2,7	2,8	2,5
Suède	3	3	2,9	1,1	3,1	2,9	2,1	2,5	1,4
Royaume-Uni	2,3	2,1	2,1	1,9	1,8	1,8	1,3	1,1	1,2
EUR11	3,0	3,0	2,9	3,0	2,8	2,7	2,5	2,4	2,3
EUR 15	2,9	3,0	3,0	2,8	2,7	2,6	2,4	2,2	2,1

Source : Services de la Commission

Les dépenses publiques, leurs sources de financement, doivent être réallouées compte tenu de leur utilisation et de leur efficacité ; ce qui milite pour une inflexion du schéma financier d'ensemble du secteur local vers plus d'investissement et moins de fiscalité.

4.1.2. Les propositions

Proposition 1 : entreprendre un débat sur un objectif pluriannuel de régulation des dépenses publiques locales de fonctionnement

La limitation des dépenses publiques est un impératif. Comme on l'a vu, l'Etat s'engage dans cette voie pour ses propres dépenses, mais aussi pour le système social.

Concernant le secteur local certains pays européens se sont déjà engagés dans cette approche, au premier rang desquels le Royaume Uni.

Les procédures de contrôle des dépenses locales en Europe

C'est au Royaume-Uni que ce contrôle est le plus sévère et le plus rigoureux. Chaque année, le gouvernement définit pour chaque collectivité, à partir de certains critères, le montant théorique de dépenses de fonctionnement (" Standard Spending Assessment " ou SSA) nécessaire pour la prestation d'un niveau moyen de services publics par la collectivité. Ce montant permet de déterminer le montant théorique de fiscalité que la collectivité a besoin de collecter et le niveau de dotations de l'Etat nécessaire pour équilibrer son budget. S'il s'avère ensuite que les dépenses de fonctionnement de la collectivité dépassent de 12% le niveau de son SSA, l'Etat peut décider de réduire le montant de ses recettes fiscales (procédure du " rate-capping ").

Au Danemark et en Finlande, les procédures de contrôle sont plus souples et sont négociées ; elles sont plus conformes à notre propre tradition. L'évolution annuelle des finances locales fait l'objet d'un encadrement macro économique dans le cadre des négociations entre le gouvernement et les associations d'élus, portant sur le niveau global des dépenses locales, de l'endettement et de la fiscalité. Ces négociations aboutissent à l'établissement de recommandations adressées aux collectivités locales.

Le processus se déroule de la façon suivante au Danemark : les négociations annuelles entre l'Etat et les associations d'élus débutent par une évaluation conjointe des finances locales à partir des deux hypothèses suivantes : le taux d'imposition et le niveau d'activité des collectivités sont analogues à ceux de l'année précédente. Si cette évaluation aboutit à un déficit pour les collectivités, l'Etat doit les financer ; si au contraire elle aboutit à un excédent, l'Etat peut décider de réduire le niveau de ses dotations aux collectivités. Une fois un accord entre l'Etat et les associations obtenu, les associations demandent aux collectivités de respecter le cadre de cet accord, notamment en matière de progression des impôts locaux et d'évolution des dépenses locales.

Parallèlement à la responsabilisation accrue des décideurs locaux et au renforcement du contrôle démocratique (circuit d'alerte et d'information, établissement de plans de mandat, outils d'évaluation de la dépense ou encore consultation directe de la population...), il est nécessaire d'inclure le secteur

local dans la cohérence d'ensemble assurant la maîtrise des dépenses publiques.

Comme cela se fait pour la Sécurité Sociale, un débat d'orientation devrait être organisé au Parlement chaque année sur les finances des collectivités locales. Il déboucherait la prise en compte d'un objectif pluriannuel de régulation des dépenses publiques locales de fonctionnement, après que soient prises en compte les contraintes nouvelles qui, éventuellement, s'imposent à elles ou les sollicitations du Gouvernement (programmes nationaux pour l'emploi...).

La mise en œuvre pratique se ferait lors d'une conférence réunissant l'Etat et les associations d'élus. Il y aura là un rôle responsable nouveau confié aux associations d'élus conformément à l'esprit de la décentralisation.

Il ne s'agit pas de brider l'initiative locale nécessaire au dynamisme du développement, mais de mieux mesurer les anticipations financières nécessaires et d'inciter les responsables locaux à faire les choix qui s'imposent.

Proposition 2 : augmenter les marges décisionnelles des collectivités locales

Ceci est indispensable pour que les collectivités locales aient les moyens réels de mieux gérer leurs budgets.

Trois chantiers doivent être traités en priorité : les charges de personnel, les transferts déguisés de l'Etat et la recherche des modes de gestion les plus efficaces.

1- Le facteur principal d'augmentation des dépenses courantes est l'évolution de la masse salariale. Cette évolution échappe en effet pour une large part aux élus locaux, du fait des négociations salariales menées par l'Etat pour le compte de l'ensemble de la fonction publique, ou à l'occasion des décisions prises par l'Etat en matière de revalorisation des carrières publiques ou de modification des échelles indiciaires, ou encore sur l'équilibre de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Les composantes de l'augmentation de la masse salariale locale

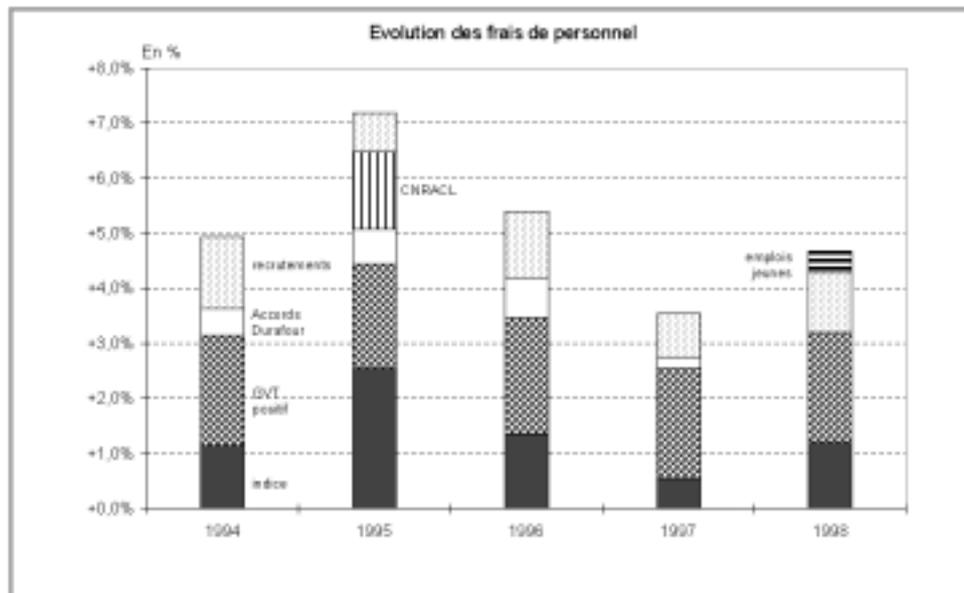
Ces dernières années, l'augmentation de la masse salariale locale n'est imputable qu'en faible partie à la politique de recrutement menée par les collectivités ; les autres facteurs ne sont pas de la responsabilité des élus locaux :

- l'évolution de l'indice de la fonction publique est déterminée lors de discussions entre l'Etat et les confédérations syndicales ; elle suit généralement un rythme compris entre celui de l'inflation et celui de la croissance en valeur.

- "GVT (Glissement Vieillesse Technicité) positif" : l'avancement dans la carrière se fait suivant une échelle déterminée, assurant actuellement à l'avance une progression moyenne de 2% l'an environ.

- "Les Accords Durafour" ont notamment amélioré la carrière des agents administratifs non cadres ; les collectivités locales qui employaient de nombreux agents de catégorie "C" et "D" ont été particulièrement touchées.

- la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) contribue de manière importante, par le biais de prélèvements sur ses résultats ou ses réserves, à l'équilibre d'autres caisses de retraite. En 1995, sa situation n'était plus équilibrée; la cotisation "employeur" a donc été revue à la hausse.



Source : CLFOR, et

ce point est essentiel, la fonction publique territoriale n'a pas la même vocation que celle de l'Etat ; la première doit gérer et produire, la seconde orienter et contrôler.

Il paraît nécessaire aujourd'hui de rompre avec le statut unique qui lie ces deux fonctions publiques, décidé il y a cinquante ans, à une époque où les collectivités locales n'avaient aucune vie autonome par rapport à l'Etat. La gestion des personnels territoriaux doit répondre à l'impératif d'efficacité, afin d'assurer la souplesse des recrutements, de faciliter les passerelles entre métiers, mais aussi d'apporter la sécurité aux personnels et de garantir une plus grande liberté individuelle aux collectivités.

Pour cela, la voie d'une convention collective négociée entre collectivités locales et syndicats représentatifs, paraît la plus adaptée.

2- Les élus doivent être assurés de ne pas voir de nouvelles dépenses leur être transférées (par la loi, ou de facto...) sans que leur soient transférées par l'Etat les ressources équivalentes et les moyens humains nécessaires à leur gestion.

A terme, il faudra bien que l'Etat applique pleinement le principe de subsidiarité : il doit se désengager au profit des collectivités locales dans les domaines qui concernent la gestion courante ou de proximité, pour mieux assumer qu'il ne le fait aujourd'hui sa fonction normative et sa fonction de contrôle.

Témoignage de Jacques Barrot sur la gestion de proximité " entravée "

" ... La maîtrise de l'évolution des dépenses de personnel aurait pu être encore plus significative si les collectivités n'étaient pas entravées par les règles et par le cadre uniforme de la Fonction Publique Territoriale qui ne permet pas une véritable autonomie de gestion :

- absence d'individualisation dans la gestion des carrières ou des rémunérations*
- problème des quotas qui interdit des autorisations d'avancement qui seraient très utiles pour motiver le personnel*
- coût de certaines dispositions arrêtées nationalement alors même que ces conventions n'ont pas été signées par les employeurs et les salariés du département*

Par ailleurs la gestion de proximité est aujourd'hui contrariée par un certain nombre de facteurs qu'il faut évoquer :

- tout d'abord une bonne gestion de proximité doit éviter les doubles commandes, les compétences mal définies qui chevauchent les unes sur les autres, c'est par exemple, le cas en matière sociale entre l'Etat et sa Direction Départementale d'Actions Sanitaires et Sociales et la Direction Sociale du Département. On peut vraiment se demander pourquoi la décentralisation de 1982 n'a pas été accompagnée d'un retrait de l'Etat. Un exemple de complexité inutile : les maisons de retraite agréées à l'aide sociale sont de la responsabilité du département, à l'exception des sections de cure médicale, restées à l'Etat.*
- la gestion de proximité est perturbée par les financements croisés qui résultent d'une mauvaise définition du rôle de chacune des collectivités. Pour financer un gîte rural, il n'est pas rare que l'on fasse appel à un montage financier complexe faisant intervenir le FEDER ou le FEOGA (fonds européens spécifiques), la région, le département, la commune.*
- l'intercommunalité elle-même au lieu de se créer en bon ordre est en train de se faire dans le désordre. Comme pour accroître ce désordre, la Commission Européenne a lancé des programmes " Leaders " qui exigent des ensembles territoriaux d'une certaine dimension, qui ne coïncident ni avec les*

communautés de communes, ni avec les pays, ni avec les départements. Le programme " Leader " est essentiellement dispensateur de crédits de fonctionnement. On voit comment tout cela pousse à des structures nouvelles avec des modalités de gestion lourdes, complexes et plutôt opaques.

L'intercommunalité en France devient source de prélèvements non négligeables. Ces prélèvements sont décidés par des élus au second degré c'est-à-dire les délégués de conseils municipaux qui ainsi votent l'impôt sans qu'il y ait une visibilité suffisante et sans qu'il y ait ainsi la possibilité d'une sanction démocratique directe.

- enfin, il n'est pas inutile de signaler les complications inutiles qu'entraîne un système de tutelle à la fois complexe et peu efficient. Les préfetures et les sous-préfetures continuent à faire du contrôle de légalité qui les amène le plus souvent à signaler au Maire des points de détail, avec des échanges très bureaucratiques qui passent le plus souvent à côté des choses essentielles. En outre, la Chambre Régionale des Comptes effectue un contrôle a posteriori qui est souvent tardif et pointilleux. Entre temps, la commune a très bien pu se fourvoyer dans des décisions à risque. Le foisonnement de services de tutelle mobilise là encore des moyens relativement importants.

En fait, la gestion de proximité ne peut porter tous ses fruits que si elle est exercée par une véritable autorité, investie de compétences dont elle est pleinement chargée, astreinte à des règles de transparence pour un contrôle démocratique, assumée par un pouvoir politique (légitimement désigné au suffrage universel direct) qui ne se défasse pas en permanence sur des techniciens administratifs, le tout exigeant des ensembles territoriaux à taille humaine... "

3- enfin, la limitation des dépenses publiques peut être également obtenue en encourageant la pratique de la délégation de la gestion des services locaux totalement ou partiellement marchands, ou à tout le moins en favorisant la mise en concurrence systématique des différents modes de gestion des services publics.

La mise en concurrence des services publics : l'exemple du Royaume-Uni

Une politique de mise en concurrence systématique de certains services publics locaux (" Compulsory Competitive Tendering ") été mise en place afin de réduire les coûts d'exploitation des collectivités. De nombreux services sont concernés, comme le service de collecte et de traitement des ordures ménagères, la construction de bâtiments ou l'entretien des routes, et même jusqu'aux services informatiques et aux services financiers. Dans le cadre de cette mise en concurrence, les équipes municipales sont ainsi obligées de soumissionner aux appels d'offre de leur collectivité de la même façon que les entreprises privées.

Le nouveau gouvernement britannique a " redéfini " le processus en le baptisant " best value " ; l'obligation n'est plus la mise en concurrence mais la recherche du meilleur rapport qualité/prix (" value for money "). Mais en fait, ceci passe encore la plupart du temps par une mise en concurrence. Cette nouvelle orientation pousse progressivement les collectivités à la recherche de partenariats avec les entreprises pour la délivrance en commun de services.

Proposition 3 : favoriser l'investissement durable

L'investissement public est considéré comme un facteur de compétitivité.

Dans le même temps, la préoccupation environnementale émerge partout : chacun veut bénéficier, et pouvoir faire bénéficier les générations futures, d'un cadre de vie non dégradé. Des normes toujours plus précises en matière de protection de la santé publique (qualité de l'eau, de l'air...) sont décidées.

Ceci va conduire à mener en France de vastes projets en matière de traitement des eaux usées, des déchets, de protection des ressources en eau ; tous domaines où la concurrence entre pays européens sera un aiguillon. Les pays du Nord de l'Europe mènent de longue date des politiques en faveur de l'environnement, et les pays du Sud (Espagne, Portugal, Grèce) avancent à grands pas, aidés en cela par les fonds européens.

Les besoins d'investissements locaux

Les besoins en matière d'équipements locaux sont importants notamment en ce qui concerne l'environnement.

Parmi ces investissements figurent :

- les investissements en matière d'eau (eau potable, assainissement des eaux usées, et des eaux pluviales, traitement des boues d'épuration). Pour la période 1997-2001, ils sont estimés à environ 90 milliards de francs.

- 50 milliards d'investissements sont nécessaires au respect de la loi sur l'élimination des déchets ménagers : à compter de juillet 2002, seuls pourront être mis dans un centre de stockage la fraction non récupérable des déchets. Ceci va donc se traduire par la construction d'usines d'incinération et de centres de tri.

Par ailleurs, l'adoption prochaine, probablement en 1999, de normes européennes plus sévères en matière de rejets dans l'atmosphère des fumées des usines d'incinération (notamment en matière de dioxines et d'oxydes d'azote) devrait se traduire par une augmentation du coût de construction des nouvelles

usines d'incinération, et par la réalisation de travaux de mise aux normes pour les usines existantes.

- le GART (groupement des autorités responsables de transport) estime à 62 milliards de francs les projets de transports en commun prévus hors Ile-de-France d'ici à 2005. Ces projets sont rendus nécessaires par le souci de protéger de la qualité de l'air.

- une étude du Ministère de l'Équipement chiffre à environ 40 milliards de francs le montant des investissements nécessaires à la remise à niveau des équipements sportifs. 50% des piscines, 50% des gymnases et 70% des patinoires ont plus de 20 ans et nécessitent des investissements. De même, 40 à 50% des stades ont besoin de travaux de mise à niveau. Les problèmes posés par ces installations sont dus au vieillissement des matériaux, à l'évolution des normes et réglementations, aux exigences des utilisateurs relatives au confort, aux nécessités d'une utilisation plus intensive et d'une maîtrise des coûts d'exploitation.

Au total c'est un besoin global de 1.000 milliards d'investissements en cinq ans qu'il convient d'entreprendre. D'où la nécessité pour les collectivités locales d'être partie prenante dans la préparation de normes qui aujourd'hui sont établies souvent sans véritable référence aux coûts potentiels.

Une part de l'incertitude normative ainsi levée, les collectivités locales s'engageraient plus vigoureusement dans les plans de développement des infrastructures nécessaires au développement durable. Pour faciliter la tenue des engagements pris dans la législation sur l'eau ou les déchets par exemple, des ressources financières à très long terme devront être mobilisées dans le respect de la maîtrise globale des déficits publics.

Fortement impliquées sur le terrain, les collectivités locales, souvent par l'intermédiaire d'un groupement intercommunal, peuvent être à même de construire leur propre projet de développement.

Exemple d'élaboration d'un plan global d'environnement :

L'élaboration du plan Agenda 21 pour le développement durable du pays de Fontainebleau s'articule en trois phases :

- un diagnostic a d'abord permis de montrer les forces et faiblesses du district de Fontainebleau-Avon sur les thèmes de la forêt, de l'économie, du tourisme, de l'urbanisme, des déplacements et de la qualité de la vie.

- à partir de ce constat la stratégie s'est organisée autour de deux idées-forces : le décroisement impératif des politiques de développement et la nécessaire union du territoire

- les actions entreprises sont principalement :

. la constitution d'une zone de développement économique " écologique "

. la création d'un Institut International du Développement Durable qui rassemblera l'ensemble des acteurs sur le plan de la réflexion et du financement des actions à mener.

4.2 - Décentralisation et attractivité fiscale

4.2.1. Le diagnostic : rendre l'impôt local lisible au sein des prélèvements obligatoires

Le niveau des prélèvements obligatoires est en France parmi les plus élevés d'Europe, conséquence logique du niveau élevé des dépenses publiques

Prélèvements obligatoires rapportés au PIB

<i>Suède</i>	55,2 %
<i>Danemark</i>	52,0 %
<i>Finlande</i>	48,8 %
<i>Belgique</i>	47,0 %
<i>Autriche</i>	45,7 %
France	45,5 %
<i>Luxembourg</i>	43,0 %
<i>Italie</i>	42,9 %
<i>Allemagne</i>	42,0 %
<i>Royaume-Uni</i>	35,9 %
<i>Espagne</i>	35,2 %
<i>Irlande</i>	34,5 %

Source : OCDE

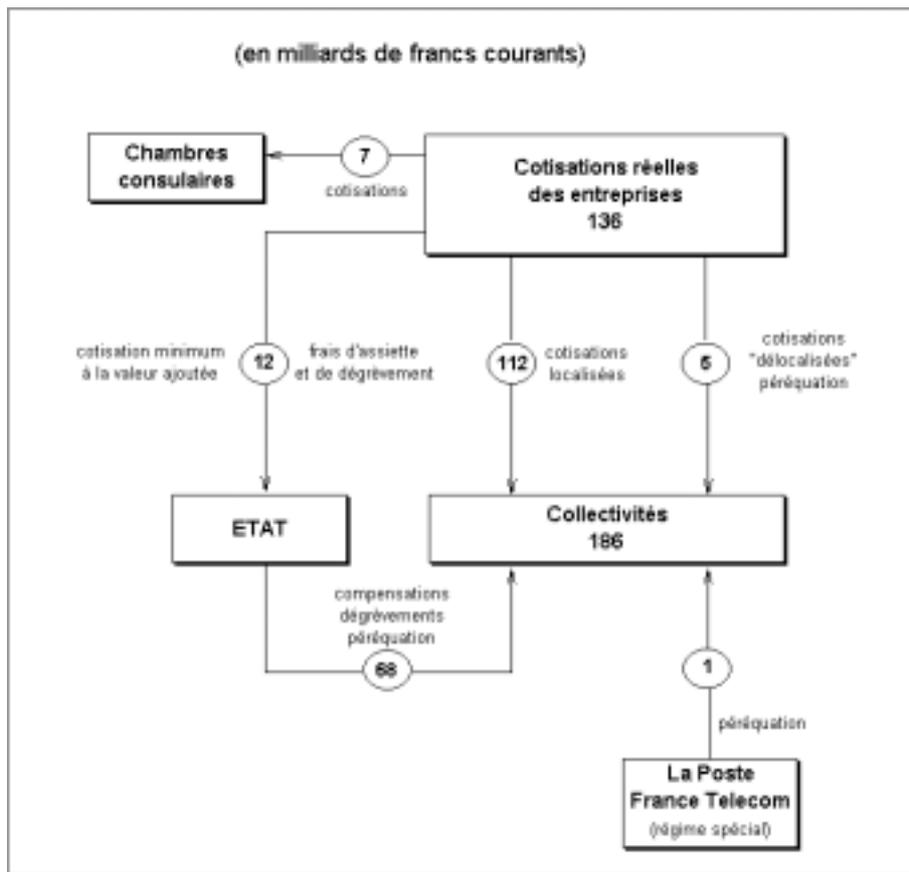
La France n'a pas réellement choisi son " modèle " en termes de financement du secteur local : le dispositif actuel n'est en effet, ni centré sur un système de partage ou de redistribution de ressources nationales, ni basé sur un système d'autonomie fiscale. Autonomie et responsabilité en matière de fiscalité locale, sont en effet largement factices aujourd'hui dès lors qu'une partie de plus en plus importante de la " fiscalité locale " est en fait assumée par l'Etat.

La fiscalité directe locale est constituée par des impôts de répartition indépendants des ressources des contribuables et dont le volume financier résulte des décisions propres des différents niveaux de collectivités locales, décisions qui se superposent. La politique fiscale menée par tel ou tel niveau de collectivité peut ainsi être occultée par celles des autres collectivités. La

feuille d'impôt local, encore trop complexe, ne permet pas de réel contrôle démocratique.

La taxe professionnelle est certainement l'illustration même de " l'enchevêtrement fiscal" ; dès lors, l'évolution de son régime pouvait difficilement s'inscrire dans la sérénité. La taxe professionnelle a déjà perdu une part importante de son caractère local, du fait des interventions de l'Etat dans son calcul, et dans ses modes de règlement.

Schéma "simplifié" de la taxe professionnelle en 1997



Les autres taxes sont actuellement assises sur des valeurs obsolètes ; les valeurs locatives cadastrales, qui ont été établies au début des années 1970 et n'ont fait depuis lors l'objet que de revalorisations forfaitaires successives.

Les inégalités très fortes d'une commune à l'autre en terme de taux de taxe d'habitation et de taxes foncières s'expliquent notamment par les déséquilibres de richesse économique : les communes faiblement dotées en taxe professionnelle doivent faire appel plus fortement aux ménages, et doivent augmenter fortement leur taux de taxe professionnelle.

De plus, les mécanismes de péréquation mis en place par l'Etat, qui portent sur quelques milliards seulement, ne sont pas à hauteur des problèmes.

Le système fiscal local doit être rendu plus lisible aussi bien pour les collectivités locales que pour les contribuables, par l'émergence d'une " spécialisation " des impôts et par la suppression des interventions de l'Etat.

La réforme actuelle de la taxe professionnelle est l'occasion de s'interroger sur un nouveau partage des ressources publiques entre l'Etat et les collectivités locales. Cette réforme aboutira sans doute à terme à la suppression de la taxe professionnelle telle qu'elle existe aujourd'hui. La somme en jeu, plus de 150 Milliards de francs, implique une remise en cause structurelle des recettes locales.

4.2.2. Les propositions

Proposition 4 : définir un partage fiscal global entre Etat et les collectivités locales

Le partage actuel est une résultante des politiques fiscales de l'Etat et des collectivités pratiquées sans concertation

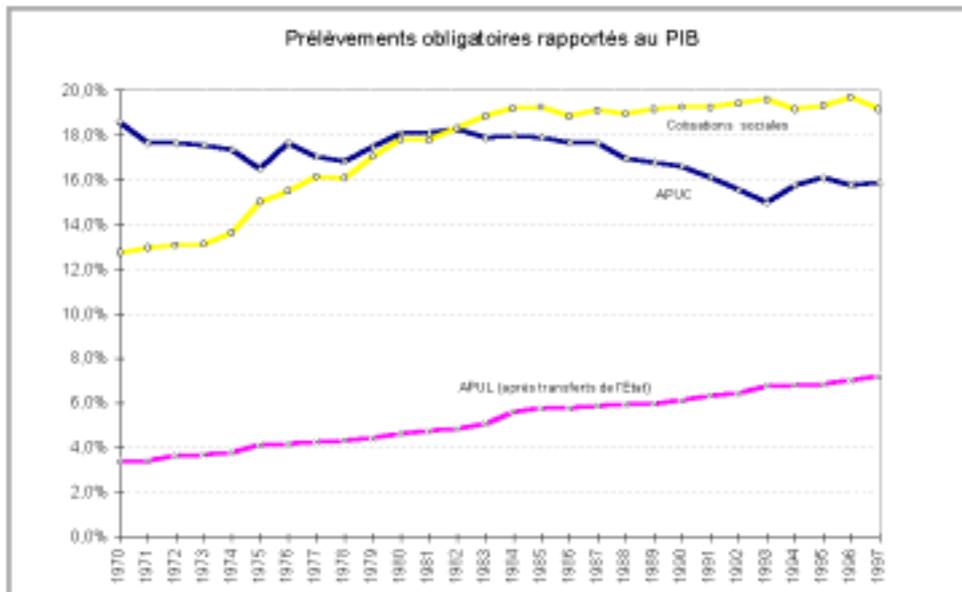
La répartition actuelle des prélèvements obligatoires

Les prélèvements obligatoires actuels sont répartis par les comptes nationaux comme suit, en pourcentage du PIB :

<i>Administrations publiques centrales</i>	<i>15,8 %</i>
<i>Administrations publiques locales</i>	<i>7,2 %</i>
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	<i>2,8 %</i>
<i>Prélèvement pour Union européenne</i>	<i>1,1 %</i>
<i>Cotisations sociales</i>	<i>19,2 %</i>
<hr/>	
<i>Soit au total</i>	<i>46,1 %</i>

Dans cette acception, le partage Etat/collectivités locales est dans un rapport 70 % - 30 %, sur les 23 points prélevés par les administrations publiques.

Mais il faut préciser que les comptes nationaux affectent aux " prélèvements obligatoires locaux " des transferts de recettes fiscales (la dotation globale de fonctionnement par exemple) qui ne constituent pas réellement une recette fiscale dont les collectivités locales auraient la maîtrise. Dès lors, après correctif, on peut considérer que le partage Etat/collectivités locales s'établit aujourd'hui plutôt selon la proportion 80 % - 20 %.



Source : CLF

C'est dans le cadre d'une négociation entre l'Etat et les instances représentatives des collectivités locales que devrait être fixé le " partage " des recettes fiscales globales entre administrations publiques centrales et administrations publiques locales.

Dans ce cadre, les " recettes " affectées au secteur local prendraient la forme, soit de dotations versées par l'Etat (à partir d'une quote-part de certaines de ses recettes ; par exemple, TVA, l'impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés), soit de recettes fiscales directes dont les collectivités locales auraient la maîtrise en toute autonomie et en toute responsabilité. Ceci impliquerait bien entendu qu'elles seraient pleinement maîtresses de leur politique d'exonération et de dégrèvements.

Références pour situer les termes du " partage fiscal "

En ordre de grandeur, la dotation globale de fonctionnement (principale dotation de l'Etat versée aux collectivités locales) s'établit à un peu plus de 100 milliards de francs en 1997.

100 milliards de francs, c'est environ :

... les 2/3 des recettes nettes au titre de la taxe intérieure sur les produits pétroliers

... 15 % des recettes nettes au titre de la taxe sur la valeur ajoutée

... 2 fois et demi le rapport des droits de consommation sur les tabacs

... 35 % des recettes nettes au titre de l'impôt sur le revenu

... 60 % des recettes nettes au titre de l'impôt sur les sociétés

Sans proposer ici un schéma de financement précis du secteur local qui devra être négocié entre l'Etat et les collectivités, et qui devra se fonder dans la logique de répartition des compétences on pourrait adopter le principe selon lequel les collectivités doivent pouvoir disposer d'une marge réelle d'autonomie sur leurs recettes.

On pourrait admettre, par référence aux pratiques constatées dans d'autres pays européens, que les recettes fiscales levées par les collectivités locales pourraient représenter au moins 40 % de leurs ressources pour qu'elles puissent conserver une marge de manœuvre importante.

Comparaisons européennes sur les " marges de manœuvre fiscale locale "

<i>Allemagne</i>	<i>20 %</i>
<i>Autriche</i>	<i>5 %</i>
<i>Belgique</i>	<i>35 %</i>
<i>Danemark</i>	<i>49 %</i>
<i>Espagne</i>	
<i>communautés</i>	
<i>communes</i>	<i>34 % (communes seules)</i>
<i>Finlande</i>	<i>43 %</i>
<i>France</i>	<i>54 %</i>
<i>Irlande</i>	<i>16 %</i>
<i>Italie</i>	<i>25 % (communes seules)</i>
<i>Luxembourg</i>	<i>32 %</i>
<i>Pays-Bas</i>	<i>8 %</i>
<i>Royaume-Uni</i>	<i>14 %</i>
<i>Suède</i>	<i>60 %</i>

Source : CLF, 1995

Proposition 5 : assurer une péréquation réelle au sein des dotations de l'Etat dans un cadre déconcentré

Les dotations financières versées par l'Etat aux collectivités locales doivent permettre tout à la fois :

- de pratiquer une politique volontariste de péréquation, où les dotations de l'Etat soient utilisées réellement pour " égaliser "

les chances et faire que la politique fiscale de chaque collectivité soit plus le reflet de sa gestion que de sa richesse

- de leur fournir une recette stable et prévisible

- de " récompenser " l'efficacité de la gestion.

Les principes directeurs pourraient être :

L'ensemble des contributions de l'Etat aux finances des collectivités locales seraient globalisées (y compris dégrèvements et compensations fiscales actuelles).

Cette enveloppe globale serait arrêtée chaque année par un vote du Parlement qui préciserait notamment son évolution globale. Celle-ci pourrait être fixée en référence à l'objectif pluriannuel de régulation des dépenses courantes , tel que proposé plus haut.

Le Parlement fixerait la répartition de l'enveloppe globale en 26 enveloppes régionales, en assurant une ressource minimale évolutive à chacune d'entre elles et permettant une péréquation véritable ; les régions défavorisées en termes par exemple de richesse devraient être avantagées.

Chacune des enveloppes régionales serait ensuite répartie entre les collectivités locales bénéficiaires par un Comité régional des finances locales (composé d'élus locaux et présidé par le Préfet) en fonction d'un " minimum " pour tous et d'une fraction destinée à la péréquation et aux interventions spécifiques. Une partie de cette enveloppe pourrait être dédiée au financement d'expériences ou d'expérimentations nouvelles.

La mise en place d'une telle répartition " locale " des dotations permettrait d'être plus attentif aux réalités locales : les élus locaux les mesurant en effet mieux que les fonctionnaires de l'Etat central.

Proposition 6 : spécialiser l'impôt en fonction des compétences réellement exercées

Il faudrait à terme faire table rase de la fiscalité directe actuelle dont chacun dénonce l'anachronisme et dont la réforme est sans cesse repoussée ; il serait temps en effet d'asseoir enfin la fiscalité locale sur des assiettes modernes, en réelle liaison avec l'économie, et de mettre en place la spécialisation fiscale, gage de responsabilité

Le principe général de l'attribution de ces ressources fiscales serait l'adéquation aux compétences exercées.

A titre d'exemple :

- aux compétences de " vie quotidienne " seraient dédiées les taxes et impôts liés au service rendu à la population et aux entreprises ;
- aux compétences sociales seraient dédiées des impositions liées au revenu des ménages et des entreprises, traduction de la solidarité. Des taux additionnels aux impôts d'Etat pourraient par exemple être votés par l'instance locale en charge ;
- aux compétences économiques et à la réalisation des infrastructures lourdes, seraient dédiées des taxes sur les énergies et les communications, ou encore les redevances d'utilisation, ou les taxes sur l'automobile.

Dans un tel schéma, chaque imposition serait donc liée à une compétence clairement attribuée à une collectivité. Ceci aboutit bien à mettre en place une " spécialisation fiscale ", en ce que chaque décideur local est clairement identifié par sa compétence et son prélèvement fiscal.

Pour y parvenir, il faut fixer une orientation stratégique et la dérouler sur plusieurs années et un horizon de 15 ans n'est pas utopique. Il faut en effet à la fois se garder de déstabiliser le secteur local et de s'assurer de respecter la règle absolue de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires.

Pour cheminer vers cette étape ultime, on peut dans un premier temps proposer quelques pistes d'un partage envisageable à partir du cadre actuel. Ainsi, à titre d'exemple :

- l'intégralité de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle seraient attribuées au niveau communal et intercommunal. Avec le développement de l'intercommunalité, les partages de compétences et de ressources vont se développer entre ces deux niveaux et l'on peut songer à deux types de liaison : du haut vers le bas (le groupement " redistribuant " des ressources vers les communes), ou du bas vers le haut (les communes apportant des ressources au groupement exerçant des compétences mises en commun).
- le département percevrait les taxes foncières, ou une fraction d'un grand impôt d'Etat (impôt sur le revenu ? impôt sur les sociétés ?).
- la région bénéficierait d'une fraction de la TIPP.

Un tel schéma aurait d'ailleurs l'intérêt d'harmoniser la France avec ses voisins européens, où la spécialisation fiscale est souvent la règle

La spécialisation fiscale en Europe

Plusieurs pays européens ont mis en place une spécialisation par niveau des impôts locaux. C'est notamment le cas de l'Italie et des Pays-Bas. Dans ce dernier pays, les communes perçoivent essentiellement une taxe foncière, une taxe sur l'enlèvement des déchets ménagers et une taxe sur les eaux usées, tandis que les provinces perçoivent des taxes additionnelles à la taxe nationale de circulation sur les véhicules automobiles.

En Italie, le principal impôt local, l'impôt régional sur les activités productives (IRAP), est perçu par les régions. Cet impôt a été créé en 1998 dans le cadre d'une réforme importante de la fiscalité locale, réforme qui s'est traduite par la suppression de dix impôts locaux, dont l'impôt communal sur les entreprises.

La spécialisation fiscale est également la règle en Allemagne et en Autriche. Mais dans ces deux pays, qui sont des états fédéraux, est pratiqué en même temps un partage de certains impôts entre les collectivités locales, l'état fédéral et les Länders. En Allemagne par exemple, les communes reversent une partie du produit de leur taxe professionnelle à l'Etat et aux Länders, tandis que ces derniers reversent notamment aux communes 15 % du produit de l'impôt sur le revenu acquitté par leurs contribuables.

Le toilettage de la fiscalité locale peut être l'occasion d'une simplification des procédures administratives et d'une implication des collectivités locales dans le recouvrement de leurs impôts.

4.3 - Décentralisation et efficacité institutionnelle

4.3.1. *Le diagnostic : adapter les périmètres en fonction des compétences exercées*

L'émiettement communal et " l'empilement " uniforme d'un trop grand nombre d'échelons administratifs constituent la caractéristique de l'organisation territoriale française.

Les différentes circonscriptions territoriales, que ce soient les régions, les départements, les arrondissements ou les communes présentent une grande hétérogénéité entre elles. Certaines régions ont la taille de gros départements, d'autres sont de grands ensembles sans structure historique. Certains départements coïncident avec une grande agglomération d'autres sont composés uniquement de zones rurales. La logique historique du découpage géographique (en référence aux paroisses du moyen âge pour les communes, par rapport à l'accessibilité de la préfecture pour les départements) est largement obsolète. Nos collectivités locales n'ont bien souvent aujourd'hui aucune réalité économique. Même le découpage régional pourtant défini le plus récemment n'est que peu utilisé par les entreprises pour leur propre organisation.

Les périmètres régionaux apparaissent peu pertinents par référence aux périmètres correspondants de la plupart des autres pays européens. Force est également de constater que les régions sont actuellement entravées dans leur fonctionnement par des blocages politiques résultant du mode de scrutin.

Comparaisons de budgets régionaux en Europe

- France : *Dépenses moyennes par habitant : 1 400 F*

Maximum : Corse 9 000 F/hab, puis Haute Normandie 1 700 F/hab

Minimum : Bretagne 1 000 F/hab

- Catalogne (région aux compétences élargies) : *environ 11 000 F/habitant*

- Espagne : *Andalousie (région aux compétences élargies) : environ 10 300 F/habitant*

- Castille
Léon : *environ 4 900 F/habitant*

- Italie : *Lombardie : environ 8 600 F/habitant*

Piémont : environ 8 600 F/habitant

On constate grosso modo à partir de ces quelques exemples un rapport de 1 à plus de 7, entre les budgets des régions françaises et ceux des régions espagnoles, et un rapport de l'ordre de 1 à 6 entre les régions françaises et italiennes :

Budgets " régionaux "	Poids dans les dépenses locales	Comparaison au PIB	Montantseuro/habitant
France	9%	0,8%	moins de 200
Allemagne (landër)	63%	15,5%	plus de 3 500
Italie	43%	9,0%	plus de 1 000
Espagne	62%	11,0%	plus de 1 000

- Le constat de " l'enchevêtrement des compétences " est lui aussi un discours fort apprécié des orateurs de la décentralisation ! Mais là encore, on a voulu jusqu'ici concilier l'inconciliable : des " blocs de compétences " difficilement délimités, des collectivités locales à compétence générale et une non-hiérarchisation des niveaux d'administration locale. Le principe de hiérarchiser les actions menées par les différents niveaux de collectivités est assez répandu en Europe.

Les tutelles d'un niveau local sur un autre niveau local : comparaison européenne

Des tutelles existent, essentiellement dans les Etats fédéraux. :

- en Allemagne et en Autriche, il existe une tutelle des Etats fédérés sur les collectivités locales.

- en Belgique, les provinces sont sous la tutelle des Régions (entités fédérées), tandis que les communes sont à la fois sous la tutelle des Régions et des provinces.

- aux Pays-Bas, les communes sont sous la tutelle des provinces.

- en Italie, les régions exercent un contrôle sur les communes et les provinces en ce qui concerne les compétences qu'elles leur délèguent.

Le découpage géographique et administratif n'étant pas optimal et l'affectation des compétences étant uniforme sur tout le territoire, il en résulte que les compétences sont inégalement exercées, entraînant la légitime intervention d'autres acteurs locaux que ceux théoriquement en charge. Dès lors flux croisés, codécisions deviennent la norme entraînant la confusion et souvent l'inefficacité.

4.3.2. Les propositions

- *Simplifier la carte administrative est depuis toujours l'aspiration des réformateurs : regrouper les communes, rendre les départements à leur rôle de circonscription territoriale de l'Etat, donner aux régions un périmètre plus pertinent pour la compétition européenne... les mêmes thèmes sont inlassablement évoqués mais n'ont jamais encore reçu un début de réponse concrète.*

Pourtant, si les blocages et les dysfonctionnements en tous genres sont connus de beaucoup (et notamment de tous les Gouvernements qui se succèdent), la volonté politique manque cruellement pour s'imposer aux intérêts catégoriels des élus locaux qui ont eu raison de bien des velléités de réformes. D'autres pays s'y sont pourtant essayés et ont abouti (certes de façon plus ou moins aisée) mais sans qu'au final les réformes entreprises aient provoqué les " soulèvements populaires " promis à leurs initiateurs.

L'objectif final à ne jamais perdre de vue est de mettre en place une organisation administrative qui permette de rendre les meilleurs services au moindre coût. Comme pour l'action commerciale menée par les entreprises il convient donc de partir des besoins exprimés et de trouver ensuite la manière la plus efficace d'y répondre.

Pour de nombreux observateurs avertis, le problème n'est donc pas, s'agissant de l'organisation territoriale de la France, de partir des structures actuelles, mais plutôt de s'interroger, à partir d'un territoire donné, sur la manière dont les bassins d'emploi, les bassins de vie, se sont organisés et vont évoluer dans les années qui viennent. Puis, tenter à partir de là de faire coïncider les structures de gestion publique avec ces territoires d'une manière simple.

En d'autres termes le débat n'est pas de savoir quelles compétences pour la commune, le département, la région dans leurs acceptions actuelles, mais quel découpage territorial sera le mieux adapté pour répondre à une demande formulée par la population ou pour remplir les grandes missions publiques.

Bien sûr, tout cela serait beaucoup plus facile à mettre en place s'il y avait en quelque sorte un droit à l'expérimentation. Il faudra en tout cas faire cet effort, si l'on veut que la démocratie locale puisse répondre aux attentes et aux exigences d'une société plus complexe, de citoyens et d'entrepreneurs plus attentifs que jamais à leur environnement proche et à l'évolution à venir de cet environnement.

Proposition 7 : déterminer les territoires pertinents et mettre en place des organisations territoriales différenciées

- *Partir des besoins révélera que les découpages administratifs actuels ne sont pas des plus pertinents. Une nouvelle architecture administrative devra naître. Elle devra sans aucun doute*

- *Etre constamment évolutive*

Il s'agit là d'une analyse à laquelle se livrent en permanence les grandes entreprises, quand elles souhaitent adapter leur capacité de réponse à leur marché ou à leur environnement. Comment ne pas mesurer dès lors le " fossé culturel " qui sépare le monde des entreprises où les adaptations d'organisation sont continues, et le secteur public où le refus de remise en cause des structures inadaptées quoique dénoncé, demeure comme tel.

- *Conduire à des solutions différenciées suivant les zones géographique*

Rechercher des voies de solution dans une organisation locale différenciée selon les territoires, doit aussi constituer un nouvel objectif. Encadrée par l'Etat, cette évolution n'est pas de nature à remettre en cause le principe d'égalité de traitement sur le territoire.

D'une part, les statuts particuliers cohabitent déjà depuis longtemps dans le droit français, par exemple au bénéfice des régions et des collectivités périphériques (outre-mer et Corse). C'est aussi le cas pour des collectivités locales métropolitaines (au premier rang desquelles Paris et, à un moindre degré, Lyon et Marseille) ou pour des périmètres particuliers sur le plan des charges fiscales et sociales (comme par exemple les zones franches urbaines instituées en 1996). Depuis 1995, les politiques de " discrimination positive " du territoire ont été reconnues compatibles avec la Constitution.

D'autre part, certains pays voisins ont déjà souvent remis en cause le principe d'uniformité. Cela concerne au premier chef les " régions ", en Italie (régions à statut spécial), en Espagne (communautés autonomes " historiques "), au Portugal (régions autonomes) ou en Grande Bretagne (statuts spéciaux pour l'Ecosse, le Pays de Galles ou l'Irlande du Nord). Mais cela vaut également pour les communes, pour lesquelles peuvent exister des statuts particuliers, en Espagne, au Portugal ou en Italie. Comment ne pas citer enfin certaines agglomérations urbaines allemandes qui constituent souvent des villes arrondissements, et parfois même des Länders.

Il faut certainement aller plus loin et admettre une possibilité juridique pouvant conduire à des superpositions de structures locales différentes d'un endroit à l'autre. Comment ne pas imaginer la réunion des deux régions normandes, la " contraction " de la région et des deux départements alsaciens, voire la création d'un " conglomérat d'agglomérations " à Lyon où

seraient intégrés la Communauté urbaine et le département du Rhône, avec peut-être aussi certaines (ou toutes les communes) et certains établissements publics locaux ?

- *Conduire à distinguer les découpages des territoires en circonscriptions d'Etat et en collectivités locales.*
- *Ainsi s'agissant des " blocs de compétence " tels que définis par les lois de 1982, il apparaît impossible d'en dessiner précisément les contours. Si la solution la plus sage (des frontières étanches entre les compétences exercées par les uns et les autres sur un même territoire) n'est pas envisageable tout de suite, au moins devient-il urgent de définir l'échelon territorial le plus apte à exercer le rôle de chef de file pour la mission considérée.*

Cette réflexion étant menée au travers du " prisme de l'espace pertinent ", il devient patent que le niveau intercommunal (qu'il soit urbain ou rural) et que la région apparaissent bien comme les pivots de l'organisation à rechercher.

Proposition 8 : faire de l'intercommunalité et de la région les espaces-pivots de l'organisation du territoire

Les régions (sans doute redécoupées à terme) et l'espace intercommunal qui se décline en " agglomérations " pour l'urbain et en " pays " pour le rural (terminologie utilisée par les projets de loi des Ministres de l'aménagement du territoire et de l'intérieur qui sont sur le point d'être examinés par le Parlement) semblent les échelons les plus souvent pertinents pour mettre en œuvre services et missions publics.

- *Le niveau intercommunal rassemble les avantages de la gestion de proximité, d'une planification spatiale fine des équipements, des économies d'échelle tout en respectant l'attachement de nos concitoyens aux communes et en conservant la formidable capacité d'intervention, d'innovation des milliers de conseillers municipaux. C'est au niveau de " bassin de vie ou d'emplois " que doivent être gérés les services publics de proximité.*

Pour leur donner une réalité concrète, il conviendra de les doter des ressources propres nécessaires, notamment fiscales, et d'en assurer la légitimité en instituant l'élection au suffrage universel de leurs organes délibérants.

- *Le niveau régional correspond à l'échelon territorial le plus approprié pour être l'interlocuteur de l'Etat, mais aussi de " l'Europe " - dont l'action en matière d'aménagement du territoire va s'intensifier.*

A elle également la planification des grandes infrastructures, le développement économique.

Elle pourrait également être investie de compétences plus importantes en matière d'enseignement. La " décentralisation " de la gestion du Ministère de l'éducation trouverait là un échelon intéressant.

La région pourrait appliquer à elle-même le principe de subsidiarité en déléguant certaines de ses compétences et en contrôlant l'exécution.

4.4 - La réorganisation de l'Etat

- *L'Etat aujourd'hui doit plus que jamais rechercher des réponses simples sur son rôle et son fonctionnement. Perturbé par des mutations économiques extrêmement importantes, il a du mal à trouver une juste position par rapport aux attentes des citoyens.*

Si l'objet de ce rapport est de tracer des perspectives qui doivent conduire les adaptations propres au secteur public local, il va de soi que les propositions avancées seraient incomplètes si elles ne trouvaient pas de corollaire dans une évolution des structures même de l'Etat.

A la différence de certains observateurs qui ont souvent recommandé une approche de déconcentration comme " pendant " obligatoire de la décentralisation, il est apparu plus pertinent ici de privilégier une recherche de moins d'Etat gestionnaire au plan local, au profit de plus d'Etat arbitre et contrôleur.

Ce constat a d'ailleurs déjà été fait dans un rapport intitulé " L'Etat en France " remis en avril 1994 au Premier Ministre. Le rapport Picq (du nom de son auteur) a été particulièrement explicite sur la situation d'un Etat qui n'a pas su s'adapter à la décentralisation

" ...Les conséquences de la décentralisation n'ont jamais été vraiment tirées. Après leur division entre l'Etat et les conseils généraux, les services de l'Etat sont restés ce qu'ils étaient, amputés et non recomposés face à ceux des collectivités locales mieux organisés et mieux dotés. Alors que la nature même des relations entre l'Etat et les collectivités locales a été profondément transformée (remplacement de la tutelle préalable de l'Etat par un contrôle juridictionnel a posteriori), les services de l'Etat n'ont pas été dotés des moyens nécessaires pour exercer le métier nouveau que constitue le contrôle de légalité... "

- *" Moins d'Etat gestionnaire, mais plus d'autorité préfectorale", cela passe certainement par une importante remise en cause du champ d'intervention de l'Etat, afin de le débarrasser de ses fonctions de gestion - où, il n'excelle que rarement et où il est trop souvent dans les affres de " l'acteur-contrôleur ".*

Une telle réflexion était bien sous jacente au rapport Picq (qui esquissait les contours d'une nouvelle organisation de l'Etat et des collectivités locales en France, fondée sur le principe de subsidiarité). Or ce rapport (qui avait pourtant fait grand bruit lors de sa parution) ne s'est pas traduit dans la pratique, et ses conclusions n'ont pas jusqu'ici été reprises par les responsables politiques. Mais la pertinence de l'analyse demeure, et des évolutions inéluctables en la matière pourraient être dès maintenant anticipées avant qu'elles ne soient imposées du fait des harmonisations européennes ;

elles concernent au premier chef de nombreuses missions " techniques " qui n'ont plus de raison d'être encore exercées par des représentants de l'Etat, parfois en contradiction avec les politiques développées par les responsables des collectivités locales.

- *" Moins d'Etat, mais plus de Préfet ", c'est reconnaître la nécessité sur notre territoire d'une autorité qui, au-delà de l'exercice des compétences " régaliennes " de l'Etat sur le territoire, exerce des fonctions d'arbitrage et de conseil reconnues par tous. C'est d'ailleurs une mission dont s'acquittent, avec aisance et succès, de nombreux représentants de l'Etat.*

Peut-être la logique voudrait-elle que soient disjoints de leur autorité ceux de leurs services qui ont la charge du contrôle de légalité ? Mais on peut aussi bien envisager qu'une cellule spéciale, constituant un pôle de compétences juridiques, soit affectée au Préfet pour l'aider à remplir cette mission de contrôle.

Extrait du rapport de Jean Picq sur " l'Etat en France "

Quatre orientations pourraient guider la recomposition des services territoriaux de l'Etat

- Simplifier l'organisation des services territoriaux : c'est donner aux services déconcentrés la taille qu'exige l'efficacité ainsi que les compétences professionnelles que requiert l'exercice des responsabilités de l'Etat. Atténuer l'uniformité administrative qui prévaut actuellement, afin de tenir compte de l'extrême diversité des territoires concernés (grandes métropoles, banlieues, zones urbaines classiques, zones agricoles en développement, espaces ruraux en situation de dépeuplement, zones littorales...); ainsi, une direction territoriale devrait pouvoir être régionale, interdépartementale, départementale ou même infra-interdépartementale pour mieux répondre aux besoins de la population.

- Renforcer les services de proximité, en faisant bénéficier la réduction des effectifs des administrations centrales au renforcement des services de l'Etat qui sont au contact direct des usagers et des citoyens, notamment dans les sous-préfectures. Le regroupement des services de l'Etat devrait faciliter, par ailleurs, la constitution de services techniques polyvalents au niveau des arrondissements (aménagement rural, équipement, environnement...).

- Donner des marges de manœuvre aux responsables des services déconcentrés, et accorder aux responsables territoriaux de l'Etat les moyens de manœuvre dont ils ont besoin face aux collectivités locales. Quatre mesures peuvent y contribuer :

. nommer pour une durée suffisante les préfets et les directeurs territoriaux.

. affecter, dans les services déconcentrés, des cadres de haut niveau travaillant actuellement dans les services centraux.

. regrouper les dotations budgétaires déléguées sur un nombre limité de lignes pour que le choix des opérations s'exerce avec une marge de décision suffisante.

. supprimer les procédures qui favorisent la " reconcentration " : pouvoir d'évocation des ministres, fonds nationaux, multiplication de circulaires nationales détaillées.

- Mettre en place les moyens d'un meilleur contrôle de légalité, une direction des affaires juridiques, dotée des effectifs adaptés, devrait être créée dans chaque préfecture. Elle aurait la charge de la réglementation, du contentieux et du contrôle de légalité

De même dans chaque tribunal administratif et dans chaque chambre régionale des comptes, un conseiller devrait être déchargé des fonctions de jugement afin d'assurer le conseil permanent des préfets pour l'exercice du contrôle de légalité et pour la préparation des actes juridiques importants.

5 - CONCLUSIONS : POUR UN DIALOGUE PACIFIÉ ENTRE LES ENTREPRISES ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

- *En 1997, plusieurs initiatives ont été menées pour marquer le quinzième anniversaire des lois Defferre. Parmi celles-ci, l'analyse éditoriale des Echos a particulièrement retenu l'attention car elle est apparue refléter, avec un certain bonheur, la synthèse des observateurs, complaisants ou non, de la décentralisation :*

" Le processus de renforcement des pouvoirs locaux lancé en France depuis quinze ans apparaît comme irréversible. La décentralisation est d'autant plus entrée dans les mœurs que le déclin du concept d'Etat tout puissant se confirme, même si le tempérament national s'oppose au modèle fédéral. La réforme est admise, les habitudes sont prises : il ne reste plus qu'à saisir à bras le corps les nombreux problèmes qui entravent le fonctionnement du système. Cela va imposer des décisions douloureuses en matière de réorganisation des structures, de réforme fiscale ou de suppression du cumul des mandats. La réforme continue "

Quelles étaient en effet, parmi les questions essentielles en suspens, les réponses énoncées par les auteurs de l'enquête :

- 1. la décentralisation est-elle irréversible ? Oui*
 - 2. peut-on continuer avec un tel empilement de structures administratives ? Non*
 - 3. la France doit-elle renoncer à une organisation administrative uniforme sur tout son territoire ? Oui*
 - 4. une spécialisation étroite des compétences est-elle souhaitable ? Oui (si on ne s'engage pas dans la voie décrite ci-dessus)*
 - 5. peut-on faire l'économie d'une réforme de la fiscalité locale ? Non*
 - 6. l'Etat doit-il se réformer pour s'adapter à la décentralisation ? Oui*
- *Comment ne pas souscrire à de telles conclusions, si l'on accepte bien entendu d'y ajouter ces deux codicilles :*
 - *adopter de tels objectifs ne vaut que si l'on veut bien, avant d'en déterminer les principes d'action, en étudier sans tabou tous les contours stratégiques en termes économiques*
 - *prétendre à de tels objectifs ne peut être porté par des élus politiques que s'ils acceptent d'en débattre sur un pied d'égalité avec les forces vives de la Nation. Les chefs d'entreprise se sentent au premier rang de celles-ci !*
 - *Tel est bien l'esprit de cette contribution au débat, dans un domaine où jusqu'ici les membres de l'Institut de l'Entreprise n'étaient jamais intervenus - mais qu'ils considèrent désormais comme un sujet majeur de leurs préoccupations en tant que responsables économiques.*

Cet état d'esprit devrait se concrétiser par l'institution d'une commission permanente de concertation entre les représentants des grandes associations d'élus et ceux des structures représentatives du monde de l'entreprise.

- *Au delà des " principes ", les relations entre entreprises et collectivités locales peuvent s'améliorer dans le quotidien : il s'agira notamment de favoriser sans complexe un dialogue entre les entreprises et les collectivités sur le développement économique local :*

- les collectivités locales peuvent jouer un rôle pivot dans les liaisons entre enseignement, recherche et entreprises.

- la prochaine réforme des marchés publics devrait être conçue en intégrant en amont des réflexions sur les demandes des entreprises et des collectivités, notamment quant à la simplification des procédures et quant à la notion du " mieux-disant ". Il s'agit pour cela de parvenir à la mise en place de procédures simples et transparentes facilitant ainsi le travail des acheteurs publics, mais aussi de réfléchir au remplacement de la logique actuelle du " moins disant " (qui pousse l'administration à choisir à tout coup l'offre la moins chère) par une logique du " mieux disant " (permettant la prise en compte d'autres facteurs comme les délais de réalisation ou le coût d'utilisation).

- *Il est temps désormais de reconstruire l'architecture de la France moderne au sein de l'Europe, en se donnant le temps nécessaire. Mettre quinze ou vingt ans pour y parvenir, c'est peu si l'on songe aux lois Defferre, qui ont été mises en place il y a déjà plus de quinze ans.*

Mais il faut se fixer des axes clairs et stables pour l'action : - on ne peut éviter une nouvelle conception de l'organisation territoriale de la France : l'Europe appelle à l'Europe des Régions. Face aux Länders, aux communautés autonomes espagnoles, aux régions britanniques, on doit instaurer des régions françaises fortes. Est-ce aller vers le fédéralisme ? Pas nécessairement, mais pourquoi ne pas laisser les choses ouvertes ? Nous ne devons pas avoir peur car nous n'avons plus de frontières hexagonales à défendre. Mettre en place des régions fortes est le seul moyen de permettre l'émergence de pôles puissants de développement (les grandes métropoles qui ont besoin d'un hinterland lui-même puissant) capables d'exister face à Paris, comme le font les grandes villes allemandes, dont aucune, semble-t-il, ne domine l'autre !

- on ne peut éviter une maîtrise des dépenses publiques. Au-delà des difficultés actuelles de contrôle de dépenses sociales, on sait bien que l'Europe nous impose de contrôler l'ensemble de nos dépenses publiques et qu'il y a un lieu démocratique pour le faire : le Parlement. Le secteur local doit participer de cette cohérence d'ensemble..

- les collectivités locales doivent être encouragées à poursuivre l'investissement. La qualité des équipements publics sera un facteur discriminant essentiel en Europe et dans les années qui viennent, notamment en ce qui concerne la qualité du cadre de vie.

Il est souhaitable que les nombreux projets de réformes actuels (intercommunalité, aménagement du territoire, réforme de la taxe professionnelle, réforme de la dotation globale de fonctionnement) puissent s'intégrer dans un schéma général de refonte dont nous avons tenté ici de tracer les contours autour de trois concepts clés : décentraliser, responsabiliser, simplifier !

INSTITUT DE L'ENTREPRISE

Liste des personnalités ayant participé aux réunions de la Commission Décentralisation

présidée par Paul DUBRULE et Pierre RICHARD

Mme Nicole AMELINE	Députée du Calvados
M. Philippe ARDANT	Rédacteur en Chef - Revue " Pouvoirs "
M. Jacques BARROT	Député de la Haute-Loire
M. Jean-Pierre BOISIVON	Délégué Général - Institut de l'Entreprise
M. Yves CANNAC	Président Directeur Général - CEGOS
M. Pierre DEYON	Historien
M. Michel DIDIER	Directeur - Rexécode
M. Vsevolod DMITRIEFF	Président - Constructions Industrielles de la Méditerranée
M. Jean-François DUBOS	Secrétaire Général - Groupe Vivendi
M. François ESSIG	Chargé de Mission - Deloitte & Touche
M. Yves FREVILLE	Sénateur de l'Ille-et-Vilaine
M. Guy GILBERT	Directeur - Groupement de Recherches sur l'Administration Locale
M. Michel GODET	Professeur - Conservatoire National des Arts & Métiers
M. Christophe HECKLY	Expert auprès de l'O.C.D.E
M. Dominique HOORENS	Directeur des Etudes - Crédit local de France
M. Jean-Paul HUCHON	Président - Région Ile-de-France
M. Dominique LEGER	Directeur Général - Crédit Commercial de France
M. Dominique LEVET	Collaborateur de M. Paul DUBRULE
M. Didier MIGAUD	Député de l'Isère
M. Jean MONTPEZAT	Trésorier Payeur Général - Aéroports de Paris
M. Jean-Marc OHNET	Délégué Général - Institut de la Décentralisation
M. Rémy PRUD'HOMME	Directeur - Observatoire de l'Economie
M. Patrick RICARD	Président - Groupe Pernod-Ricard
M. Christian SAINT- ETIENNE	Président - Conseil Stratégique Européen
M. Guy SORMAN	Président - Editions Sorman
M. Claude TENDIL	Directeur Général - AXA
M. Philippe VALLETOUX	Conseiller du Président - Crédit local de France

