LES INÉGALITÉS RÉGIONALES DE RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

PHILIPPE de CASTELBAJAC

• *Les collectivités locales — communes et départements — dans un pays pourtant aussi centralisé que la France ont un rôle décisif pour 2/3 des équipements collectifs dont elles sont maîtres d'œuvre : nouvelles zones d'habitation, voirie, équipements scolaire ou culturel, installations sociales... Elles ont donc un rôle décisif dans ce que l'on appelle « l'action régionale ».*

• *C'est dire l'attention avec laquelle, pour l'équipement et l'aménagement du territoire d'un pays, les systèmes financiers et fiscaux locaux, souvent vétustes d'ailleurs, doivent être pris en compte. Pour s'en tenir à la France, la régionalisation des crédits d'équipement de l'Etat réalisée annuellement depuis 1963 n'est qu'un des éléments de la prise en compte de la géographie.*

• *Or, — et la conscience nationale n'a pas encore perçu le phénomène — les inégalités de ressources locales s'accentuent, non seulement entre villes et banlieues, entre centres ruraux et communes villageoises, mais aussi à l'échelle du pays entre les communes de régions entières.*

L'État compense-t-il les inégalités locales ?

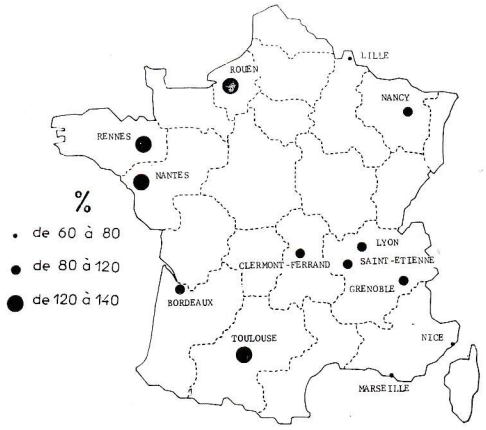
Les causes de ces inégalités sont aisées à expliquer. Les 3/4 des ressources définitives (c'est-à-dire hors emprunts) des collectivités locales sont constitués par le produit de leur fiscalité, chaque collectivité ne recevant, sauf exception, que le produit des impôts perçus sur son territoire. Les 2/3 environ des impôts locaux sont des impôts sur l'industrie et le commerce (patente, taxe sur les salaires (1), le reste sur la valeur locative des logements (contribution mobilière, contribution du foncier bâti) et des terrains (contribution du foncier non bâti).

Que dans ces conditions le produit de la fiscalité — pour un taux d'imposition donné — varie dans de fortes proportions d'une commune à une autre n'a en soi rien d'étonnant. Le phénomène, inséparable de l'existence même des collectivités, se trouve accentué du fait de la prépondérance des impôts sur les activités industrielles et commerciales, celles-ci se trouvant réparties d'une manière particulièrement inégale à l'intérieur du pays. En fait, et dans toutes les législations, le problème n'est pas tant d'aboutir à une répartition égalitaire de la fiscalité locale que de déterminer dans quelle mesure la seconde source de financement des collectivités, c'est-à-dire les subventions de l'État, doit compenser l'inégalité de cette répartition.

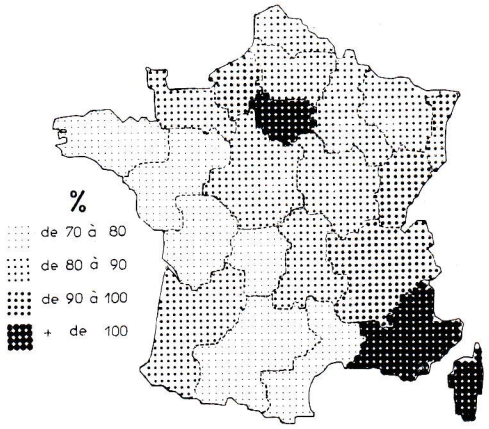
C'est là que se situe la singularité du régime financier français. En gros, dans la plupart des pays voisins, on peut dire que la moitié environ des subventions est affectée à financer certains types d'équipements prioritaires, et la seconde moitié destinée à réduire l'inégalité des moyens de financement entre collectivités. Sans entrer dans le détail de ces législations, il n'est pas inutile de citer le cas de l'Allemagne Fédérale, où le rééquilibrage des ressources entre Länder est dû non à une action autoritaire de l'État Fédéral mais à une négociation directe entre Länder, les Länder riches reversant aux Länder pauvres une partie de leurs ressources. On y mesure le sens de la solidarité auquel peuvent accéder des collectivités lorsqu'elles sont de longue date habituées à se sentir responsables du bien commun.

Le régime français de subventions est différent. Pendant longtemps et avec des bonheurs divers, il a également mené de front les deux objectifs : incitation à la réalisation de certains types de dépenses, rééquilibrage des ressources. Mais ce dernier objectif a progressivement disparu de la législation vers les années 50 c'est-à-dire paradoxalement à peu près au même moment que les idées d'aménage-

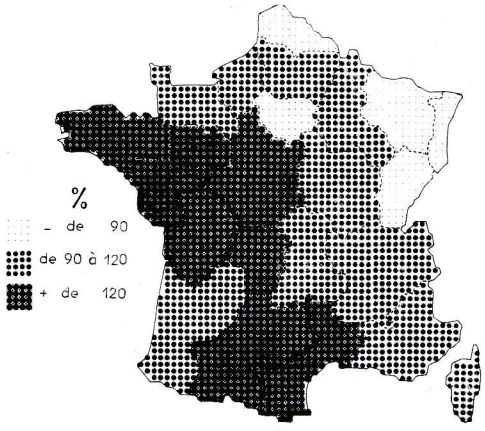
(1) La taxe sur les salaires a été substituée depuis le 1er janvier 1968 en tant que ressource des collectivités locales, à la taxe locale.



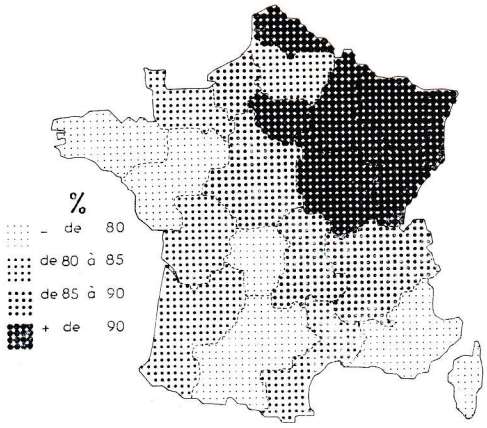
Taux d'imposition moyen dans les grandes agglomérations de province : situation en 1964 par rapport au niveau moyen de l'ensemble.



Produit des impôts locaux par habitant dans l'hypothèse d'un taux uniforme d'imposition : situation des régions en 1963 par rapport à la moyenne nationale (France entière = 100).



Fiscalité directe locale, taux moyen d'imposition : situation des régions en 1965 par rapport à la moyenne nationale (France entière = 100).



Pourcentage de population desservie en eau potable au 1er janvier 1961 pour les communes de plus de 2.000 habitants (par région).

ment du territoire commençaient à se faire jour. Les circonstances dans lesquelles cette évolution s'est produite montrent bien d'ailleurs que les contraintes financières qu'elle allait faire peser sur les communes pauvres n'avaient pas été très nettement perçues.
On peut dire en tout cas qu'à l'heure actuelle la quasi-totalité des subventions est accordée par l'État en prenant comme unique critère d'attribution la nature des dépenses envisagées par la commune ou le département. L'octroi de chaque subvention (pour une route, une école, un dispensaire) est fonction de l'approbation par le service technique intéressé de l'administration centrale des dépenses envisagées par la collectivité. A supposer cette condition remplie, le montant de la subvention est généralement fixé en pourcentage de la dépense. Les subventions du Ministère de l'Éducation Nationale, les plus fortes, couvrent près de 50 % des dépenses correspondantes, cependant que les dépenses d'équipement urbain, par exemple, font l'objet de taux de subvention généralement de l'ordre de 20 %.

L'importance des ressources propres dont dispose la collectivité pour assurer le complément de financement n'est pas prise, sauf exception, en considération.

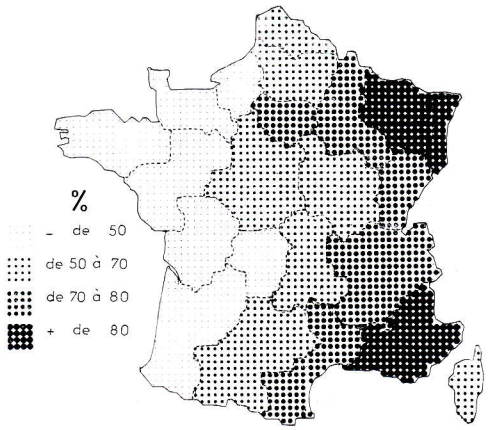
Des écarts de pression fiscale de 1 à 10

Dans une telle situation, les communes et les départements pauvres ont deux solutions pour équilibrer leur budget : ou bien ils cherchent à atteindre un niveau de services collectifs égal à celui des autres collectivités et ils sont contraints, pour compenser la faiblesse de la richesse imposable, de pratiquer des taux d'imposition plus élevés, ou bien ils maintiennent le taux des impôts locaux à un niveau comparable à celui des autres collectivités, réduisant alors les dépenses. L'expérience montre qu'ils utilisent simultanément les deux méthodes.

Un certain nombre d'études ont été menées en France pour déterminer l'ampleur des écarts de pression fiscale. Elles ont montré que les écarts d'imposition se situent, cas exceptionnels mis à part, dans le rapport de 1 à 10, c'est-à-dire que dans une commune très imposée, un bien de valeur locative déterminée supporte une imposition dix fois plus forte qu'un bien de même valeur locative situé dans une commune peu imposée. Un rapport présenté au congrès de l'Union Nationale de la Propriété Immobilière de Juin 1967 indiquait ainsi que pour un immeuble ancien produisant 7 000 francs de loyer brut, l'impôt local prélevait 4,9 % dudit loyer à Neuilly, 5,9 % à Paris, 8,5 % à Marseille mais 33,4 % à Nîmes, 42,2 % à Lodève, 51,8 % à Villeneuve-sur-Lot...

Les mêmes écarts s'observent si l'on compare l'impôt non plus aux revenus fonciers mais à l'ensemble des revenus. En 1963, pour les 31 principales villes de France, le rapport entre le montant des impôts locaux payés par les individus (c'est-à-dire les impôts autres que ceux sur les activités industrielles et commerciales) et le montant de l'impôt d'État sur le revenu variait de 6,3 % à 39,4 %

des équipements : l'adduction d'eau.



Pourcentage des résidences principales ayant l'eau courante au recensement de 1962 pour les communes rurales, par région. source INSEE

Ces études ne sont cependant pas entièrement instructives dans la mesure où les écarts de pression fiscale peuvent être dus non seulement aux écarts de moyens de financement mais aussi à l'action même des élus locaux : la politique suivie par ceux-ci, leur compétence, leur sens de l'économie se traduisent très normalement, dans la situation financière de chaque collectivité. C'est pourquoi une méthode plus précise est également employée, tendant à examiner directement la pression fiscale et le niveau des dépenses dans les communes et les départements pauvres.

Deux catégories de collectivités apparaissent à cet égard particulièrement défavorisées. C'est d'abord le cas, à l'intérieur de chaque agglomération urbaine, des communes dortoirs, celles-ci étant obligées d'équiper des populations qui, exerçant leur activité et effectuant leurs achats dans d'autres communes, y acquittent le montant de leurs taxes. Le problème, trop notoire pour qu'il soit nécessaire de s'y étendre, a été souvent mis en avant pour expliquer les difficultés d'un équipement coordonné à l'intérieur des grandes villes, certaines communes étant incapables de fournir leur quote-part de financement.

Plus intéressant, peut-être parce que moins connu, est le cas des communes et des départements situés dans la partie la moins développée du pays, c'est-à-dire dans les régions de l'Ouest.

Il apparaît que la région parisienne jouit d'une situation relativement privilégiée, cependant qu'en province le niveau des équipements a tendance à baisser et la pression fiscale inversement à s'élever à mesure que l'on progresse des régions de l'Est déjà industrialisées vers l'Ouest.

Les inégalités croissent

Ici se situe, à l'échelle du territoire français, l'aspect essentiel du problème, qui explique l'attention que quelques spécialistes commencent à lui prêter. L'inégalité du niveau des services collectifs et des charges fiscales à l'intérieur du pays n'est pas un phénomène nouveau et a même pendant longtemps affecté non seulement les finances des collectivités locales mais aussi celles de l'État. C'est ainsi que quelques villes, dont Paris, possédaient au début du XVIII[e] siècle le précieux avantage d'être franches de taille, privilège si envié et si propre à attirer les émigrants que des arrêts du Conseil de 1642 et 1646 prescrivent sans grand succès que les nouveaux arrivants dans ces villes continueront pendant dix ans à payer la taille de leur lieu d'origine.

Ces inégalités de répartition des impôts nationaux avaient progressivement disparu vers la fin du XIX[e] siècle. Par contre et pour ne considérer que la période contemporaine, les différences de moyens de financement des collectivités locales se sont accrues et continuent de s'accroître, d'abord parce que, rappelons-le, les subventions de l'État avantagent de moins en moins les communes pauvres, mais aussi et surtout sous l'effet de deux tendances historiques fondamentales.

La première de ces tendances réside dans le développement des dépenses collectives. Ce développement est lié en partie au mouvement d'industrialisation, puis d'urbanisation, qui s'est développé depuis un siècle et a conduit les collectivités à prendre en charge une grande part du coût social de cette évolution, qu'il s'agisse du développement des voies de communication, de l'extension des services urbains ou du renforcement de l'enseignement rendu nécessaire par l'évolution des techniques. Il s'explique aussi par l'apparition des conceptions du " welfare state ", suivant lesquelles la communauté est responsable du progrès social et économique ainsi que la participation de tous au bien-être général. L'état d'esprit nouveau que ces conceptions ont introduit a eu pour effet d'étendre l'action publique dans le domaine de l'aide sociale et dans celui des services dits commerciaux tels l'eau, l'assainissement, les transports en commun, que l'initiative privée était considérée comme remplissant mal.

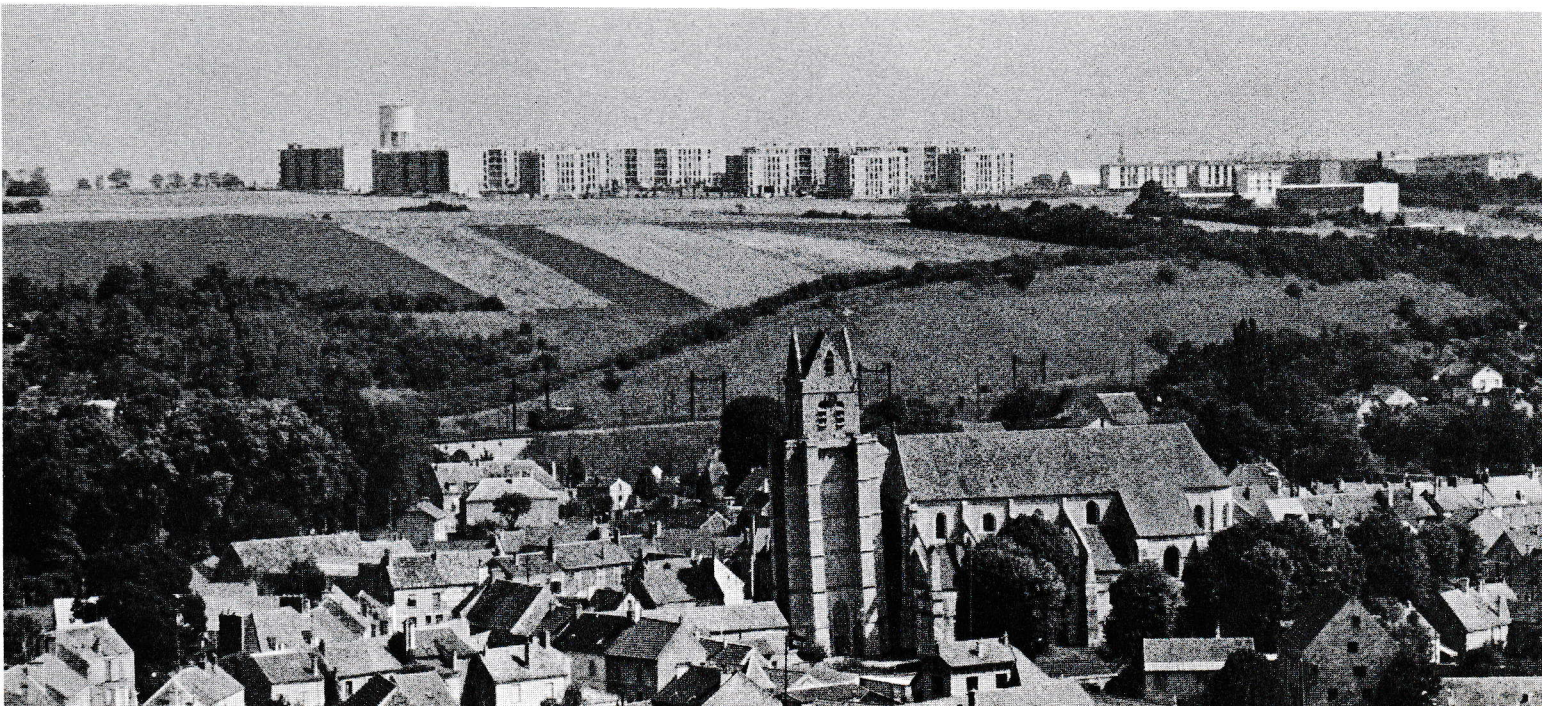
De ce fait, le prélèvement effectué par les collectivités publiques sur les ressources du pays n'a cessé d'augmenter, la part des collectivités locales passant pour ce qui la concerne de 3,8 % du produit national brut à plus de 6 % à l'heure actuelle. Il est évident que dans ces conditions l'incidence économique des écarts de situation financière entre collectivités n'a pu elle-même que se renforcer. Pour prendre un exemple concret, à partir du moment où, comme c'est le cas actuellement du fait de la progression de la patente, la fiscalité directe sur les entreprises devient d'abord une fiscalité locale, les écarts de taux d'imposition décrits plus haut ont une influence beaucoup plus marquée sur la rentabilité des investissements industriels qu'au temps où la patente était — même dans les communes les plus imposées — un impôt mineur.

Le second facteur de renforcement des inégalités de situation financière entre collectivités réside dans le fait que les formes mêmes de l'industrialisation tendent à concentrer les hauts revenus et les activités économiques les plus productives dans des secteurs géographiques limités. La révolution industrielle du XIX^{e} siècle, fondée sur l'utilisation du charbon et de l'acier, a concentré les équipements sur les sources d'énergie de matières premières. La progression technique dans tous les domaines, en particulier ceux de la production d'énergie et des transports, a déjà modifié la trame initiale du pays ; des pôles d'attraction différents sont apparus. Mais si, parmi les impératifs qui ont pesé sur la localisation industrielle, nombre d'entre eux sont en voie de disparition, les investissements existants n'en constituent pas moins des points de fixation pour les investissements nouveaux, ce qui tend à accentuer l'inégalité de développement économique des différentes parties du pays et de ce fait l'inégalité des ressources des collectivités. Il est vrai cependant que, sur ce point, la politique menée depuis dix ou quinze ans a permis de freiner fortement le renforcement des déséquilibres économiques.

Depuis quelques années, l'administration a pris conscience des contraintes que ces écarts de ressources risquaient de faire peser sur la réalisation des objectifs d'aménagement urbain et d'expansion équilibrée des régions. Un état d'esprit nouveau s'est fait jour dans la législation elle-même. La création de « communautés urbaines d'agglomération » à Lyon, Strasbourg, Lille et Bordeaux a répondu notamment au souci de mieux répartir la charge des équipements entre les communes de ces agglomérations. De même, lors du remplacement de la taxe locale par la taxe sur les salaires, il a été décidé que la répartition de cette dernière taxe serait effectuée de telle manière que les communes à très forte pression fiscale puissent être progressivement avantagées.

Ces réformes ne modifient cependant pas les données fondamentales du problème, qui tiennent au régime de répartition des subventions de l'État. Plusieurs écoles existent à ce sujet. Certains souhaitent le maintien des principes actuels, mais en faisant en sorte que les subventions « sectorielles » soient à l'avenir modulées en fonction de la situation financière de chaque collectivité. D'autres envisagent l'institution, à côté de ces subventions, d'une subvention « générale » fondée sur les seules considérations financières. Certains enfin envisagent un régime mixte dans lequel la subvention générale tiendrait compte à la fois de considérations financières et des programmes d'équipement de chaque collectivité.

Ces écarts de ressources entre collectivités sont un des nombreux problèmes que pose l'intégration progressive de l'économie au niveau national, combinée avec une structure politique décentralisée. Cette dualité a conduit de nombreux chercheurs, en France comme ailleurs, à considérer cette structure comme dépassée et à préconiser une centralisation financière de plus en plus poussée. Il est bien évident que s'il n'y avait qu'une seule source de financement, les inégalités dans le niveau des services collectifs et dans les taux d'imposition n'existeraient pas.

Mais les collectivités locales ne peuvent être considérées uniquement sous un angle financier. Les valeurs attachées à leur existence sont réellement importantes et leurs implications pour le fonctionnement des institutions politiques — pour le gouvernement démocratique lui-même — reconnues. La recherche d'une meilleur harmonisation de leurs moyens de financement constitue donc la seule hypothèse de travail concevable. Il ne pourra jamais y avoir, sur ce point, de perfection absolue. Un système de gouvernement dans lequel des milliers de collectivités ont la responsabilité d'une partie des services publics ne peut être un système sans problèmes et sans nuances.

Ph. de C.