

# Les finances locales en Europe

## INTRODUCTION

Les **dépenses des collectivités locales** représentent en Europe **11% du PIB européen**. Leur part dans le PIB de chaque pays varie fortement selon les pays entre 2,2% du PIB en Grèce et plus de 30% du PIB au Danemark.

On peut distinguer plusieurs types de pays, selon la part des dépenses locales dans le PIB :

	Moins de 10%PIB	Entre 10 et 20%PIB	Plus de 20%PIB
Pays	Grèce (2,2%) Luxembourg (5,7%) Portugal (5,7%) Belgique (6,6%) Allemagne (7,4%) Autriche (9,4%) Royaume Uni (9,5%) France (9,8%)	Irlande (11,7%) Italie (13,5%) Espagne (14,3%) Pays-Bas (15,2%) Finlande (17,3%)	Suède (23,9%) Danemark (30,6%)

Cette part **varie en fonction des compétences des collectivités locales** (rôle par exemple de la compétence sanitaire et sociale en Suède et au Danemark, de la rémunération des enseignants), elles-mêmes variables selon la **structure de l'Etat** concerné, qu'ils soient des Etats unitaires décentralisés ou pas, ou encore des Fédérations. Cette part des dépenses locales est de manière générale en augmentation. De plus, les dépenses des collectivités locales sont importantes si on les compare à la totalité des dépenses publiques. Elles représentent 24% des dépenses publiques de fonctionnement et plus des 2/3 des investissements publics civils.

Le **financement des compétences des collectivités locales** repose dans chaque pays sur un système assez complexe d'impositions, de dotations et d'emprunts. Celui-ci est en effet le fruit des nombreuses réformes qui se sont succédées, à l'instar de ce qui s'est passé en France depuis la mise en place des « quatre vieilles ». Ces systèmes sont aujourd'hui confrontés à l'enjeu de leur modernisation. Cet enjeu se double d'un questionnement de plus en plus fort des acteurs sur l'autonomie financière de leurs collectivités. Confrontées à l'augmentation des compétences et surtout l'augmentation de la demande sociale d'intervention, les collectivités locales en Europe se trouvent doublement restreintes dans leur action par les contraintes légales (non possibilité d'action en dehors des compétences strictement définies) et par les contraintes financières (insuffisance des moyens financiers à disposition). Ceci induit un renforcement du questionnement autour de l'autonomie financière, questionnement qui ne se résume pas au problème de l'autonomie fiscale (surtout pour les petites collectivités) et qui se double d'une interrogation sur l'égalité entre les territoires et la péréquation. Enfin, la question de l'actualisation des textes régissant les relations entre l'Etat et les collectivités locales se fait de plus en plus forte.

En delà de cette convergence d'enjeux, on peut noter une **certaine convergence des systèmes de financement des collectivités locales en Europe**, mais aussi certains points de divergence. On note ainsi l'utilisation quasi universelle des impôts locaux, et surtout de l'impôt foncier dans tous les pays européens, comme mode de financement des collectivités locales. Le système des dotations est également très répandu, tout comme l'emprunt, qui s'est fortement diffusé. Toutefois, on peut noter des divergences, selon les pays, notamment en fonction du degré d'encadrement par l'Etat des modes de financement des

collectivités locales ou de la liberté de gestion de ces ressources. Comparer ces modèles **n'a pas pour but de construire LE modèle idéal** de financement des collectivités locales car de toute façon, chaque système de financement des collectivités locales ne peut être qu'unique, car fruit de l'histoire du pays. Mais cela permet d'ouvrir des horizons sur des possibles, et d'éclairer les débats nationaux, souvent sclérosés par des années de réflexion sans réformes.

Chaque pays fera l'objet d'une monographie qui présentent tout d'abord une synthèse de l'histoire, la structure territoriale et le poids des dépenses locales de chaque pays, puis des éclairages sur les moyens financiers permanents et complémentaires des collectivités locales, et enfin quelques éléments sur la perception de l'autonomie financière dans chaque pays.

- [Allemagne](#)
- [Angleterre](#)
- [Belgique](#)
- [Espagne](#)
- [France](#)
- [Hongrie](#)
- [Glossaire](#)

Pour plus de renseignements, voir les sites suivants :

<http://www.dexia.com>

<http://www.dree.org/missionséconomiques>

# Allemagne

Les dépenses des collectivités locales en Allemagne représentent 7,4%PIB soit 1827 € par habitants en 2000. Ces dépenses sont assumées pour 86% par les communes et 14% par les arrondissements.

## 1 Présentation generale.

### 1.1 Historique

#### *Les origines de l'autonomie de gestion des collectivités locales :*

Il est possible de dater les origines de « l'auto-administration » en Allemagne (Selbstverwaltung) du Moyen Age. On disait en effet alors que « l'air de la ville rend libre ». Le droit de cité, en vigueur dans les villes libres d'Allemagne, libérait les citadins du servage féodal.

Ce principe trouve une nouvelle inscription juridique au XIXème siècle en Prusse avec le code urbain du baron Vom Stein promulgué en 1808. Le conseil municipal élu, en tant que représentant des citoyens obtient le droit de désigner et contrôler une municipalité sous la présidence du Maire.

Avec l'introduction au niveau communal du suffrage universel sous la République de Weimar (1919-1933), l'ordre constitutionnel communal est réformé. Il existe alors 26 codes urbains différents. Une uniformisation intervient le 30 janvier 1935 avec l'adoption du Code allemand des communes, mais ce code est abandonné en 1945 en raison de ses orientations nationales-socialistes.

#### *Un principe clé de la Loi fondamentale (Grundgesetz).*

La loi fondamentale adoptée en 1949 et dont le domaine d'action a été étendu aux nouveaux Länder de l'ex-RDA lors de la réunification allemande le 3 octobre 1990, affirme ce principe dans son article 28, alinéa 2 :

« Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale. Les groupements de communes ont également le droit d'auto-administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi. La garantie de l'auto-administration couvre également les bases de l'autonomie financière ; ces bases comprennent une ressource fiscale qui est assise sur le potentiel économique et dont les communes bénéficiaires fixent le taux de perception ».

#### *Constitution d'une variété de modèles d'organisation des collectivités locales*

Les puissances occupantes ont eu une grande influence après la Seconde Guerre Mondiale sur la restructuration des collectivités en Allemagne.

On peut ainsi distinguer quatre grands modèles d'organisation dans les Länder de l'Ouest de l'Allemagne :

#### **« Norddeutsche Ratsverfassung » :**

Ce modèle d'inspiration britannique, récemment modifié, est en œuvre dans les Länder de Rhénanie du Nord-Westphalie et en Basse-Saxe.

Le pouvoir législatif est séparé du pouvoir exécutif. Le directeur de la commune est ainsi chef de l'exécutif et de l'administration, tandis que le Maire préside le Conseil Municipal.

#### **« Magistratsverfassung » :**

Ce modèle en vigueur en Hesse et dans le Schleswig.

#### **« Süddeutsche Ratsverfassung »**

Dans les Länder du Sud, le Bade-Wurtemberg et la Bavière, le système mis en place après la Seconde Guerre Mondiale est issu du modèle traditionnel allemand. Le Maire y joue un rôle prédominant. Il est élu au suffrage

universel direct et est à la fois Président du Conseil Municipal et chef de l'administration.

### « Bürgermeisterverfassung »

Dans ce système en vigueur dans les Länder de la Rhénanie-Palatinat et de la Sarre se retrouvent des influences françaises.

Lors de la réunification de l'Allemagne, les Länder et les communes de l'ex-RDA ont retrouvé leur personnalité morale et ont adopté chacun une nouvelle organisation, inspirée de celles des Länder de l'Ouest.

## 1.2 Structure territoriale

L'Allemagne partage avec l'Espagne et la Belgique la caractéristique d'être un pays fédéral.

### *Le niveau fédéral :*

L'Allemagne est constituée de 16 Etats fédérés, les Länder, depuis la réunification contre 11 avant. Trois d'entre eux, Berlin, Hambourg et Brême ont la particularité d'être des Ville-Etats et ont donc à la fois les compétences des Länder et celles des collectivités locales.

Ces Länder ne sont pas, à proprement parler, des collectivités locales, puisqu'ils disposent de certains attributs de souveraineté. Ces Länder sont ainsi quasi-assimilables à des Etats, ainsi que l'exprime le nom de certains Etats fédérés : « Etat libre de Bavière » et « Etat libre de Thuringe ». Ils n'ont cependant pas de souveraineté au niveau international.

### **Les compétences des Länder :**

Elles sont de deux ordres. Il faut ainsi distinguer les compétences exclusives et les compétences partagées avec l'Etat Fédéral (Bund).

### **La définition de l'organisation des collectivités locales :**

Il s'agit d'une compétence exclusive des Länder et de ce fait cette organisation varie d'un Land à l'autre. C'est pourquoi seront ici présentés les deux niveaux d'administration que l'on retrouve dans tous les Länder, ainsi qu'un exemple d'organisation territoriale locale ; celui du Land de Bade- Wurtemberg.

### *Le niveau local :*

Il existe deux types de collectivité au niveau local, à savoir les Kreise et les communes. Il faut cependant noter que les plus grandes villes ont le statut de « kreisfreie Städte » ou « Stadtkreise ». Ces villes sont au nombre de 91 dans les Länder de l'Ouest et de 16 à l'Est.

#### **- Les Kreise**

L'Allemagne compte au total 323 Kreise. Ceux-ci ont une double fonction.

1) Ils constituent d'une part l'échelon déconcentré du Land, dont ils exercent certaines compétences déléguées de même que la compétence de tutelle administrative sur les communes.

En tant qu'échelon déconcentré de l'Etat, le Kreis agit alors dans le domaine du droit relatif aux constructions, de l'aménagement du territoire, du trafic routier, de la protection de la nature et des monuments.

2) Ils sont également des collectivités locales, autonomes et dotées d'une assemblée élue au suffrage universel, le Kreistag.

Le domaine de compétence des Kreise, en tant que syndicat de communes, doté de l'autonomie de gestion, est constitué des compétences communales que les communes ne sont pas en mesure d'assurer effectivement ou qui ont un caractère d'intérêt supra-communal (tâches facultatives). Le principe en vigueur est celui de la subsidiarité ; c'est la commune qui a en principe la priorité pour l'exécution de ces tâches.

L'administration du Kreis est dirigée par un Landrat qui est, selon les Länder, soit élu au suffrage universel, soit désigné par le Kreistag.

## - Les communes

Depuis la réunification, l'Allemagne compte 14 196 communes, celles-ci étant réparties pour moitié environ dans la partie occidentale (8 402) et la partie orientale 5 794. Les communes des Länder de l'Est sont de bien moindre taille car elles n'ont pas connu le mouvement de fusion de communes qui a été à l'œuvre en RFA entre 1965 et 1975.

Les communes allemandes ont, comme en France, une compétence générale de gestion des affaires locales. Ces compétences se répartissent en deux grands champs d'action :

### 1) Les tâches communales

Les communes ont une compétence universelle pour toutes les affaires qui relèvent de la communauté locale, dans la mesure où celles-ci ne sont pas confiées à d'autres organismes. Il n'est donc pas possible d'en établir une liste exhaustive.

Les principales fonctions communales sont les suivantes : l'approvisionnement technique de la population, les affaires culturelles, l'action sociale, la construction, la promotion de l'activité économique, la protection de l'environnement et une partie des tâches d'ordre public.

Ces compétences peuvent être :

- Obligatoires et sans directives d'application. Les communes décident alors des modalités permettant l'exercice de ces compétences :
  - construction et entretien d'établissements scolaires
  - approvisionnement en eau et en énergie
  - collecte des ordures et des eaux usées
  - voies communales
  - éventuellement entreprises de transport communales
  - aide sociale
- Obligatoires et avec directives d'application. Les modalités de mise en œuvre sont alors définies par le Land :
  - organisation des élections
  - services de déclaration du domicile
- Facultatifs : Leur mise en œuvre est déterminée par la commune :
  - création et entretien d'hôpitaux, maisons de jeunes, maisons de retraites, théâtres, orchestres, bibliothèques, universités populaires, musées, terrains de sport, piscines
  - construction de logements communaux
  - promotion de l'activité économique et implantation d'entreprises
  - planification urbaine
  - protection de l'environnement

### 2) Les tâches étatiques

Elles sont déléguées aux communes par les lois du Bund ou du Land. Les communes exercent alors des fonctions d'autorités administratives déconcentrées de l'Etat :

- état-civil
- fonction de police
- surveillance des travaux de construction etc...

Il existe des différences selon les Länder en ce qui concerne la liste de ces tâches attribuées aux communes.

### - Les regroupements de communes :

Pour compléter le tableau, il est nécessaire de mentionner par ailleurs l'existence de syndicats de communes et de communautés de communes.

Il existe plusieurs types de structures qui regroupent les communes.

- 1) les syndicats de communes (Zweckverband)
- 2) les collectivités administratives ou communautés de communes (Verwaltungsgemeinschaft)

### - L'exemple du Bade-Wurtemberg :

L'organisation territoriale varie d'un Land à l'autre. Certaines organisations ajoutent des niveaux intermédiaires au triptyque Land / Kreise / Commune, à l'instar du Bade-Wurtemberg.

- Land
- Regierungspräsidium : unité territoriale d'administration déconcentrée du Land
- Regionalverband : unité territoriale d'aménagement disposant d'une assemblée élue au suffrage indirect par les communes et les Kreise.
- Landkreis
- Commune

## 1.3 Les dépenses locales dans le PIB

### *Les dépenses publiques locales :*

Elles représentent 10,0% du PIB allemand, pour une moyenne de 11% du PIB européen<sup>1</sup>. Il faut rappeler que ces chiffres ne comprennent pas ceux des dépenses des Länder en raison de la structure fédérale du pays.

La répartition de la dépense publique allemande était la suivante en 1996, sur un total de 1 100 milliards d'Ecus<sup>2</sup> :

	Dépenses globales	Dépenses d'investissement
Sécurité sociale	37	0
Etat fédéral	24	15
Länder	23	18
Communes	16	67
Total	100	100

Entre 1995 et 2000, ces dépenses ont peu progressé, contrairement à la plupart des autres pays européens.

### *La structure des dépenses :*

Elle s'est modifiée depuis les années 1970. La part des dépenses de construction d'écoles et de logement qui caractérisait l'activité des communes dans les années 1960 et 1970 a fortement baissé, tandis que les dépenses des secteurs social, sanitaire et sportif ont fortement augmenté.

### *L'investissement public local allemand :*

Il représente plus de 60% de l'investissement public total.

Le pourcentage des dépenses publiques locales consacrées aux investissements est légèrement supérieur à la moyenne européenne et s'élève à 16%

## 1.4 Les finances locales intégrées au sein des finances publiques au travers du système de péréquation

Le système de péréquation a vocation à réduire les écarts de richesse entre les Länder « riches » et les Länder «

<sup>1</sup> Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne, Dexia, 1997

<sup>2</sup> Giancarlo Pola, Perspectives de l'autonomie financière des collectivités locales en Europe, in Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?, Les 2es entretiens de la Caisse des Dépôts sur le développement local, éditions de l'aube, 1999

pauvres », de façon à ce qu'aucun Land n'ait moins de 95%, ni plus de 110% de la valeur d'un indice synthétique de capacité fiscale et de besoin.

Les finances locales allemandes sont caractérisées par un système de péréquation relativement complexe, qui se décline en une péréquation régionale au niveau des Länder et du Bund (Länderfinanzausgleich) et une péréquation au niveau des communes (Gemeindefinanzausgleich).

#### *Länderfinanzausgleich :*

Il se décline en trois niveaux de redistribution fiscale depuis la réforme de 1969.

- une redistribution des impôts perçus collectivement
- une péréquation verticale entre le Bund et les Länder
- une péréquation financière horizontale entre Länder sans intervention du Bund

#### *Gemeindefinanzausgleich :*

La loi fondamentale pose le principe de cette péréquation sans l'organiser : les communes doivent recevoir une part des impôts communautaires attribués aux Länder (impôt sur le revenu, TVA et impôt sur les sociétés). Elle représente la seconde ressource des collectivités locales.

Ces systèmes de péréquation ont été étendus aux nouveaux Länder après une phase de transition . Il est aujourd'hui contesté, notamment par les Länder de Bavière et Bade-Wurtemberg.

### 1.5 Structure générale des recettes. Tableau général<sup>3</sup>.

	Total consolidé	Communes	Kreise
Recettes totales	100	100	100
Fiscalité	30	35	1
Dotations	51	32	64
Emprunts	9	7	6
Recettes d'exploitation	4	4	11
Autres	6	22	18

Ce premier tableau ne met cependant pas en évidence la particularité du système fiscal local, à savoir l'existence d'impôts partagés. De ce fait, les ressources fiscales sont en fait mineures et les transferts financiers, dont bénéficient les collectivités locales, conséquents, comme l'illustre le second tableau :

	Secteur local	Communes	Kreise
Fiscalité propre	18	22	0
Transferts financiers	51	48	68
Emprunt	6	6	7
Total	100	100	100

## 2 Moyens financiers permanents

Seront ici distingués d'une part les moyens financiers des communes et d'autre part ceux des Kreise.

### 2.1 Les communes

Les recettes permanentes des communes proviennent de 3 sources principales : les ressources fiscales propres, les dotations de l'Etat en partie sous formes d'impôts partagés, dont l'impôt sur le revenu et les redevances (taxes et ressources d'exploitation)

#### *Impôts / Ressources fiscales propres.*

Les principaux impôts locaux sont l'impôt foncier (Grundsteuer) et la taxe professionnelle (Gewerbesteuer). Ces

<sup>3</sup> Premier tableau : Les finances locales dans les 15 pays de l'Union européenne, Dexia, 1997

Second tableau : Les finances locales dans les 15 pays de l'Union européenne, Dexia, 2002

impôts sont fondamentaux en raison de leur importance financière, puisqu'ils rapportent respectivement 19,4 et 7,7 milliards d'euros (chiffres de 1999), mais aussi parce que les collectivités locales peuvent en fixer le montant en en déterminant le taux.

A la suite de la réforme de 1998 (Steuereformgesetz 1998), les communes se sont vues retirer le bénéfice de la taxe sur le capital brut des entreprises industrielles et commerciales (Gewerbekapitalsteuer). En contrepartie, elles bénéficient désormais d'une partie de l'impôt sur le chiffre d'affaire (Umsatzsteuer), impôt plus dynamique. Malgré cette première réforme, la taxe professionnelle fait encore aujourd'hui l'objet de contestations et de projets de réforme, dans le sens d'une simplification. Les propositions portent sur son remplacement par une redistribution du produit de la TVA et la création d'un impôt local sur la valeur ajouté.

Les collectivités locales perçoivent en outre toute une série de taxes et impôts dénommés « Bagatellesteuer » (petites taxes locales). Les communes les perçoivent librement selon des modalités qui varient selon les Länder. Les communes disposent du droit de créer des impôts, mais dans certaines limites qui sont fixées par les lois du Land.

Ces « petites taxes locales » sont les suivantes :

- Impôts locaux sur la consommation : taxes sur les boissons et les glaces
- Impôts sur les dépenses : taxes sur les chiens, les spectacles, droits de chasse et de pêche
- Impôts de circulation : impôts sur les débits de boisson, surtaxe locale sur les droits de mutation, impôts sur les résidences secondaires (dans les communes touristiques)
- Contribution pour la lutte contre l'incendie

### *Dotations*

#### **- Les dotations globales ou impôts partagés :**

La loi fondamentale garantit aux communes une fraction fixe de la part des « impôts communautaires » (Gemeindesteuern) des Länder, à savoir la TVA, l'impôt sur les bénéfices, l'impôt sur le capital, l'impôt sur les salaires et les revenus. Ces impôts communautaires sont dénommés ainsi, car le Bund et les Länder (et les communes en ce qui concerne les impôts sur les salaires et les revenus) se partagent ces recettes fiscales.

Le montant qui revient aux communes est déterminé ainsi :

Un pourcentage fixe des recettes du Land provenant de ces impôts (qui varie de 15 à 26% selon les Länder) est versé à une « masse financière des communes ». Une grande partie de cette somme est distribuée aux communes sous forme de dotation globale, non-liée à une dépense déterminée. Un barème de répartition, lié au nombre d'habitants et surtout à la faiblesse de recettes fiscales, permet de réaliser une péréquation financière communale à l'échelle du Land en faveur des communes les plus pauvres. Cette péréquation est réalisée à l'intérieur de chaque Land qui détermine lui-même les modalités et les barèmes de répartition.

#### **- La part des communes dans l'impôt sur le revenu**

Depuis 1969, la Loi fondamentale accorde aux communes une part des recettes de l'impôt sur le revenu « Einkommensteuer » qui s'élève à 15%. Le reste étant divisé en parts égales entre le Bund et les Länder.

Cette somme est répartie entre les communes selon un barème fixe calculé en fonction des recettes réelles de l'impôt sur le revenu des différentes communes.

En contrepartie de cette participation aux recettes de l'impôt sur le revenu, chaque commune reverse depuis 1970 au Bund et aux Länder une partie de la taxe professionnelle qu'elle a perçue.

Le solde de cet « échange » est favorable aux communes. Il a contribué à corriger les désavantages de la structure financière des communes qui ne possédaient que peu d'entreprises.

#### **- Les dotations affectées :**

Ces recettes sont fixées par les législations des Länder. Elles sont alimentées par la « masse financière des communes ». Ces subventions sont accordées pour des projets spécifiques d'infrastructure communale, tels que la construction d'écoles, d'équipements sportifs, de piscines, de maisons de retraite etc.



Le Bund participe également au versement de dotations affectées aux communes. Il verse conjointement avec les Länder des subventions affectées par exemple pour des projets de construction de routes ou de transports en commun locaux, ou pour la rénovation de quartiers anciens.

### *Redevances.*

Ces redevances (ou taxes et produits d'exploitation) sont des droits prélevés en contrepartie de l'utilisation des services publics, tels que l'enlèvement des ordures, l'alimentation en eau, en électricité et en gaz, les piscines, les transports en commun, mais aussi des taxes administratives et des prélèvements.

## **2.2 Les Kreise**

La structure des recettes des Kreise diffère de celle des communes.

### *Le prélèvement du Kreis (Kreisumlage) :*

Il joue un rôle majeur. Le Kreis peut le demander à toutes les communes pour financer ses dépenses. Le niveau de ce prélèvement est fixé par chaque Kreistag et imposé aux communes, comme étant la contrepartie des tâches que le Kreis assure au profit des habitants des communes. Il représente 58% des recettes hors emprunt<sup>4</sup>.

### *Les autres principales sources de recettes :*

Les principales sources de recettes sont constituées par les dotations du Land, et par les taxes et redevances (taxe sur les décharges d'ordure, taxe sur l'immatriculation des véhicules, redevance sur les séjours à l'hôpital ou dans les maisons de retraite).

Les Kreise peuvent également se voir céder certains impôts affectés au Land, et notamment le produit des droits de mutation immobilière.

### *Les ressources fiscales propres du Kreis*

Les impôts propres des Kreise constituent une ressource mineure. En Bade-Wurtemberg, par exemple, les droits de chasse sont le seul impôt spécifique du Kreis.

## **3 Moyens financiers complémentaires**

### **3.1 Emprunt**

Les collectivités locales ont la possibilité de recourir aux services des établissements bancaires de leur choix, mais aussi de recourir à l'émission obligataire pour financer leurs investissements et négocier leur profil de dette.

Elles doivent cependant respecter certains principes de gestion définis par la Loi du Bund. Ceux-ci sont les suivants : la sûreté, l'économie et la rentabilité de la gestion.

Le montant annuel d'emprunt d'une commune ne peut être déterminé librement par celle-ci, il est soumis à autorisation préalable du Land, dans le cadre de la procédure d'élaboration budgétaire. Cette autorisation est valable deux ans.

Elle ne peut être accordée que si les conditions suivantes sont réunies :

- c'est la seule forme de financement possible
- le recours à l'emprunt doit être économiquement approprié
- il ne soit pas compromettre la capacité financière à long terme de la commune

Il faut toutefois signaler que les emprunts à court terme, inférieurs à deux ans, ne sont pas soumis à approbation, s'ils ne dépassent pas un septième ou cinquième, selon les Länder, des recettes courantes de

<sup>4</sup> Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne, Dexia, 2002

l'année.

### 3.2 Gestion de trésorerie.

Les collectivités locales ne sont soumises à aucune restriction en matière de placement de trésorerie, tant qu'elles respectent les principes de base de gestion communale rappelés plus haut. Elles peuvent choisir l'établissement de placement, ainsi que les modalités de ce placement, dépôts rémunérés, valeurs mobilières ou autre.

## 4 Autonomie financière perçue par les acteurs locaux

Les commentaires présentés ci-dessous sont issus d'une étude sur la perception de l'autonomie financière locale en Europe réalisée par un groupe d'élèves administrateurs territoriaux de l'INET en collaboration avec l'association EUROPA, le Conseil Régional LIMOUSIN et DEXIA Crédit Local. L'étude intégrale est en libre accès sur le site.

*Il a été arrêté, dans le cadre de cette étude, de **ne pas considérer les Länder allemands comme des collectivités locales, eu égard à leurs prérogatives notamment en matière de législation, et au pouvoir hiérarchique qu'elles détiennent par rapport aux Kreise et aux communes. Le choix du Land de Bade-Wurtemberg, Land du Sud-Ouest de l'Allemagne, a été fait en partie pour des raisons d'opportunité, mais aussi parce que les acteurs politiques de ce Land ont pris part au débat sur la question de l'autonomie des finances locales.***

*L'étude de l'Allemagne est particulièrement intéressante en raison de la **représentation courante** qui est faite de l'Allemagne, justement en raison de son caractère fédéral, comme étant un **Etat où les Länder et les collectivités locales bénéficieraient d'une importante autonomie financière**, notamment en raison de **leurs larges compétences et des masses financières importantes qu'elles gèrent. Mais ne s'agit-il pas là d'une idée reçue ? Peut-on parler d'un modèle allemand?***

L'autonomie locale est affirmée comme un **présupposé à l'existence des collectivités locales**.

Les acteurs des collectivités locales attachent une **grande importance à l'inscription du principe de l'autonomie** et même plus précisément de l'autonomie financière à l'article 28 de la Loi Fondamentale, qui garantit ainsi aux citoyens de **pouvoir décider librement** de l'emploi des ressources de la collectivité locale et de dessiner ainsi l'avenir de leur collectivité. Pour une large majorité des personnes interrogées, l'autonomie financière n'est pas tant le fait de disposer d'un montant de recettes assuré, même si cet aspect n'est pas négligé, mais plutôt celui de disposer d'une marge de manœuvre en ce qui concerne à la fois la fixation des recettes et des dépenses.

Les acteurs des collectivités locales, qu'ils soient élus ou personnels administratifs sont généralement satisfaits du niveau d'autonomie financière de leur propre collectivité, mais ils ont en revanche **un avis plutôt négatif sur l'évolution** de l'autonomie financière des collectivités locales en général en Allemagne, estimant que celle-ci se réduit toujours plus depuis une vingtaine d'années.

Ils **désapprouvent largement** le grand nombre de décisions prises par les niveaux supérieurs (*Land et Bund*) qui tiennent insuffisamment compte de leurs propres contraintes et de la charge financière occasionnée (exemple de l'obligation faite aux collectivités locales de permettre un accueil des enfants en structure collective dès l'âge de trois ans). Par ailleurs, les collectivités locales regrettent de **ne pas avoir de pouvoir de décision suffisant concernant leurs ressources**. Ils s'estiment trop dépendant des décisions du Bund en ce qui concerne la fixation de leurs recettes. En moyenne, les contraintes qui limitent leur autonomie financière sont classées ainsi :

#### 1. Les contraintes réglementaires, dont les mises aux normes

2. Les problématiques financières, dans un contexte économique difficile
3. Les exigences et le contrôle de la population, qui est toutefois ressenti comme étant légitime
4. La tutelle de l'Etat, qui n'est en fait pas ressentie comme étant une contrainte

L'autonomie fiscale est relativement faible en Allemagne pour les collectivités locales. Si les communes ont le **pouvoir de fixer les taux de ces impôts**, beaucoup d'éléments brident en pratique leur pouvoir, notamment la concurrence avec **les autres communes et les attentes des électeurs**. En ce qui concerne les *Kreise*, ils ne disposent pratiquement d'aucune ressource fiscale propre, dont ils puissent déterminer le taux. Quant à l'assiette de ces impôts, elle est unanimement critiquée, car elle nécessiterait d'être réformée et actualisée. Les acteurs des collectivités locales rencontrés soulignent toutefois **l'importance de disposer de ressources fiscales propres**, pour bénéficier d'une véritable autonomie financière. Pourtant celles-ci ne représentent **que 30% des recettes totales des collectivités locales** (35% pour les communes et 1% pour les *Kreise*). Ils estiment que cette part est trop faible, reconnaissant toutefois que la part des impôts partagés et les autres dotations versées par l'Etat leur garantissent des rentrées d'argent régulières. Par ailleurs, si les collectivités locales disposent du **droit** de créer un impôt nouveau, dans certaines limites définies par le Land, elles ne l'utilisent en fait pratiquement pas, estimant que tout ce qui est pratiquement imposable est en fait déjà imposé.

Lorsqu'il a été demandé aux acteurs des CL rencontrés de classer les impôts en fonction des marges de manœuvres qu'ils leur procurent, ils ont établi en moyenne le classement suivant :

- 1) impôt sur le foncier
- 2) impôt sur les entreprises
- 3) impôt sur les revenus des ménages

En réalité, on peut constater deux types de classement :

- En fonction de la masse financière obtenue : les acteurs des CL qui ont adopté ce choix, et c'est la majorité, ils ont placé les recettes fiscales tirées du revenu des ménages en tête, devant l'impôt sur les entreprises et l'impôt sur le foncier. Ce classement est cependant minoritaire.
- En fonction du pouvoir de décision sur les taux et de la capacité d'influer sur les montants reçus : c'est alors l'impôt sur le foncier qui devance l'impôt sur les entreprises et l'impôt sur le revenu des ménages.

Les dotations se divisent en dotations globales et dotations affectées. La part de ces dernières est en baisse, puisqu'elle ne représente en 2001 que 41% du total des dotations contre 46% en 1995. Les acteurs interrogés n'ont pas critiqué cette répartition. La spécialisation est notamment perçue comme étant justifiée dans le cadre des subventions à des projets particuliers, et non pas comme représentant une sujétion.

L'existence du système de péréquation est plutôt appréciée pour la rentrée d'argent qu'il représente, mais sa **complexité et ses effets anti-économiques sont critiqués. Il pousserait notamment les collectivités locales pauvres à un certain laxisme**, puisqu'elles n'ont aucun intérêt à être plus rigoureux en matière fiscale. Aussi aucun acteur ne réclame qu'il prenne plus d'ampleur. Par ailleurs, une plus grande participation des communes et une moindre domination des Länder est également réclamée.

En résumé, on peut dire, que de manière unanime, le système de financement des collectivités locales est considéré comme devant être réformé, en raison de sa trop grande complexité.

Toutes les collectivités locales interrogées ont **recours à l'emprunt**. Celui-ci est néanmoins **largement conditionné, ce que les acteurs des collectivités locales trouvent totalement justifié**. Ainsi, si l'emprunt est perçu comme étant un moyen de financement classique, les communes ne font appel à l'emprunt qu'en dernier recours et pour financer de grands projets d'investissement. Les relations avec les banques commerciales sont jugées bonnes voire très bonnes. Leurs offres sont intéressantes, **car les collectivités locales sont des clients très sûrs, ne pouvant pas faire faillite**. Il faut par ailleurs noter l'existence de relations particulières avec les caisses d'épargne, qui sont la propriété des collectivités locales,

tout au moins jusqu'en 2006.

Le sentiment est mitigé ; si les collectivités locales pensent avoir encore les moyens d'effectuer les dépenses obligatoires, en dépit des exigences de plus en plus importantes du Bund, elles estiment en revanche ne pas avoir suffisamment de moyens financiers pour effectuer des tâches facultatives. Les acteurs des collectivités locales pensent donc avoir des **marges de manœuvres toutes relatives**, plus importantes pour les dépenses d'investissement que pour les dépenses de fonctionnement. La structure des dépenses, notamment de fonctionnement, est généralement perçue comme étant une donnée **difficilement modifiable**.

Le débat sur les finances locales en Allemagne, et notamment leur autonomie, est un **débat ancien qui tarde à aboutir**. Ses thèmes les plus récurrents sont les suivants :

- la modernisation du système de péréquation
- la suppression ou la modification de la taxe professionnelle

Mais d'autres items sont également mentionnés, qui constituent les conditions de la réforme du système de financement. Une des priorités de cette réforme doit ainsi être, de l'avis des personnes rencontrées, **la réduction du nombre de normes et de la bureaucratie**. Celle-ci passe aussi par une plus grande participation du citoyen, à travers notamment une plus grande place accordée aux collectivités locales dans la détermination des normes qui les concernent.

Les acteurs des collectivités locales allemandes rencontrés connaissent peu les expériences des autres pays européens. Ils ne sont néanmoins **pas opposés, sur le principe, à l'idée d'importer des instruments intéressants, si tant est que ceux-ci soient adaptés à l'Allemagne**. Les pays alors cités sont la Suisse, la Hollande et l'Irlande. Il est à noter que l'attachement à l'inscription du principe de l'autonomie financière des collectivités locales se traduit par la crainte que représente l'absence de son inscription dans une « constitution européenne ».

## Angleterre

Les dépenses des collectivités locales au Royaume-Uni représentent 9,5% PIB soit 2.440€ par habitants en 2000.

### Présentation générale

Cette fiche traite de la situation des finances locales en Angleterre ; la situation du reste du Royaume- Uni n'est qu'évoquée. Pour l'essentiel, elle est cependant très proche d'une partie de l'organisation anglaise.

#### 5.1 Les niveaux de collectivités

La structure traditionnelle du paysage territorial britannique a longtemps reposé sur la paroisse et le comté. Puis les 10.000 paroisses ont été dépossédées de l'essentiel de leurs fonctions au bénéfice du district, dont la création a permis un important regroupement de communes. En 1985, une première réforme a proposé aux agglomérations qui le souhaitent la création de « métropolitain district » cumulant les pouvoirs et les compétences des districts et des comtés, auxquels ils se substituaient sur le territoire de l'agglomération. Une deuxième réforme en 1996 a eu les mêmes effets, en milieu rural, en créant des « unitary authorities ». Enfin, la modification en 1999 du statut du Grand Londres (« Greater London Authority ») a ajouté une catégorie de collectivité avec les arrondissements de Londres (« London boroughs »).

Par ailleurs, le Gouvernement Blair a accordé en 1998 une plus grande autonomie à trois des quatre nations du Royaume-Uni : l'Irlande du Nord, le Pays de Galles et l'Ecosse. Par la loi sur les « dévolutions », le Gouvernement a créé un Parlement « régional » pour chacune de ces trois entités. Cette réforme s'est accompagnée, en Ecosse et au Pays de Galles, du remplacement de l'ensemble des comtés et districts par des unitary authorities.

En 2002, le pays pourrait connaître un référendum, organisé dans chacune des 7 régions anglaises (en plus de Londres), proposant à la population la création d'un nouveau niveau de collectivités, la région. Pour les régions qui accepteraient ce nouveau niveau, les comtés et districts seraient systématiquement remplacés par des unitary authorities.

Gouvernement du Royaume-Uni				
	Region*			Dévolutions d'Ecosse, d'Irlande du Nord et du Pays de Galles
Comté	Unitary	Métropolitain	Greater	Unitary
District				
Paroisse				

\* en projet, le choix sera fait, région par région, par référendum, et devrait entraîner, en cas d'adoption du niveau régional, le remplacement des districts / comtés par des unitaries.

#### 5.2 Les élus et l'administration

La plupart des collectivités locales élisent tous les quatre ans au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire à un tour, des conseils qui se prononcent sur les grandes orientations de la politique locale. Certains districts ont des élections annuelles par tiers, sauf les années d'élections des conseillers du comté.

Les conseils élisent chaque année en leur sein un président (« major » dans les districts ; « chairman » dans les comtés), dont la fonction est honorifique. C'est le leader du parti politique majoritaire au sein du conseil, élu lui aussi pour un an, qui joue un rôle prépondérant dans la conduite de la politique locale.

Les membres du conseil délèguent la préparation des décisions et la gestion locale à des comités répartis par secteurs d'activité et composés de conseillers ainsi que de personnalités extérieures cooptées. Ces comités supervisent le travail des agents des différents services (« departments »). La mise en place de certains comités est imposée par la loi (par exemple dans le domaine de l'éducation pour les comtés).

Dans la plupart des collectivités, le « chief officer », qui est un fonctionnaire local, est chargé de diriger l'administration. Il est à ce titre responsable de l'application quotidienne des décisions du conseil. Il peut assister aux réunions du conseil, mais sans y prendre la parole.

## 6 Les moyens financiers des collectivités locales

### 6.1 Les impôts

Le seul impôt local collecté aux bénéfices des collectivités et dont le taux est décidé par elles est la « council tax », un impôt sur le foncier. Il existe également une contribution minimale pour les paroisses. La council tax est collectée par les districts et redistribuée par eux aux comtés, unitaires et métropolitain districts, ainsi qu'aux autorités de la police locale. La fixation du taux de la council tax était encadrée par un plafond fixé par l'Etat, plafond d'ailleurs très bas et ne laissant que peu de marges aux collectivités, jusqu'à l'arrivée du gouvernement Blair. Depuis 1998, le plafond n'est plus annoncé et les collectivités bénéficient d'une relative liberté dans la fixation de leur taux : l'Etat se réserve le droit d'intervenir s'il juge une augmentation excessive.

La « business tax », taxe professionnelle, est collectée par les districts, mais pour le compte de l'Etat qui en fixe le taux – un taux unique pour l'ensemble du territoire – et en redistribue le produit aux collectivités selon des critères objectifs.

Le projet de création d'une taxe d'habitation calculée par tête et en fonction des revenus, la « poll tax », a été abandonné au début des années 90 compte tenu de l'opposition qu'il avait provoqué dans la population.

### 6.2 Les dotations

Les dotations globales représentent 84 % des dotations et sont attribuées dans un souci de péréquation. Leur rôle est de couvrir la charge des compétences transférées par l'Etat. La part des dotations spécifiques croît depuis plusieurs années. Cette tendance marque la volonté du gouvernement d'orienter les dépenses des collectivités vers des secteurs qu'ils jugent prioritaires. Les gouvernements britanniques successifs de ces dernières années se sont montrés très attachés à la qualité des services publics locaux. Ils ont affiché une volonté de remédier à leur déficience par de fortes incitations financières et de nombreux contrôles.

Les incitations financières peuvent passer par des subventions spécifiques sur des projets ; les contrôles par des autorisations d'emprunter accordées en fonction de la pertinence des projets d'équipement proposés.

Il est à signaler également que le gouvernement Blair (de manière toutefois moins systématique que le gouvernement Thatcher) incite les collectivités à passer des accords de financement de projets d'équipement avec des groupes privés. Ces programmes dénommés « Private-Public Partnership » (PPP) et « Private Financial Initiative » (PFI) permettent des actions d'investissement commun (par ex. un supermarché qui construit un bâtiment administratif en échange d'une autorisation d'implantation), voire des opérations de mécénat (par ex. un grand groupe qui achète des ordinateurs pour une bibliothèque).

### 6.3 Les emprunts

Le recours à l'emprunt était, jusqu'à 2002, soumis à l'autorisation de l'Etat. Une collectivité qui souhaitait se lancer dans un projet d'équipement nécessitant un financement complémentaire devait présenter un dossier (« Assessment Management Plan ») aux instances de contrôle étatique qui jugeaient de la qualité et du bien

fondé du projet, ainsi que de son montage financier. Maintenant, les collectivités sont libres d'emprunter si elles en ressentent le besoin. L'emprunt peut en revanche être souscrit auprès de tout établissement bancaire, national ou étranger. Dans les faits, l'établissement public d'Etat, le « Public Works Loan Board » (PWLb), qui propose des taux bonifiés, domine largement le marché.

En ce qui concerne la trésorerie, les collectivités sont libres d'en confier la gestion à l'établissement de leur choix dès lors que l'attribution du contrat procède d'une mise en concurrence préalable.

## 7 Les compétences des collectivités locales

### 7.1 Les compétences

- les paroisses : l'entretien des cimetières
- les districts : le logement social, le ramassage des ordures ménagères, l'urbanisme
- les comtés : les écoles, l'aide aux personnes âgées, les routes, le traitement des ordures ménagères les unitaires et les métropolitain districts assument l'ensemble de ces compétences
- les régions : en cas de création des régions, des compétences de l'Etat leur seraient transférées, probablement telles que le transport, l'aménagement du territoire, le développement économique régional, la santé, l'enseignement supérieur, le tourisme.

Les dépenses locales en 1997 représentent : 85 mds d'écus soit 1.500 écus par habitant ce qui représente 25 % des dépenses publiques donc 10 % du PIB.

Leur structure :

En %	Total	London	Districts	Comtés	Districts
<b>Dépenses totales</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Fonctionnement (hors dette)	84	81	82	91	73
Coût d'exploitation	83	80	81	90	70
Autres	1	1	1	1	3
Investissement (hors dette)	10	10	9	6	19
Dépenses d'équipement	7	6	6	6	12
Autres	3	4	3	0	7
Annuité de la dette	6	9	9	3	8

Leur répartition :

Districts	17 %
Comtés	44 %
Districts métropolitains	21,5 %
London Boroughs	17,5 %

(sources Dexia)

Le nombre de fonctionnaires locaux s'élève à 2.644.000 (soit 50 % des effectifs de la fonction publique totale), dont 45 % travaillent dans le secteur de l'éducation, 15 % dans les services sociaux et 8 % dans la police. (sources : DEXIA)

### 7.2 La qualité des services publics locaux

Le système territorial britannique repose depuis une quinzaine d'années sur des principes de compétitivité des services publics locaux. Le principe de « Compulsory Competitive Tendering », d'abord, qui a contraint - puis seulement incité - les collectivités à mettre systématiquement leurs services en concurrence avec le secteur privé.

Le système de « Best Values », ensuite, permet à l'Etat de noter chaque année les performances des collectivités et ainsi de les mettre en concurrence les unes par rapport aux autres. C'est également par

l'appréciation de la qualité du service rendu que l'Etat attribue ou non des subventions spécifiques et, jusqu'à 2002, qu'il autorisait une collectivité à emprunter. Les plans présentés pour obtenir des financements sont eux-mêmes notés en fonction de leurs qualités.

Les réformes que l'Etat annonce actuellement permettront de voir s'améliorer l'autonomie « des collectivités les meilleures ». Les contraintes devraient moins peser sur les moyens, mais davantage sur les objectifs à atteindre et les standards de qualité à respecter.

## 8 La perception de l'autonomie financière en Angleterre.

Les résultats présentés ci-dessous sont issus d'une étude sur la perception de l'autonomie financière locale en Europe réalisée par un groupe d'élèves administrateurs territoriaux de l'INET en collaboration avec l'association EUROPA, le Conseil Régional LIMOUSIN et DEXIA Crédit Local. L'étude intégrale est en libre accès sur le site.

Les élus et les cadres financiers des collectivités anglaises sont conscients du besoin de réforme des institutions pour une clarification des rapports entre districts et comtés. Le modèle écossais de fusion systématique en autorités unifiées ne soulève pas d'opposition très forte.

Les personnes interrogées, en revanche, se plaignent systématiquement du poids excessif de la tutelle de l'Etat dans leur gestion. La faiblesse de leur autonomie fiscale n'est pas compensée par une liberté dans la gestion des dotations. Le versement des dotations et subventions est en effet très encadré par des contraintes de qualité du service public évaluée par de trop nombreux rapports à produire aux services de l'Etat. En revanche, la justice du système de péréquation est saluée comme étant une bonne garantie de l'égalité de traitement des citoyens. C'est d'ailleurs de ce même principe que procède le contrôle des collectivités par l'Etat à l'aune de standards de qualité. L'attachement à « l'égalité républicaine » serait-il paradoxalement plus fort au Royaume-Uni qu'en France ?

La situation en matière d'emprunt semble s'améliorer. Le visa d'Etat à tout nouvel emprunt a été supprimé. L'emprunt est un des moyens de financements des projets d'équipement, mais pas le seul. Les collectivités sont incitées par l'Etat à mettre en œuvre des partenariats avec des entreprises privées. Cet aspect est apprécié de manière positive par les collectivités ; de même que l'externalisation apparaît comme une voie normale de gestion de certains services.

Les collectivités anglaises souffrent encore de la reprise en main dont elles ont fait l'objet dans les années 80 par le gouvernement conservateur. La mauvaise qualité des services publics locaux en était la raison, la privatisation par mise en concurrence systématique, l'objectif. Avec l'arrivée d'un gouvernement travailliste, les collectivités attendaient un retour à une plus large autonomie. Cinq ans après, l'accroissement de l'autonomie est réel, mais largement jugé insuffisant. Le gouvernement reste attaché à la qualité des services publics locaux et utilise son pouvoir d'attribution de dotations et subventions pour la contrôler.

*Quant aux modèles d'organisation locale cités par les personnes rencontrées, ils sont presque systématiquement du côté du Commonwealth (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande) et des Etats-Unis, beaucoup plus rarement en Europe continentale.*

---

Pour en savoir plus : [www.local-regions.odpm.gov.uk](http://www.local-regions.odpm.gov.uk)



## Belgique.

Les dépenses des collectivités locales en Belgique représentent 6,6%PIB soit 1584 € par habitants en 1999. Ces dépenses sont assumées pour 11% par les provinces et 89% par les communes.

### 1 Présentation générale

#### 1.1 Historique.

« L’avenir de la Belgique appartient toujours aux villes. Elles sont les gardiennes de l’histoire des Belges et de leur culture. ». In La Belgique Impertinente.

Les villes en Belgique sont puissantes dès le Moyen Age. Elles se gèrent de manière autonome et sont caractérisées par une grande diversité. Avec l’annexion de la Belgique par la France en 1795, les villes belges se voient appliquer le décret français sur les municipalités qui organise une uniformisation de l’organisation des communes, une définition des compétences des communes autour du principe de l’intérêt communal mais surtout une recentralisation des pouvoirs au profit de l’Etat central. Après la libération de la Belgique, la constitution de 1831 consacre le pouvoir des communes. Les attributions des communes sont régies par la loi communale qui pose différents principes : l’élection directe des membres, l’intérêt communal, la décentralisation d’attribution vers les institutions communales, la publicité des séances du Conseil ainsi que des budgets et des comptes, l’intervention de l’autorité de tutelle pour éviter que la loi ne soit violée ou l’intérêt général blessé. En 1887, le principe de l’élection des échevins par le peuple est acquis (mais le bourgmestre i.e. le Maire, reste choisi par le Roi). Depuis ce jour, la commune est à la fois un pouvoir autonome pour toutes les fonctions propres à l’autorité communale et un pouvoir subordonné lorsque l’échevin intervient au nom de l’Etat.

Ce schéma simple (l’Etat, les communes et les provinces) a duré jusqu’en 1970. La Belgique est désormais un Etat fédéral avec cinq pouvoirs : le gouvernement fédéral, la communauté (française ou wallonne), la région (Wallonie, Flandre, Bruxelles capitale), la province et la commune. Depuis 1970, les compétences des entités fédérées n’ont cessé d’augmenter avec notamment la régionalisation de la tutelle et des fonds de financements des administrations locales. Les 589 communes belges subventionnent en outre un centre public d’aide sociale (CPAS). Une loi récente a essayé de créer les intercommunales pour regrouper les communes mais cette tentative a échoué.

Aujourd’hui, deux réformes importantes affectent les communes :

- La création des zones de police. Ces zones de police, regroupant plusieurs communes vont être compétentes pour assurer l’ordre public sur la zone. Les communes transfèrent leur personnel à leur zone de police, et versent une subvention à leur zone de police pour que le maintien de l’ordre soit assuré dans la commune. Cette réforme est vue comme un dessaisissement de compétences pour les petites communes mais surtout comme une manière détournée de créer des regroupements intercommunaux.
- La régionalisation de la loi communale. Depuis janvier 2002, les régions ont la compétence de déterminer la loi communale qui s’appliquera aux communes de la région. Cela donne tous les pouvoirs de tutelle des communes aux régions après le transfert des fonds de financement et le contrôle, ce qui permet de maintenir une certaine cohérence. Toutefois certains redoutent cette différenciation croissante entre les communes belges.

#### 1.2 Les dépenses locales dans le PIB.

Les dépenses locales en Belgique représentent 6,6%PIB, ce qui est relativement peu comparé à d’autres pays, mais ce qui s’explique aussi par le poids important des dépenses transférées aux Régions dans le cadre de la

fédéralisation.

Les compétences des collectivités locales sont larges car principalement définies par le principe de l'intérêt communal. Seules sont explicitement attribuées aux communes les compétences d'état civil, de sécurité (avant le transfert aux zones de police), d'urbanisme, d'environnement. De plus, l'Etat confie aux communes belges la gestion de nombreux services publics locaux. C'est le cas notamment de l'éducation (organisation de l'enseignement, paiement des professeurs, construction et entretien des écoles), de l'action sociale (subvention aux centres publics d'aide sociale), de police, de culture (bibliothèque municipale). Les communes Belges ont ainsi un champ d'intervention très large mais qui bien souvent se trouve limiter par des contraintes financières (cf. § autonomie financière).

Les catégories de dépenses les plus importantes dans les communes Belges sont les dépenses de personnel<sup>5</sup> (communal, des écoles...) qui représentent 52,6% du budget des communes (1998) et les dépenses de transfert (15,2% du budget) que sont les subsides (subventions) aux organismes rattachés aux communes (CPAS, Zones de police...). Cette évolution est responsable de la faible marge de manœuvre perçue par les acteurs belges en matière de fonctionnement, mouvement qui se renforce à horizon 2006, comme le note la note de conjoncture de DEXIA Belgique « La réduction des charges financières a créé un espace budgétaire qui a été absorbé essentiellement par la progression des dépenses de personnel et des dépenses de transfert. En d'autres termes, une marge de manœuvre budgétaire 'conjoncturelle' a été affecté à des charges récurrentes et difficilement 'compressibles' à l'avenir. »<sup>6</sup>

Les Provinces belges ont des compétences en matière d'enseignement secondaire et supérieur, de culture, de promotion des activités économiques et de logement. Les Provinces voient toutefois aujourd'hui leur légitimité remise en cause.

La répartition des compétences entre les régions belges et l'Etat Belge est beaucoup plus novatrice mais s'inscrit dans le cadre d'une volonté de fédéralisation de l'Etat Belge. Cette répartition bien qu'intéressante ne saurait être confondue avec celles relevant d'une décentralisation. Les régions ont des compétences très larges notamment dans le domaine économique, les Communautés s'occupant plus précisément des compétences culturelles et éducatives. Les principales compétences des régions sont les suivantes : politique économique, emploi, transport, travaux publics, financement des pouvoirs subordonnés (communes et provinces), politique scientifique, énergie, traitement et distribution des eaux, politique des déchets et protection de l'environnement, monuments et sites, agriculture, commerce extérieur et relations internationales concernant leurs compétences.

### 1.3 Structure générale des recettes.

Les collectivités locales Belges se financent essentiellement par trois types de revenus, les revenus fiscaux (45% des recettes), les transferts financiers ou dotations ( 42%) et les emprunts (9%). Le fonds des communes est sous la compétence et la gestion des régions depuis la loi spéciale du 16 janvier 1989. Il peut donc y avoir des différences dans les critères d'attribution de celui-ci selon les régions. De manière globale, le fonds des communes représentait en 1999 un montant total de 86,9 Md de Francs Belges. L'autre source de revenus principale pour les communes Belges est la fiscalité. Cette ressource a de plus tendance à augmenter en raison de la stagnation des transferts par l'intermédiaire du fonds des communes et l'augmentation des dépenses à financer. Ainsi, « La progression de la base imposable a permis une nouvelle progression de la fiscalité communale au détriment du fonds des communes. La fiscalité renforce sa position de première source de financement des communes wallonnes ce qui signifie que les communes sont de plus en plus tributaires des

<sup>5</sup> En fait, trois groupes fonctionnels (Administration, Sécurité et Enseignement) prennent plus de 70% des dépenses brutes de personnels.

<sup>6</sup> DEXIA, Analyse prospective des finances wallonnes : simulation 2001-2006.

ressources qu'elles peuvent 'mobiliser' sur leur propre territoire. »<sup>77</sup>

Les régions belges, tout comme les communautés ont des recettes très spécifiques, très importantes et caractérisées par l'importance des ressources propres. Il n'en sera pas question ici car nous parlons des finances locales.

## 2 Procédure budgétaire

### 2.1 Le fonctionnement des communes.

Le fonctionnement des communes est de type classique : un corps communal, composé des échevins et du bourgmestre, gère la commune en assumant les responsabilités de nature politique et de fonctionnaires communaux. Les deux plus importants sont le secrétaire communal, qui exécute les volontés du corps communal et le receveur.

Le receveur communal en Belgique est très important. Il est chargé seul et sous sa responsabilité<sup>8</sup> :

- D'effectuer les recettes de la communes, de recouvrer les taxes, de poursuivre les débiteurs contre lesquels il existe un titre exécutoire.
- D'acquitter les mandats réguliers sur les dépenses ordonnées. Il doit vérifier au préalable si les mandats remis par le collège sont réguliers et s'assurer de l'existence des imputations budgétaires. Les mandats non exécutés sont renvoyés au collège avec explication du receveur.

Il est chargé en quelque sorte de faire respecter la légalité des actes financiers communaux.

En outre, le receveur est plus ou moins le conseiller financier du collège. Il participe à la conception du budget et conseille le corps communal (analyse financière, avis sur les recettes fiscales) ; il gère la trésorerie (service général des dépenses fixes) avec émission de billets de trésorerie, gestion des emprunts et gestion des comptes en banque de la commune.. et il prépare les dossiers de passation des marchés d'emprunt. Le receveur est ainsi une personne clef du dispositif administratif communal belge.

### 2.2 Les principes de l'adoption et de l'exécution du budget.

Le budget couvre une période d'un an. Le budget doit être exhaustif, unique et précis. Le budget comporte deux sections : le budget ordinaire (basé sur les recettes ordinaires, de l'année) et le budget extraordinaire (basé sur l'emprunt). Il est à noter que le remboursement en capital de la dette ainsi que les frais financiers sont à inscrire dans le budget ordinaire. Seuls les emprunts, cessions d'actifs et investissements sont inscrits dans le budget extraordinaire.

Le budget est préparé par le service de la comptabilité et présenté par le collège des échevins et du bourgmestre au conseil communal. Le budget doit être discuté en séance publique puis approuvé par le conseil communal. Un membre du collège communal doit engager sa responsabilité sur la légalité des imputations budgétaires. Le budget est ensuite approuvé par l'autorité de tutelle qui peut inscrire des dépenses obligatoires qui ne figureraient pas dans le budget. Le budget doit normalement être voté le premier lundi d'octobre de l'année n-1 (il est plus souvent voté en février de l'année n).

Normalement le budget de l'exercice doit être présenté en équilibre réel sur l'année mais la règle du report triennal permet de reporter l'excédent d'une année sur les trois années suivantes (ce qui permet d'équilibrer le budget des années suivantes). Un rapport sur les comptes de l'exercice ainsi qu'un rapport financier doivent être présentés au collège communal tous les ans. Les communes sont tenues de tenir une comptabilité selon

<sup>7</sup> DEXIA, Idem

<sup>8</sup> comptable sur ses deniers propres pendant 30 ans de toutes les dépenses engagées et sans possibilité de débet après contrôle des comptes par l'autorité de tutelle

le plan comptable général. Par conséquent elles tiennent une double comptabilité : budgétaire et analytique.

Concernant l'exécution du budget, les communes sont responsables de toute la chaîne, du mandatement à la liquidation de la dépense. Des receveurs communaux sont chargés de cette tâche au sein des communes et sont responsables sur leurs deniers propres.

### 2.3 Les contrôles.

On distingue deux types de tutelle en Belgique.

1. La tutelle ordinaire qui est exercée par la région selon les règles que celle-ci établit. Cette tutelle a pour objet de veiller au respect de la légalité et de préserver l'intérêt général. Elle est repressive c'est à dire qu'elle n'intervient qu'a posteriori en cas de recours.

2. La tutelle spéciale. Elle est prévue par les textes et porte sur des actes déterminés, ce afin d'empêcher qu'ils ne violent l'intérêt général. Cette tutelle est préventive et se manifeste par différents types de contrôles : l'approbation, l'autorisation ou la coercition.

La tutelle au niveau budgétaire est une tutelle spéciale c'est à dire que le budget communal, les modifications budgétaires et les transferts de crédits et de dépenses doivent être approuvés par l'autorité de tutelle. De même sont soumis à approbation les actes suivants : les règlements relatifs aux impositions communales, les garanties d'emprunts, le rééchelonnement des emprunts souscrits, les comptes annuels de la commune et des régies communales, la prise de participation à une association de droit privé ou public susceptible d'engager les finances communales.

Un autre moyen de contrôle implicite existe sur le budget des communes. En cas de difficultés de remboursement de leur dette, les communes peuvent faire en sorte qu'une partie de leur dette soit prise en charge par la CRAC. Cette caisse régionale reprend 50% de la dette communale qui sera remboursée par la région. Toutefois, dans ce cas, les communes sont mises sous tutelle de la CRAC qui supervise tous les budgets et donne son avis avant l'accord de la tutelle.

## 3 Moyens financiers.

### 3.1 Moyens financiers permanents.

#### 3.1.1 Impôts.

Les impôts représentent 45% des recettes locales et 44% des recettes communales. Les impôts communaux sont de deux types bien distincts :

**1. Les impôts propres des communes.** Ce sont ce que l'on appellerait en France des taxes communales. Elles sont instituées à l'initiative des communes, gérées par elles de la mise en place au recouvrement. Ces impôts communaux sont très variés<sup>9</sup> mais leur rendement est généralement peu élevé. Ils représentent environ 18% des recettes fiscales des communes. Les principaux impôts communaux utilisés sont les impôts sur la force motrice, les impôts sur les immeubles de bureaux et les impôts ou sur les équipements informatiques, qui tous sont des impôts touchant les entreprises et visant à remplacer l'inexistence d'une taxe locale sur les entreprises en Belgique.

**2. Les impôts de type « additionnels » aux impôts d'Etat.** Il y a trois types d'additionnels, l'additionnel au précompte immobilier (43,3% des recettes fiscales), l'additionnel à l'impôt sur le revenu (36,7% des recettes

<sup>9</sup> Exemple de taxes locales : taxe sur les bureaux, sur la force motrice, sur les équipements informatiques, sur les spectacles et les divertissements, sur la publicité, sur l'utilisation de la voie publique, sur les agences bancaires, sur les agences de jeu, taxe sur l'autorisation d'établissement dangereux, taxe sur la construction de trottoirs, taxe sur les parking, taxe sur les chiens

fiscales) et l'additionnel à la taxe sur la circulation des véhicules automobiles. C'est le précompte immobilier qui est le plus identifié comme impôt local et le plus rentable. Concernant l'additionnel à l'impôt sur le revenu, se pose la question de la localisation de cet impôt, notamment dans le cas des communes transfrontalières où les personnes travaillant sur la commune ne sont pas forcément contribuables / habitants sur la commune.

La principale revendication des acteurs locaux belges en terme d'impôt est la création d'un impôt sur les entreprises au niveau local et la réforme de l'additionnel à l'IRPP.

### **3.1.2 Dotations**

Les dotations sont le deuxième vecteur important de revenus pour les communes Belges. La principale dotation est le **fonds des communes**, qui est une dotation globalisée, de fonctionnement qui représente 18% des recettes ordinaires des communes. Cette dotation globalisée a pour objet de permettre le financement des dépenses courantes des communes. La répartition de ce fonds et les critères de répartition de ce fonds sont décidés par les régions qui ont compétence en ce sens depuis 1989. C'est pourquoi les critères de répartition du fonds des communes peuvent varier d'une région à l'autre. Actuellement, une réflexion est en cours pour modifier les critères de répartition du fonds des communes notamment dans le sens de l'introduction de critères de qualité des services rendus et des critères plus importants de péréquation.

Les communes Belges reçoivent aussi des dotations sous la forme de subsides affectés, transferts qui sont l'objet de nombreuses critiques des communes Belges, notamment en termes d'autonomie financière. Ces subsides affectés représentent près de 20% de recettes ordinaires des communes. On distingue deux types de subsides affectés :

- Les **subsides de fonctionnement** qui sont des subventions destinées à couvrir les dépenses obligatoires gérées par les communes que sont l'enseignement et les centres publics d'action sociale. Les communes ont aucune marge de manœuvre sur ces subsides.
- Les **subsides d'investissement** qui sont des subventions destinées à financer des projets d'investissement décidés de commun accord entre les communes et les régions.

Les provinces belges connaissent peu ou prou le même type de financement avec un fonds des provinces et des subsides affectés.

### **3.1.3 Redevances.**

Il y a très peu de redevances en Belgique et celles-ci représentent qu'une faible part des recettes ordinaires des communes belges. Les principales recettes propres des communes belges en dehors de celles déjà citées proviennent de la gestion du patrimoine immobilier.

## **3.2 Moyens financiers complémentaires.**

### **3.2.1 La péréquation financière.**

La péréquation financière au niveau des communes en Belgique est essentiellement organisée par le fonds des communes. En effet, dans les critères de répartition que l'on retrouve toujours dans le fonds des communes est présent le critère de péréquation.

Une forme de péréquation financière plus novatrice est organisée au niveau des régions belges mais elle est fortement critiquée par la région flamande au nom de l'autonomie des régions belges.

### **3.2.2 Emprunt**

L'emprunt est un outil de gestion courant en Belgique et représente près de 9% des recettes locales. Toutefois un mouvement est actuellement en cours pour diminuer le recours à l'emprunt.

Les communes belges ont une très grande liberté pour emprunter pour financer les dépenses extraordinaires. Il y a juste besoin de l'accord de l'assemblée délibérante. Toutefois, certaines régions ont mis en place des mécanismes de suivi pour éviter les situations de surendettement comme a pu en connaître la ville de Liège.

## 4 Autonomie financière perçue par les acteurs locaux.

### 4.1 L'autonomie locale.

L'autonomie des collectivités locales est consacrée par la constitution dans son article 41 qui « *attribue aux conseils communaux tout ce qui est d'intérêt communal sans préjudice de l'approbation de leurs actes* ». Elle est ancrée dans l'histoire car les villes en Belgique ont précédé l'Etat, la structuration administrative des villes s'étant réalisée en 1805 lors de l'annexion des provinces Belges par la France. Ainsi, quand on demande aux acteurs locaux belges s'ils sont satisfaits de l'autonomie des collectivités locales au niveau institutionnel, ils disent qu'ils le sont (7 sur 9 interrogées).

Toutefois, même si cette autonomie des collectivités locales est consacrée et garantie par la constitution, nombreux sont les acteurs locaux belges qui considèrent que leur autonomie n'est pas réelle en raison du manque de moyens financiers. En effet, les acteurs locaux belges ont une perception négative de leur autonomie financière, notamment en raison du manque de marge de manœuvre financière dont ils peuvent bénéficier. En effet, les communes belges ont de plus en plus de compétences à assumer mais sans bénéficier des transferts de moyens financiers nécessaires.

Concernant la garantie de l'autonomie financière, les acteurs locaux belges sont partagés. Une commune, c'est-à-dire un pouvoir subordonné, peut-elle être réellement indépendante financièrement ? N'est-ce pas une utopie ?

Pour définir l'autonomie financière, **deux approches** ont été présentées par les acteurs locaux belges :

- **L'autonomie par les Ressources.** L'autonomie financière signifierait, pour les acteurs locaux belges, avoir des ressources propres c'est-à-dire des ressources fiscales ou des dotations non affectées.
- **L'adéquation ressources/dépenses.** L'autonomie financière serait définie, pour d'autres acteurs locaux belges, comme la concordance entre les ressources fiscales de la commune et les dépenses propres de celle-ci (correspondant aux compétences propres de la CL). Dans ce cas, toutes les compétences transférées, imposées par l'Etat devraient être financées par des transferts de moyens.

Les acteurs locaux belges ont une perception négative de l'évolution de leur autonomie financière. Huit personnes interrogées sur 10 considèrent que l'évolution de leur autonomie financière est négative, certains pensant même qu'elle devient une « peau de chagrin ». En effet, la part de la fiscalité a augmenté dans leurs ressources mais ce, au prix d'une forte diminution du fonds des communes (en raison du besoin d'économies budgétaires de l'Etat Belge). Par conséquent, les marges de manœuvre financières des collectivités locales belges se sont réduites.

### 4.2 Quelle perception de leur autonomie financière par les acteurs locaux Belges ?

Les acteurs belges trouvent in fine qu'ils **n'ont pas réellement les moyens** de leur action. Ils se sentent notamment bridés par les problèmes financiers, la tutelle de la région et l'obligation de mise aux normes. Ces trois éléments sont ceux qui sont le plus souvent cités par les personnes interrogées même si la question de la tutelle de la région peut être relativisée pour certains, notamment si elle est exercée de manière intelligente.

Concernant la définition de l'autonomie financière, sur neuf personnes, sept donnent la deuxième définition, à savoir « le fait de disposer d'une marge de manœuvre en ce qui concerne à la fois la fixation des recettes et des dépenses ». En effet, le problème principal, si toutes les recettes sont assurées par des transferts de l'Etat, c'est que les revenus de la collectivité locale dépendent d'une seule source, que de plus, les collectivités locales

ne contrôlent pas. De plus, le fait de disposer de revenus propres permet de responsabiliser les élus et de gérer la collectivité de manière plus transparente pour le citoyen. Toutefois, certains rappellent le danger d'une marge de manœuvre trop large, car les collectivités locales ne sont qu'un pouvoir subordonné.

Il existe un débat quasi permanent sur l'autonomie financière en Belgique. Celui-ci a été renforcé par la réforme sur la régionalisation de la loi communale. Toutefois, il est difficile de savoir dans quel sens va le débat. Serait-ce vers « l'accroissement encadré de l'autonomie ? ».

# Espagne

Les dépenses des collectivités locales en Espagne représentent 14,3% PIB en 2000.

L'organisation administrative espagnole étant accessible sur le site, cette fiche présentera uniquement les modes de financements des collectivités territoriales espagnoles en insistant plus particulièrement sur les Communautés autonomes (Comunidades autonomas, régions espagnoles) qui représentent une réelle originalité dans le contexte européen.

## 1 Le cadre juridique et administratif

### 1.1 Les communautés autonomes dans la Constitution

La Constitution espagnole de 1978 reconnaît (Titre VIII) deux échelons dans l'organisation territoriale : les communautés autonomes et les communes. Les 17 communautés autonomes ne sont pas juridiquement définies mais décrites (art. 137) comme un organisme public, territorial, de décentralisation politique et autonome.

La décentralisation espagnole correspond à la volonté de répondre aux aspirations à l'autonomie de certaines régions (Pays Basque, Catalogne). Le caractère graduel de sa mise en œuvre permet aux communautés autonomes de se doter progressivement de compétences de plus en plus étendues, y compris, dans certains aspects régaliens (police régionale). A l'instar de l'Union européenne, on peut dire que la décentralisation espagnole est en perpétuelle construction. L'extension des compétences en matière de santé et de d'éducation à toutes les communautés autonomes marque pourtant, pour certains observateurs, l'étape ultime de décentralisation avant le basculement dans une fédération.

Le champ élevé de compétences des communautés autonomes, avec une mise en œuvre progressive, a configuré de manière durable une carte hétérogène des régions espagnoles.

Initialement, le Constitution prévoit deux voies d'accès pour l'accession aux compétences des communautés autonomes :

- voie rapide (art. 151) : Catalogne, Galice, Andalousie, Pays Basque, Navarre, Canaries et Valence
- voie lente (art. 143) : Madrid, Murcie, Castille et Léon, Castille-La-Manche, Aragon, Asturies, Extremadura, Baléares, Cantabre et La Rioja.

Le pacte autonome de 1992 fixe les bases de mise à niveau des deux blocs de communautés autonomes qui débute par le transfert aux Communautés autonomes du processus lent des compétences en matière d'éducation et de service social.

Les compétences des autonomies espagnoles sont variables en fonction de leur statut :

- les communauté autonomes du système « foral », le Pays Basque et la Navarre bénéficient de compétences très larges (contexte historique), notamment en matière de fiscalité (recouvrement de l'impôt et pouvoir normatif étendu).
- les communautés autonomes « voie rapide » régies par l'article 151 de la Constitution (à l'exception du Pays Basque et de la Navarre) bénéficient de compétences étendues qui incluent l'éducation et la santé.
- les communautés autonomes « voie lente » régies par l'article 143 de la Constitution accèdent à certaines compétences avec retard (santé, social).

En 2002, le processus progressif de transfert de compétences est considéré comme achevé et l'ensemble des communautés autonomes disposent d'un large éventail de compétences. Celles du système « foral » conservent leurs compétences élargies.



## 1.2 L'organisation institutionnelle des communautés autonomes

Deux organes principaux composent l'organisation des Communautés autonomes :

- l'Assemblée législative
- le Conseil de gouvernement

L'assemblée est l'organe de représentation politique élue au suffrage universel direct : elle approuve les lois de l'autonomie, contrôle les organes exécutifs et désigne les sénateurs qui représentent la Communauté autonome au Sénat.

Le Conseil de gouvernement, dirigé par un Président, est l'organe exécutif et administratif.

Les Communautés autonomes ont la possibilité de créer un secteur public propre à l'autonomie si sa prestation est meilleure que le service équivalent des services de l'Etat (principe de subsidiarité).

## 2 Le financement des communautés autonomes

Le financement des Communautés autonomes est régi par l'article 157 de la Constitution espagnole et par la loi organique du 22 décembre 1980 relative au financement des communautés autonomes (LOFCA : *Ley Organica de Financiacion de las Comunidades Autonomas*). La LOFCA pose le principe d'une égalité de traitement des Communautés autonomes dans le domaine financier.

La Constitution espagnole reconnaît deux systèmes de financement différents des autonomies. :

- le système "foral" des régions du Pays Basque et de la Navarre qui recouvrent et gèrent la majeure partie des impôts sur leurs territoires et reversent une partie à l'Etat ("cupo" au Pays Basque, "apport" en Navarre) en compensation des services que l'Etat continue à fournir et pour contribution à la solidarité interrégionale.
- le système commun des autres communautés autonomes qui sont financées, principalement, par l'intermédiaire de dotations du gouvernement central (art. 157 de la Constitution et LOFCA). Cette règle générale est toutefois adaptée en plusieurs modèles de financement en fonction de critères économiques et politiques.

Les communautés autonomes gèrent 1/3 des dépenses publiques dans le cadre du processus graduel de décentralisation prévu par la Constitution espagnole. Ce processus graduel a atteint sa phase ultime avec les récents transferts des compétences en matière de santé publique. Cette évolution a également amené les communautés autonomes à peser toujours plus dans la définition et la mise en œuvre de la politique fiscale de l'Etat.

### 2.1 Les ressources et les principes constitutionnels et législatifs de financement des communautés autonomes

Au titre des ressources des communautés autonomes, la Constitution énumère :

- les impôts totalement ou partiellement transférés par l'Etat
- les impôts propres
- les taxes et contributions spéciales –
- les transferts du fonds de compensation inter territorial
- les ressources du patrimoine
- les ressources du secteur privé
- le produit des emprunts

La Constitution reconnaît plusieurs principes pour le financement des communautés autonomes qui conditionnent leurs ressources : le principe d'autonomie, le principe de suffisance et le principe de solidarité.

## 2.2 Principe d'autonomie

- Art. 156 : "les communautés autonomes bénéficieront de l'autonomie financière pour le développement et l'exécution de leurs compétences en relation avec les principes de coordination du Ministère des Finances et de solidarité entre tous les Espagnols".

L'art. 133.2 reconnaît aux communautés autonomes la possibilité "d'établir et d'exiger des impôts, en accord avec la Constitution et les lois" avec des limites :

- les impôts créés ne pourront frapper des éléments imposables grevés par l'Etat
- les communautés autonomes pourront établir et gérer des impôts sur les éléments que la législation locale réserve aux corporations locales
- si l'Etat fixe des impôts sur les éléments grevés par les communautés autonomes et que cela entraîne une diminution de leurs ressources, il devra prendre les mesures nécessaires de compensation.

Dans les faits, les impôts propres, corollaires du pouvoir normatif des communautés autonomes en la matière, reste limitée par le coût politique de la création de nouveaux impôts

L'art. 7.1 de la LOFCA permet aux Communautés autonomes de créer des taxes "pour l'utilisation de son domaine public et pour la prestation de services publics ou la réalisation d'activités du domaine public de sa compétence qui se réfèrent, touchent ou profitent de manière particulière aux usagers passifs" dans certaines circonstances. Le rendement de chaque taxe ne peut dépasser son coût.

Des contributions spéciales peuvent être créés pour "l'obtention par l'usager d'un bénéfice et d'une augmentation de valeur de ses biens comme conséquence de la réalisation de travaux publics ou de l'établissement ou augmentation à son profit de services publics". Le rendement ne peut excéder le coût.

L'établissement d'impôts par les Communautés autonomes dont les éléments d'imposition relèvent de l'activité économique est soumis à certaines limitations :

- ne pas être assis sur des éléments hors du territoire de la communauté autonome concernée (patrimoine, origine des revenus, etc.)
- grever des activités ou des échanges réalisés en dehors du territoire de la communauté autonome
- limiter la libre circulation des biens et des personnes.

Les Communautés autonomes peuvent recourir au crédit pour des termes inférieurs à un an pour couvrir des besoins de trésorerie (art. 14.1 de la LOFCA).

Pour des emprunts dont le terme est supérieur à un an, les Communautés autonomes sont soumises aux limites suivantes :

- que les sommes empruntées soient exclusivement destinées à des crédits d'investissement
- que le montant total des annualités d'amortissement (capital et intérêts) ne dépasse pas 25% des recettes courantes de la Communauté autonome.

Les emprunts à l'étranger (ou toute émission de dette ou recours à l'emprunt public) sont soumis à une autorisation de l'Etat. Cette autorisation est justifiée par le respect des critères de convergence européens.

La dette publique des Communautés autonomes et les titres de valeur à caractère équivalent émis par celles-ci sont soumis aux mêmes conditions que la dette de l'Etat.

## 2.3 Principe de suffisance

L'art. 158 garantit "un niveau minimum dans la prestation de services fondamentaux sur tout le territoire espagnol".

Ce principe se traduit en matière de ressources pour les communautés autonomes par la participation aux recettes de l'Etat. Distincte des subventions, il s'agit d'une participation au recouvrement des impôts nationaux qui est reversée aux communautés autonomes en fonction d'un ensemble de critères (population, potentiel fiscal, niveaux de services sociaux et d'infrastructures, etc.). Depuis 1996, le pourcentage de la participation territorialisée de l'IR (15 puis 30%) est venu s'ajouter à la participation aux recettes de l'Etat.

Les impôts transférés constituent la plus importante des ressources des communautés autonomes :

- IRPF (dans la limite de 30% puis de 50 %)
- Impôt sur le patrimoine
- Impôt sur les transmissions patrimoniales et les actes juridiques
- Impôt sur les successions et donations
- Impôts sur des consommations spécifiques
- Taxes sur le jeu

## 2.4 Principe de solidarité

Art. 138 : "l'Etat garantit la réalisation effective du principe de solidarité [...] veillant à l'établissement d'un équilibre économique adéquat et juste entre les diverses parties du territoire espagnol, en tenant en particulier compte de l'insularité".

Art. 158 : création du Fonds de Compensation Interterritorial (FCI) qui vise à corriger les déséquilibres économiques à travers les dépenses d'investissement.

En 1980, la LOFCA reconnaît le rôle de **l'Etat comme garant de l'équilibre économique** du territoire espagnol et confirme le principe de suffisance de ressources des Communautés autonomes pour les compétences transférées. La LOFCA, dans sa version initiale de 1980, énumère les ressources d'Etat susceptibles de cession aux Communautés autonomes en excluant l'impôt sur le revenu (IR). La LOFCA détaille également les critères de transferts de ressources financières de l'Etat vers les Communautés autonomes : population, effort fiscal concernant l'IR, le revenu réel par habitant et d'autres indicateurs du déficit des services sociaux, du manque d'infrastructures et du coût des services.

La LOFCA dispose que l'activité financière des Communautés autonomes s'exercera en accord avec les principes d'équilibre économique, de solidarité entre les diverses nationalités et régions et de suffisance des ressources, avec en plus l'interdiction des privilèges économiques ou sociaux et de barrières fiscales sur le territoire national

Le Fonds de compensation Interterritorial (FCI) est le premier instrument de solidarité qui vise à "corriger les déséquilibres économiques interregionaux et à rendre effectif le principe de solidarité". Il est destiné à "des dépenses d'investissement dont les ressources seront distribuées par la Parlement aux Communautés autonomes et aux provinces, le cas échéant".

Le FCI est "doté d'un montant qui ne peut être inférieur à 30% de l'investissement public annuel du

Projet de Loi de Finances" (art. 16.1. LOFCA). Les critères de distribution sont :

- le niveau de revenu par habitant
- le niveau de population émigrée des dix dernières années
- le pourcentage de chômeurs par rapport à la population active
- la superficie territoriale
- l'insularité
- critères divers

### 3 Le fonctionnement de la part régionale de l'impôt sur le revenu

La réforme de 1996 attribue aux communautés autonomes d'une part de la tarification de l'impôt sur le revenu (IR).

Composantes du nouveau modèle :

- cession aux communautés autonomes d'une part de la tarification de l'IR.
- attribution aux communautés autonomes de 15% du recouvrement territorialisé de l'IR jusqu'au transfert de compétences en éducation non universitaire qui conduit à une augmentation du pourcentage de 15% à 30%, puis 33% en 2002.
- attribution de la capacité normative aux communautés autonomes sur certains aspects des impôts transférés
- pour ce qui concerne l'IR, participation des communautés autonomes aux tâches de direction et contrôle de l'agence nationale de l'administration fiscale (*agencia estatal de administracion tributaria, AEAT*)
- L'Etat continuera à garantir le niveau suffisant des ressources par l'intermédiaire d'un instrument de solidarité qui couvrira les besoins futurs nés d'éventuelles chutes dans le recouvrement de l'IR de certaines Communautés autonomes.

### 4 La capacité normative des communautés autonomes et la coresponsabilité fiscale

L'attribution de la capacité normative aux communautés autonomes dans la part régionale de l'IR constitue un changement structurel historique dans le système fiscal espagnol et introduit une véritable coresponsabilité fiscale. L'Etat continue à être le titulaire de l'IR mais, parallèlement, les Communautés autonomes disposent de capacités normatives sur tout ou partie de cet impôt, selon les cas. Cette capacité est transférée par l'Etat dans les conditions qu'il juge acceptables.

L'attribution de la capacité normative sur la part régionale de l'IR n'est pas la seule mesure destinée à élever le niveau de coresponsabilité fiscale dans les communautés autonomes du régime commun.

Elles bénéficient également d'une certaine marge de manœuvre en matière d'impôts transférés.

En ce qui concerne l'IR, les communautés autonomes peuvent modifier la part du tarif qui leur revient avec une certaine autonomie, en agissant sur :

- le seuil d'exonération
- les barèmes d'imposition
- les déductions et abattements.

Afin d'éviter une "guerre des taux", la capacité normative des finances régionales est limitée à une fourchette de variation de la part régionale de 20% autour du tarif. Une restriction identique s'applique aux réductions et abattements. Les Communautés autonomes pourront uniquement intervenir dans le domaine des déductions personnelles et familiales, à l'exclusion de celui des activités économiques et celui relatif à la double imposition internationale.

- Dans cette perspective, la détermination de la résidence fiscale a été rigoureusement définie pour éviter les mouvements artificiels de contribuables vers d'autres Communautés autonomes plus favorables en matière d'IR.

### 5 La dernière étape du processus de décentralisation marque un accroissement de l'autonomie fiscale des communautés autonomes

Le nouveau cadre financier entré en vigueur en janvier 2002 s'applique à toutes les communautés autonomes, sauf le Pays Basque et la Navarre qui disposaient déjà de régimes particuliers dans le cadre du système « foral ». La part de reversement de l'impôt sur le revenu passe de 30 à 33%, avec une possibilité d'intervention des communautés autonomes sur l'ensemble de cette part (cf. supra). En outre, les communautés autonomes

percevront 35% de recettes de la TVA, 40% des taxes sur les carburants, le tabac et l'alcool et l'intégralité de la taxe sur les immatriculations automobiles et l'électricité.

Ces mesures concrétisent la progressive mise en œuvre d'une autonomie financière fortes des communautés autonomes espagnoles qui disposent d'un pouvoir d'action sur certains impôts locaux et de la possibilité de créer leurs propres impôts. Si cette autonomie financière constitue un avantage pour l'ensemble des régions espagnoles, elle laisse toutefois en suspens la question de l'équité entre les communautés autonomes en accentuant –avec ce nouveaux dispositifs fiscaux- les disparités entre les communautés les plus dynamiques économiquement et celles qui pâtissent d'une économie moins florissante.

La principale caractéristique du système de décentralisation espagnol –la progressivité de sa mise en œuvre- atteint sans doute sa limite avec ce nouveau dispositif. En effet, dans un système situé entre une forte autonomie financière et une organisation fédérale, une étape supplémentaire indiquerait le passage à un système fédéral qui ferait des communautés autonomes espagnoles un modèle original en Europe.

## 6 La perception de l'autonomie locale

Une étude sur la perception de l'autonomie financière locale en Europe a été réalisée par un groupe d'élèves administrateurs territoriaux de l'INET en collaboration avec l'association EUROPA, le Conseil Régional LIMOUSIN et DEXIA Crédit Local. L'étude intégrale est en libre accès sur le site. Vous pourrez y retrouver la fiche consacrée à l'Espagne.

## France

Les dépenses des collectivités locales en France représentent 9,8% du PIB soit 2.251 € par habitants en 2000. Ces dépenses sont assumées à 61% par les communes, 29% par les départements et 10% par les régions.

### 1 La structure territoriale

*« Je suis surpris de la sous estimation de la portée de la réforme de la décentralisation depuis 1982 et ce bien souvent par les élus locaux eux-mêmes. On aime à répéter que la France est et demeure un pays centralisé mais en y regardant de plus près, je considère que cela n'est pas vrai : la France est un État unitaire décentralisé. »*, Gérard MARCOU, professeur de droit public à l'Université de Paris 1<sup>10</sup>.

Depuis les lois de décentralisation de 1982, la France compte trois niveaux de collectivités locales : les communes et les départements, prévus par la Constitution, et les régions. La loi dite Chevènement du 12 juillet 1999 a fortement incité les communes, très nombreuses en France, à se regrouper pour former des EPCI les plus intégrés possibles (incitation par les transferts financiers de l'Etat). La France compte ainsi 36.763 communes, 100 départements et 26 régions.

La commune est gérée par un conseil municipal élu au suffrage universel direct tous les six ans. Une fois élus, les conseillers municipaux élisent le maire parmi eux. Il est l'exécutif de la commune qu'il représente et dont il gère le budget. Les compétences communales sont essentiellement des compétences de proximité telles que : les écoles (mais pas les enseignants), l'urbanisme, l'action sociale, la voirie, le transport scolaire, le ramassage des ordures ménagères, l'eau et l'assainissement,...

Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, les trois-quarts des communes étaient membres de l'une des 2.174 structures de coopération intercommunale à fiscalité propre. Dans ces communes vivent 45 millions d'habitants, soit également les trois-quarts de la population. Les 120 communautés d'agglomération et les 14 communautés urbaines regroupent à elles seules près de 22 millions d'habitants. Pour les autres, la communauté de communes constitue la structure de base de la coopération intercommunale.

Le conseil général est l'assemblée du département. Il est élu pour six ans au suffrage universel direct et élit en son sein son président qui est l'exécutif du département. Le département a des compétences en matière d'action sociale, de construction et d'entretien des collèges (mais pas les enseignants), de voirie départementale,...

A partir de 2004 et en vertu de la loi du 19 janvier 1999, les conseillers régionaux seront élus tous les cinq ans (et non plus tous les six ans comme c'était le cas depuis 1986) au suffrage universel direct. Les régions sont notamment compétentes pour le transport ferroviaire régional, les lycées, le développement économique, la formation professionnelle, l'aménagement du territoire,...

### 2 Les finances locales (chiffres DGCL)

En 1999, les dépenses totales des collectivités locales, de leurs groupements, régies et services annexes se sont élevées à 147 Md€, soit 56 % des dépenses totales du budget de l'Etat et près de 11 % du PIB. Les dépenses d'investissement se sont élevées à 55Md€ (1/3 dépenses totales) au sein desquelles les dépenses d'équipement brut ont représenté un montant de 27Md€, correspondant à 22 % de la formation brute de capital fixe de la nation.

<sup>10</sup> Colloque qui s'est tenu à Niort, le 1er mars 2002, à l'occasion du 20ème anniversaire des lois de décentralisation

Les dépenses des communes s'élèvent à 72Md€ (49%), les dépenses des groupements de communes à 24Md€ (16%), celles des départements à 38Md€ (26%) et celles des régions à 13Md€ (9%).

## 2.1 Structure générale des dépenses :

Le fonctionnement des collectivités locales :

- les frais de personnel représentent le poste de dépenses le plus important : 30 Md€, 33 % des dépenses de fonctionnement (47 % pour les communes et seulement 7 % pour les régions) et 21 % des dépenses totales ;
- les transferts versés, 22 Md€, 24 % du fonctionnement et 15 % du total ;
- les intérêts des emprunts se sont montés à 5,69 Md€ (6 % du fonctionnement, 4% du total).

## 2.2 Structure générale des recettes :

### *La fiscalité locale :*

En 2000, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales (APUL) ont représenté un montant de 72,9 milliards d'euros, soit 11,5 % des prélèvements obligatoires et 5,2 % du PIB.

**La fiscalité locale est constituée d'impôts directs et d'impôts indirects.** Au total on recense 40 taxes locales. Certaines sont obligatoires et d'autres facultatives, étant librement instituées par les assemblées délibérantes des communes.

Sont facultatifs les impôts directs suivants : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de balayage, les taxes de trottoirs et de pavage.

Les impôts indirects facultatifs sont : la taxe locale d'équipement dans les communes de moins de 10.000 habitants, la taxe départementale destinée au financement des CAUE, la taxe départementale d'espaces verts, la participation pour non réalisation d'aires de stationnement, la taxe régionale additionnelle aux droits de mutation, la taxe sur l'électricité, la taxe sur les affiches publicitaires fixes, la taxe sur les véhicules publicitaires, la taxe de séjour, le prélèvement communal sur le produit des jeux dans les casinos, la taxe sur les jeux de quilles et de boules, la taxe sur les remontées mécaniques, la surtaxe sur les eaux minérales, la taxe d'usage des abattoirs.

**La fiscalité indirecte locale** comporte 28 taxes. La plupart ont un produit très faible. Cinq taxes indirectes représentaient environ 85 % du produit de la fiscalité indirecte en 1999 : la taxe départementale de publicité foncière et le droit d'enregistrement, la vignette automobile (supprimée en 2000), la taxe sur l'électricité, la taxe additionnelle aux droits de mutation, la taxe sur les cartes grises. En 2000, la fiscalité indirecte locale représente 8,26 Md€.

**La fiscalité directe locale**, c'est 57 Md€ : 39 Md€ au bénéfice des communes et de leurs groupements, 14 Md€ pour les départements et 4 Md€ pour les régions. L'essentiel de cette fiscalité directe est constituée des quatre contributions directes que sont :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties : Elle est la moins contestée des quatre. Elle représente 28 % du produit des quatre taxes : 14 milliards d'euros en 2000, dont 9 aux communes et à leurs groupements, 4 aux départements et 1 aux régions.

- la taxe foncière sur les propriétés non bâties : elle représente 1,7 % du produit des quatre taxes (0,83 milliards d'euros en 2000, dont 0,79 milliards aux communes). La part régionale et départementale de la taxe ont été supprimées pour les terrains agricoles depuis la loi de finances initiale pour 1993.

- la taxe d'habitation : la taxe d'habitation représente un peu moins de quart des quatre taxes (11 milliards d'euros en 2000). La part régionale de la taxe a été supprimée par la loi de finances rectificative pour 2000.

- la taxe professionnelle : avec 24 milliards de francs en 2000 (15 milliards pour les communes et leurs groupements, 7 milliards pour les départements et 2 milliards pour les régions), la taxe professionnelle représente 47 % du total des quatre taxes. La loi de finances initiale pour 1999 a prévu de supprimer sur cinq ans la partie de la base imposable qui repose sur les salaires versés par l'entreprise et à remplacer le produit

manquant par une dotation de l'Etat. A partir de 2004, l'impôt sera assis sur les seules immobilisations corporelles :

- les immeubles et les terrains passibles des deux taxes foncières (la valeur locative retenue est la même, sans que toutefois soient pris en compte les abattements de 50 % pour la TFB et de 20 % pour la TFNB
- les autres immobilisations, telles que le matériel, l'outillage,... Le montant de la valeur locative est égal à 16 % du prix de revient qui sert de base à l'amortissement.

Le reste de la fiscalité directe locale représente 7 Md€, dont 2,9 Mds pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et 3,9 Mds pour le versement transport.

### *La péréquation fiscale :*

Les fonds départementaux de péréquation :

- *les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle* : afin de redistribuer dans le cadre départemental ou le cas échéant interdépartemental les ressources provenant de l'écrêtement des bases communales de taxe professionnelle d'établissements de particulière importance (ports, centrales hydrauliques, centrales nucléaires,...). Ces établissements qualifiés d'exceptionnels sont ceux dont les bases de TP par habitant dépassent deux fois la moyenne constatée au niveau national. Les ressources de ce fonds sont redistribuées par les conseils généraux aux communes dites « concernées » et à celles dites « défavorisées ».
- *les fonds départementaux de solidarité pour l'environnement* : c'est au profit des communes sur le territoire desquelles est située une installation de stockage de déchets industriels spéciaux, et éventuellement des communes limitrophes, qu'ont été institués ces fonds. Leur financement est assuré par une péréquation de la taxe professionnelle des communes sur lesquelles sont installés les établissements polluants.
- les fonds départementaux de péréquation du produit des taxes additionnelles communales aux droits de mutation à titre onéreux : limités aux communes < à 5.000 habitants.

Les fonds nationaux de péréquation de la taxe professionnelle :

- le FNPTP est financé par des dotations de l'Etat et par des cotisations versées par les entreprises installées sur le territoire de communes où la taxe professionnelle est peu élevée. L'objectif de ce fonds est :
  - d'une part de financer certaines communes et groupements à fiscalité propre qui développent des actions en milieu rural ; ce financement prend la forme d'une dotation de développement rural ;
  - d'autre part de financer les communes « pauvres » ou ayant été victime d'une baisse importante de leurs bases de taxe professionnelle
- le fonds national de péréquation : créé par la LOADT du 4 février 1995, il est destiné à aider les communes les plus pauvres.

Les fonds régionaux :

- Le fonds de correction des déséquilibres régionaux : ce fonds vise à éviter l'aggravation des disparités entre régions. Il est alimenté par un prélèvement sur les recettes fiscales des régions les plus riches et sert à financer les plus pauvres.
- Le fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (loi du 13 mai 1991 modifiée par la loi du 26 mars 1996) : ce fonds est financé par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées.

### *Les concours de l'Etat :*

L'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales représentait dans la loi de finances pour 2001 52 milliards d'euros. Ces concours sont essentiellement constitués par des dotations et subventions, une partie d'entre eux étant également réalisée sous forme de compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs.

En fonctionnement :

- la DGF perçue par les communes et les départements : 17,8 Md€ en 2001.
  - DGF communes :



- La dotation forfaitaire :
  - Une dotation de base par habitant
  - Une dotation de péréquation :
    - 30 % en fonction du potentiel fiscal et de l'effort fiscal
    - 7,5 % en fonction de l'impôt sur le revenu des habitants
  - la dotation de compensation : 22,5 % de l'ensemble à répartir en fonction :
    - du nombre d'enfants scolarisés et domiciliés dans la commune (4,5 %)
    - de la longueur de la voirie (4,5 %)
    - du nombre de logements sociaux (13,5 %)
  - les concours particuliers : 2 à 3 % de la DGF
    - dotation ville-centre
    - dotation aux communes touristiques
- la dotation d'aménagement :
  - dotation destinée à financer les groupements à fiscalité propre
  - dotation de solidarité urbaine
  - dotation de solidarité rurale
- DGF des départements :
  - Une dotation forfaitaire de 45 %
  - Une dotation de péréquation de 55 %
- La dotation spéciale instituteurs
- La dotation générale de décentralisation (4,2 Md€)
- Les autres subventions de fonctionnement, accordées par divers ministères.

En investissement :

- la dotation globale d'équipement :
  - la DGE des communes : uniquement pour les communes < à 20.000 habitants (avec critère de potentiel fiscal), il s'agit alors de subventions spécifiques distribuées par le préfet ;
  - la DGE des départements
- les dotations consécutives aux transferts de compétences :
  - la dotation régionale d'équipement scolaire
  - la dotation départementale d'équipement des collèges
- les subventions spécifiques accordées par les divers ministères
- le fonds de compensation de la TVA (3,6 Md€).

Les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs, 18,9 Md€, dont :

- suppression progressive de la part salaire de la taxe professionnelle : 5,3 Md€
- réforme des droits de mutation et suppression de la part régionale de taxe d'habitation : 1,7 Md€
- contrepartie de divers dégrèvements législatifs : 8,3 Md€

### 2.3 L'emprunt :

Aux termes des articles L 2336-3, L 3335-1, L 4333-1 et L5211-26 du Code général des collectivités territoriales, les communes, départements, régions et groupements peuvent recourir librement à l'emprunt. Une seule catégorie d'emprunts reste soumise à autorisation spéciale : celle des emprunts obligataires émis directement, sur les marchés internationaux, par les collectivités locales.

Les emprunts sont exclusivement destinés à financer des investissements, qu'il s'agisse d'un équipement spécifique ou d'un ensemble de travaux relatifs à cet équipement, ou d'acquisitions de biens durables considérés comme des immobilisations. Les emprunts n'ont pas à être affectés à des opérations précises d'investissement. En aucun cas l'emprunt ne doit combler un déficit de la section de fonctionnement ou une

insuffisance de ressources propres pour assurer l'amortissement de la dette.

Tout établissement financier établi à l'intérieur de l'Union européenne peut proposer des prêts au secteur public local. Les principaux établissements prêteurs sont le Crédit local de France – Dexia (privatisé depuis 1993), les Caisses d'épargne et le Crédit agricole.

Les collectivités ne sont pas autorisées à ouvrir un compte en banque. Elles ne disposent que d'un compte au Trésor tenu par le comptable public. Par ailleurs, leurs dépôts ne sont pas rémunérés. Cette gratuité des dépôts mise en regard du coût des financements de long terme a progressivement incité les collectivités, à partir du début des années 1980, à adopter une gestion active de leur trésorerie. Cette gestion se fonde sur un arbitrage évolutif entre financement de court terme (lignes de trésorerie) et de long terme (emprunt) dans un cadre budgétaire annuel. L'objectif de cette gestion est de maintenir les dépôts à un niveau le plus proche possible de zéro.

### 3 La perception de l'autonomie financière locale en France.

Les commentaires présentés ci-dessous sont issus d'une étude sur la perception de l'autonomie financière locale en Europe réalisée par un groupe d'élèves administrateurs territoriaux de l'INET en collaboration avec l'association EUROPA, le Conseil Régional LIMOUSIN et DEXIA Crédit Local. L'étude intégrale est en libre accès sur le site.

De manière générale, les acteurs locaux français sont peu satisfaits du niveau d'autonomie des collectivités locales (13 sur 19). La réponse est la même concernant l'autonomie financière des collectivités locales qui est jugée négative voire très négative pour 11 personnes interrogées sur 16. Ceci est renforcé par l'impression d'une évolution négative de l'autonomie des collectivités locales en France depuis vingt ans (16 sur 19 réponses). Les différences d'autonomie financière entre collectivités dépendent beaucoup moins du niveau de collectivité (région/département/commune), que des disparités géographiques et donc de richesse fiscale. Paradoxalement, bien que jugeant leur autonomie financière négative, les acteurs locaux français pensent qu'ils ont plutôt les moyens nécessaires pour exercer leurs compétences (7 réponses sur 15). Quand ils estiment ne pas avoir les moyens de leurs compétences, c'est principalement à cause de l'effet de ciseau dû à des transferts de l'Etat sans compensations, de la taille trop faible de leur collectivité ou de l'insuffisance de la péréquation.

Pour beaucoup, l'autonomie fiscale est une condition de l'autonomie financière. Toutefois, cette autonomie fiscale se limite principalement au fait de disposer d'impôts locaux et d'une liberté de fixation des taux d'impôts locaux. En effet, les personnes interrogées sont plutôt réticentes à la possibilité de laisser les collectivités locales créer leurs propres impôts ou taxes, comme cela se fait dans d'autres pays (12 réponses négatives sur 19). La raison invoquée à ce refus est le respect du principe d'égalité et de la compétence du législateur dans la création des impôts et taxes, fondement même d'un Etat unitaire. Les personnes favorables voient au contraire les avantages de cette liberté de création de taxe, notamment comme un moyen d'allier transparence et responsabilité tout en ciblant les personnes redevables. La question de l'instauration de taxes ciblées pourrait être posée utilement dans le débat français.

Concernant les impôts locaux français actuels, les réponses sont sévères. L'assiette est largement considérée comme non-dynamique (13 sur 17 réponses) et la demande d'une refonte des bases est souvent évoquée. Les personnes interrogées se sentent bridées dans la fixation des taux des impôts locaux (11 sur 17), ce principalement par les électeurs (leur vote mais également leur capacité contributive), mais aussi par la loi et la concurrence avec les autres collectivités. L'impôt jugé le plus efficace mais aussi le moins juste est la taxe professionnelle. Les impôts fonciers sont jugés efficaces et relativement justes. Paradoxalement, l'impôt foncier est jugé aussi juste que l'impôt sur le revenu. Parmi les évolutions souhaitées par les acteurs locaux, l'impôt sur les entreprises étant jugé injuste, n'est pas plébiscité; les impôts fonciers sont jugés corrects et d'un

niveau suffisant. Toutefois, la perspective d'une refonte de l'impôt sur le revenu des ménages est perçue favorablement par les personnes interrogées. Enfin, les acteurs locaux pensent que la lisibilité du système fiscal est insuffisante (16 réponses sur 19) et donc que le citoyen n'est pas en mesure d'identifier à qui revient le produit de l'impôt.

La concurrence fiscale entre les collectivités locales est jugée forte en termes de fixation des taux (15 sur 16) comme d'attraction des bases (14 sur 16). Cette concurrence n'est pas analysée comme bénéfique et pénalise principalement les petites collectivités. Ceci est renforcé une péréquation trop faible pour 13 personnes interrogées sur 15. Concernant plus généralement les dotations de l'Etat, les acteurs locaux jugent que celles-ci sont trop complexes (15 sur 18). Cette complexité empêche en partie les acteurs locaux de répondre aux questions sur l'injustice et/ou sur la trop forte spécialisation des dotations d'Etat.

Les collectivités locales françaises ont un recours courant à l'emprunt (14 sur 17), mais elles souhaitent réserver cette possibilité d'emprunt au financement des dépenses d'investissement (17 sur 18). Les acteurs locaux notent que les banques manifestent un grand intérêt pour le marché des collectivités locales (15 sur 18) et qu'ils ont une bonne marge de manœuvre dans les négociations avec les banques. Enfin, ils jugent (14 sur 15) que les offres bancaires sont bonnes et que la majorité des produits dont ils souhaitent bénéficier sont à leur disposition. On peut ainsi noter que les acteurs locaux français ont aujourd'hui un rapport pacifié et positif avec l'emprunt, considérant celui-ci comme un outil normal de gestion financière. Toutefois, ils semblent prudents dans la gestion de patrimoine et ne souhaitent pas disposer de plus de marges de manœuvres bancaires et financières.

Quand on interroge les acteurs locaux français sur leur autonomie en ce qui concerne la fixation des dépenses, 10 sur 17 jugent celle-ci suffisante voire très suffisante. Cette réponse peut paraître en contradiction avec la question sur les dépenses les plus importantes à assumer pour les collectivités locales, qui sont toutes obligatoires (13 réponses sur 15). Les marges de manœuvre financières concernant les dépenses sont toutefois jugées insuffisantes en fonctionnement (10 sur 16) alors que les acteurs locaux sont partagés sur leurs marges de manœuvre en investissement (8 suffisantes, 7 insuffisantes). Ceci traduit le poids croissant des dépenses supportées par les collectivités locales en France sans contrepartie financière.

L'autonomie financière est très largement ressentie comme devant être une autonomie tant des dépenses que des recettes (15 réponses sur 17), ce qui est plutôt conforme à la tradition française qui insiste sur l'autonomie des ressources. Cette autonomie est, dans les faits, bridée selon les acteurs locaux interrogés par l'importance de la tutelle de l'Etat (problème souligné du contrôle financier) et par le manque de marges de manœuvre financière. L'obligation de mise aux normes est également jugée comme problématique et contraignante pour les acteurs locaux français mais ce n'est pas encore un problème central pour les collectivités locales. Une augmentation de l'autonomie financière locale est très largement attendue (12 contre 6 pour une stabilité).

**Pour en savoir plus :**

[www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr)

[www.insee.fr](http://www.insee.fr)

[www.dexia-clf.fr](http://www.dexia-clf.fr)

## Hongrie

Etudier les finances locales en Europe aujourd'hui doit naturellement conduire à regarder au delà du strict périmètre de l'Union. Les pays d'Europe centrale doivent être dorénavant et déjà considérés comme faisant partie de *notre* Europe. Par ailleurs, aller voir quelles y sont les pratiques en matière d'organisation territoriale est un moyen de sortir des sentiers battus. C'est également l'occasion d'étudier une décentralisation récente et prenant assise sur un bouleversement institutionnel complet.

Parmi les pays candidats à l'élargissement, la Hongrie se distingue très naturellement par le choix qu'ont fait ses dirigeants d'une décentralisation très poussée, s'inspirant du modèle scandinave et de la Charte du Conseil de l'Europe.

### 1 Les niveaux de collectivités

Depuis le changement de régime en 1990, la Hongrie a fait le choix d'une décentralisation poussée. Les principes de cette décentralisation ont été inscrits au chapitre IX de la Constitution. La Hongrie a décidé d'appliquer le plus strictement possible la Charte du Conseil de l'Europe. Sa structure territoriale s'organise autour de près de 3.200 communes, 19 départements et 7 régions en devenir.

Dans les communes (község), c'est le conseil municipal (községi tanács) qui décide des grandes orientations de la gestion locale, de la structure et de l'organisation de la commune, qui approuve le budget, vote les impôts et élit les commissions exécutives, ainsi que le bureau du maire. Le maire (polgármester) est élu au suffrage universel direct pour la même durée que le conseil municipal, soit quatre ans. Les élections sont organisées en septembre des années d'élections législatives (2002 en est une). Le directeur général des services (jegyző, il s'agit d'une fonction traditionnelle dans l'administration hongroise) dirige le bureau du maire. Il est nommé pour une durée indéterminée. Le directeur général des services est également le représentant de l'Etat dans la commune. Officier d'état civil, il fait fonction de juge de paix pour les petits délits, et délivre les permis d'utilisation des sols.

Les communes se répartissent en 3.108 villes (város) et villages (falu), 22 villes à statut départemental et Budapest et ses 23 arrondissements. La taille moyenne des communes (hors Budapest) est de 2.700 habitants. 90 % d'entre elles ont moins de 5.000 habitants. Les communes de moins de 1.000 habitants sont tenues de se regrouper dans le cadre de structures intercommunales à qui elles délèguent alors l'exercice de leurs compétences obligatoires.

Les départements hongrois étaient, sous l'ancien régime, l'élément clé de l'organisation et du contrôle du territoire. Ils souffrent aujourd'hui de cette image et ne se sont vu accorder qu'un rôle mineur dans la nouvelle organisation territoriale.

Le conseil départemental (megyei közgyűlés) est élu au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans. Il comprend au minimum 50 membres. Le conseil départemental élit en son sein un président qui est également l'exécutif du département. Dans l'accomplissement de ses fonctions, ce dernier est appuyé par le bureau du département dirigé par le notaire principal.

Les 19 départements sont : Bács-Kiskun, Baranya, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Nógrád, Pest, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Tolna, Vas, Veszprém, Zala.

Toute ville dont la population est supérieure à 50.000 habitants peut demander à être déclarée « ville à statut départemental » par le Parlement. Elle cumule alors les compétences d'une commune et celles d'un département, et elle est autorisée à créer des arrondissements dotés de la personnalité juridique. L'organe

délibérant est le conseil départemental et c'est le maire qui détient le pouvoir exécutif. A ce jour, il existe 22 villes à statut départemental : Békéscsaba, Debrecen, Dunaújváros, Eger, Győr, Hódmezővásárhely, Kaposvár, Kecskemét, Miskolc, Nagykanizsa, Nyiregyháza, Pécs, Salgotarján, Sopron, Szeged, Székesfehérvár, Szekszárd, Szolnok, Szombathely, Tatabánya, Veszprém, Zalaegerszeg.

Depuis une loi de 1996, il existe huit régions, créées pour la mise en œuvre des programmes communautaires de transition et la préparation des futurs fonds structurels. Ce ne sont aujourd'hui que des agences de développement et de programmation (Conseils de Développement Régionaux), financées par des collectivités, mais surtout par des entreprises. Le gouvernement actuel mène une réflexion sur leur éventuelle transformation en collectivités.

## 2 Les ressources des collectivités locales.

### 2.1 Les impôts

Les départements n'ont aucune autonomie fiscale et ne fonctionnent que grâce aux dotations d'Etat. Initialement redistribué en totalité aux communes, l'impôt sur le revenu est aujourd'hui partagé entre l'Etat et les collectivités, ces dernières recevant 40 % de l'impôt collecté sur leur territoire. De ces 40 %, seuls 5 % reviennent directement à la commune, 27,6 % sont versés en fonction de critères objectifs et 7,4 % font l'objet d'une péréquation. Un autre impôt partagé est la taxe sur les immatriculations de véhicules effectuées sur le territoire de la commune : les communes reversent la moitié du produit collecté à l'Etat. Les recettes fiscales partagées représentent 14,5 % des ressources communales.

Les recettes fiscales propres représentent le tiers des ressources des communes, dont 80 % sont constituées du produit de la taxe professionnelle. Les communes ont la possibilité de collecter cinq taxes : une taxe foncière sur le bâti, une taxe foncière sur le non bâti, une taxe d'habitation, une taxe professionnelle et une taxe touristique, comparable à la taxe de séjour française. Dans les faits, un grand nombre de communes hongroises ne perçoivent que peu d'impôts locaux en raison de la faible capacité contributive des habitants.

### 2.2 Les dotations

Les dotations représentent la moitié des ressources des communes. Les dotations de fonctionnement sont calculées sur la base de critères très précis, en fonction du type de dépenses engagées par la commune dans ses domaines de compétences, ainsi que sur des données démographiques. Elles sont complétées par des dotations affectées qui concernent essentiellement le logement, le chauffage urbain, le traitement des eaux usées, la jeunesse et les activités culturelles.

En investissement, il existe des dotations globales et des dotations affectées. Pour ces dernières, les collectivités doivent déposer leur dossier de demande auprès du Ministère de l'Intérieur. Les dotations globales d'investissement sont attribuées en fonction du nombre d'habitants. Il existe par ailleurs des dotations spécifiques prévues pour les collectivités confrontées à des retards de développement. Elles doivent permettre de mettre les infrastructures à niveau avec le reste du pays.

### 2.3 Les emprunts

La version initiale de la décentralisation hongroise prévoyait une liberté totale pour les collectivités de recourir à l'emprunt. Quelques situations de cessations de paiement ont conduit le gouvernement, par une loi de 1996, à prévoir une procédure de redressement judiciaire et un encadrement prudentiel. Les collectivités restent cependant très libres dans la gestion tant de leur trésorerie que de leur endettement.

Les collectivités peuvent avoir recours soit à des emprunts, soit à des émissions obligataires, en monnaie nationale ou en devises étrangères. L'emprunt peut être affecté tant aux dépenses de fonctionnement qu'aux

dépenses d'investissement. Un cadre prudentiel limite néanmoins l'endettement local : le flux d'emprunt est limité à 70 % des recettes propres, diminuées de l'annuité de la dette, et les recettes transférées (y compris les recettes partagées) ne peuvent pas être affectées au service de la dette. Les emprunts contractés pour une durée inférieure à un an et affectés au fonctionnement des services publics ne sont pas soumis à ces restrictions.

### 3 Les dépenses des collectivités locales

#### 3.1 Les compétences

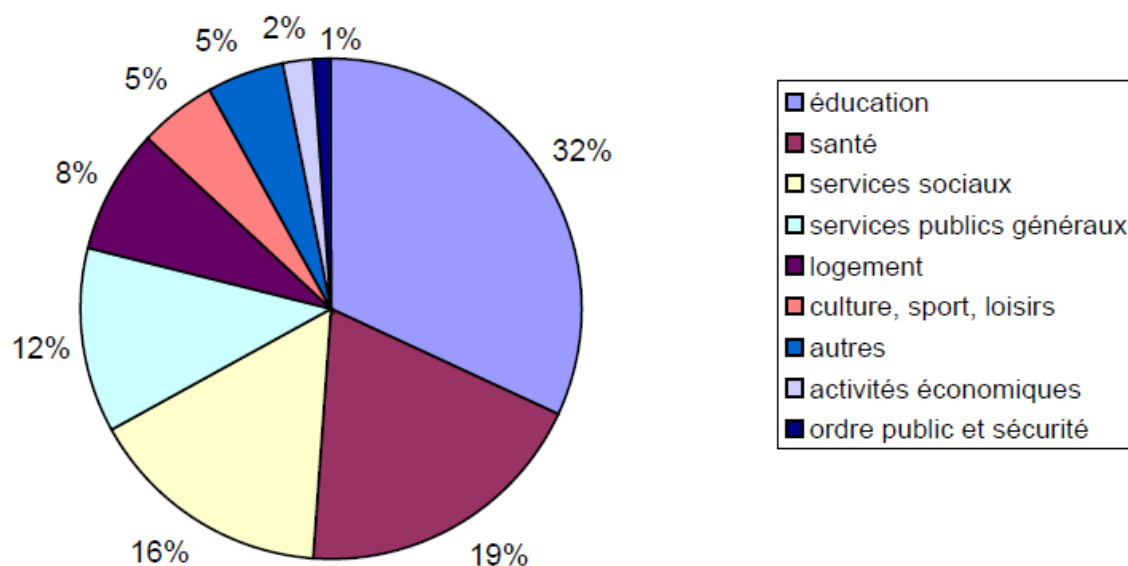
Au premier rang des dépenses obligatoires des communes, on trouve les écoles maternelles et primaires. Les communes ont non seulement la charge de l'entretien des bâtiments, mais ce sont elles aussi qui rémunèrent les enseignants. Les autres compétences obligatoires concernent l'assainissement et la distribution d'eau, l'entretien de la voirie, le développement économique, la protection de l'environnement et la gestion des déchets, le plan local d'urbanisme, l'ordre public, la santé publique et les prestations sociales, les transports publics locaux, la protection du droit des minorités. Les communes peuvent également exercer des compétences facultatives dans tous les domaines qui ne sont pas interdits par la loi ou expressément attribuées à d'autres entités territoriales. Il s'agit en particulier d'actions dans le domaine de la culture, du sport et de la gestion des logements sociaux. Il est à noter que cette dernière compétence ne représente qu'une faible part des budgets locaux en raison du choix fait par la Hongrie de privatiser l'essentiel du parc.

Le département assure principalement la gestion des services publics supra-communaux dans les domaines de la santé publique (médecine générale, hôpitaux publics), de l'éducation spécialisée et du développement économique. Il peut s'associer aux communes ou à d'autres départements pour la mise en œuvre de services d'intérêt général départemental.

#### 3.2 Les dépenses

En 1998, les dépenses locales représentaient 5.963 millions d'euros, soit 25 % des dépenses publiques totales, 590 euros par habitant, 13,9 % du PIB.

La répartition des dépenses communales est la suivante :



### 4 La perception des acteurs locaux

Les élus et cadres financiers locaux sont conscients de disposer d'un système offrant une très grande

autonomie de la dépense aux collectivités, essentiellement aux communes. Leur domaine de compétence dépasse le strict cadre d'aménagement de l'espace et de gestion des services de proximité, et recouvre l'éducation et la santé, personnel compris. Le modèle suivi a dès le départ été celui de la Scandinavie et de la Charte du Conseil de l'Europe. Les contrôles sur la dépense sont par ailleurs très limités et les collectivités sont libres dans leur gestion financière.

Si la situation est, d'un point de vue de l'autonomie locale, idéale du côté de la dépense, elle est en revanche beaucoup plus problématique du côté de la ressource. La péréquation sur le reversement du produit de l'impôt sur le revenu et la tutelle dans l'attribution des dotations sont vécues comme des entraves à leur liberté de gestion par les collectivités. Mais c'est surtout la faiblesse de la matière imposable qui, dans les faits, limite l'action des collectivités locales hongroises. Ne sont vraiment autonomes que les collectivités riches, celles qui par leur situation ou un certain dynamisme de leurs élus ont pu attirer à elles des entreprises.

C'est dans ce contexte, et sans doute par effet de rejet de 45 ans de collectivisme, que les collectivités les mieux loties sont très critiques vis-à-vis d'un système de péréquation qu'elles jugent injuste et démotivant. Les autres en dépendent tellement que leur autonomie n'est dans les faits qu'une autonomie budgétaire.

---

**Pour en savoir plus :**

Le site du ministère de l'intérieur hongrois : [www.b-m.hu](http://www.b-m.hu) (en hongrois)

Le site de l'ambassade de France à Budapest (notamment le poste d'expansion économique) :  
[www.ambafrance.hu](http://www.ambafrance.hu)

## Glossaire

En raison de la spécificité des concepts et des termes financiers propres à chaque pays européen, il n'est pas possible d'établir un unique glossaire européen. Celui-ci est donc avant tout français, en ce sens qu'il s'appuie sur le système et les concepts français. Les termes sont cependant traduits, autant que possible dans les langues des autres pays européens.

**Assiette de l'impôt** : Ensemble des opérations administratives qui ont pour but de rechercher et d'évaluer la matière imposable et donc de déterminer la « base d'imposition ».

Allemagne : Besteuerungsgrundlage (base d'imposition)

Hongrie : adóalapok

**Budget** : document présenté au vote de l'assemblée délibérante et présentant l'ensemble des recettes et dépenses prévisionnelles de l'année.

Hongrie : költségvetés

**Dotations** : Concours versés par l'Etat aux collectivités locales pour le financement de leur dépenses de fonctionnement. La plus importante est la dotation globale de fonctionnement.

Allemagne : Zuschüsse

Angleterre : General Grant (Dotation globale)/ Standard Fund

Belgique : Subsidies

Hongrie : állami támogatás

**Emprunt** : Somme d'argent mise à disposition d'une collectivité par un établissement bancaire en vue du financement de ses projets, somme qui sera remboursée selon des modalités définies par un contrat avec un taux d'intérêt fixé entre les parties.

Angleterre : Credit

Hongrie : kölcsön

**Impôt** : Prestation pécuniaire requise des contribuables d'après leurs capacités contributives, qui opère par voie d'autorité un transfert patrimonial définitif et sans contrepartie déterminée, en vue de la réalisation des objectifs fixés par la puissance publique.

Allemagne : Steuer Angleterre : Tax Hongrie : adó

**Impôt sur le revenu** : Impôt unitaire qui frappe l'ensemble des revenus des personnes physiques à un taux fortement progressif, et suivant des modalités qui permettent une personnalisation de l'imposition.

Allemagne : Einkommensteuer

Angleterre : Income Tax

**Péréquation** : Il s'agit d'une redistribution d'une partie de la masse financière perçue par les communes, mise en place dans l'objectif de favoriser une redistribution des richesses, une réduction des inégalités et un réaménagement plus harmonisé de l'espace local.

Allemagne : Finanzausgleich

**Redevance** : Permet le financement d'un service public particulier ou d'un ouvrage public directement par une prestation pécuniaire de l'utilisateur. Elle ne peut être légalement instituée, que si elle trouve sa contrepartie directe et proportionnelle dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage.

Allemagne : Abgabe

**Taxe** : (définition législative française) : « les taxes parafiscales sont perçues dans un intérêt économique ou



social, au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics ou administratifs ». (Article 4, Ordonnance du 2 janvier 1959)

Définition courante : Perception obligatoire par une collectivité correspondant au coût d'un service rendu.

Dans la pratique, le terme taxe est devenu synonyme d'impôt (cf. la TVA).

Allemagne : Gebühr

**Taxe d'habitation** : Impôt direct de répartition perçu au profit des collectivités locales, assis sur la valeur locative des immeubles d'habitation et personnalisé par la prise en compte des charges de famille.

Allemagne : Wohnraumsteuer

Angleterre : par approximation poll tax.

**Taxe foncière des propriétés bâties et non-bâties** : Impôt direct de répartition perçu au profit des collectivités locales, assis sur le revenu évalué forfaitairement des immeubles bâtis et des immeubles non bâtis.

Allemagne : Grundsteuer

Angleterre : Council Tax

**Taxe professionnelle** : Impôt perçu au profit des collectivités locales, à raison de l'exercice d'une activité professionnelle lucrative.

Allemagne : Gewerbesteuer

Angleterre : Business tax

**Taxe sur la valeur ajoutée** :

Il s'agit d'un impôt sur la dépense, c'est-à-dire qui frappe l'emploi des ressources financières d'un individu ou d'une entreprise. Toutes les dépenses de consommation ou d'investissement sont atteintes par ces impôts qui s'incorporent dans le prix des biens, services et produits. La TVA se rattache à la famille des taxes sur le chiffre d'affaires.

Allemagne : Mehrwertsteuer ou Umsatzsteuer

Angleterre : Value Added Tax