

**LA PERCEPTION DE L'AUTONOMIE FINANCIERE
des Collectivités Locales en Europe :
QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE ?**

Etude réalisée par les élèves administrateurs territoriaux de l'INET :

Richard FRIZON
Anne-Claire MARAND
Sophie RENARD
François SCARBONCHI

Avec le soutien et le partenariat de :

L'INET
La Région Limousin
L'association EUROPA
DEXIA Crédit Local
L'université de Limoges

Cette étude a été menée par quatre élèves administrateurs territoriaux de l'Institut National des Etudes Territoriales (INET), sous la forme d'un projet collectif.

Les enjeux de **l'autonomie financière locale**, essentielle à la mise en œuvre de « l'acte II de la décentralisation », est souvent traitée en France sous l'angle théorique. Il nous est apparu intéressant, comme praticiens des finances publiques de l'aborder sous un angle pratique, en privilégiant la **perception de l'autonomie financière des acteurs des collectivités locales**. Il s'agit donc de tenter de dépasser le modèle définissant l'autonomie financière à partir du seul ratio fiscalité/ressources.

Par ailleurs, nous avons souhaité enrichir le débat français par l'apport d'éléments de débat et de réforme d'autres pays européens qui constituent un panel des modèles d'organisation des collectivités locales en Europe (Etat unitaire centralisé, Etat unitaire décentralisé, Fédération). Cette confrontation présente à nos yeux l'intérêt de mettre en cause de nombreuses idées reçues, de démythifier certains modèles et d'en révéler d'autres.

En conséquence, nous nous sommes attachés à cerner les enjeux du débat (nouveaux transferts de compétences et de ressources) qui soulève différentes questions :

Quelle est et quelle sera l'autonomie financière réelle des collectivités locales ?

Ont-elles réellement des marges de manœuvre ?

L'attribution de pouvoirs fiscaux est-elle la seule manière d'assurer l'autonomie financière ?

Est-ce dans la définition de leurs compétences que les collectivités acquièrent le plus d'autonomie ?

La question sous-jacente étant : l'autonomie financière est-elle le seul garant de l'autonomie locale ?

Pour répondre à ces interrogations, notre étude a été réalisée à partir d'un questionnaire élaboré avec l'appui d'universitaires spécialistes des finances locales et d'experts de DEXIA Crédit Local. Ce questionnaire a ensuite été soumis à des acteurs locaux (dirigeants territoriaux, élus locaux, universitaires) dans six pays européens : l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, l'Espagne, la France et la Hongrie. Les entretiens et les recherches menés dans ces pays ont ainsi donné lieu à l'élaboration d'une synthèse par pays sur la perception de l'autonomie des finances locales et à une conclusion sur les enseignements à tirer de ces situations pour la France.

Notre propos est volontairement pratique et non théorique¹, en ce sens qu'il retrace les réflexions et échanges que nous avons eu avec des acteurs locaux des différents pays européens que nous avons rencontrés. Les synthèses de ces entretiens et les réflexions qu'ils nous ont inspirées n'engagent que notre groupe de travail et non les personnes qui nous ont soutenus.

Notre étude débute par une synthèse de nos entretiens dans les différents pays européens, synthèse centrée sur deux questions principales : « Quelle autonomie financière ? » et « Quels outils pour garantir l'autonomie financière ? ». Ensuite, chaque pays fera l'objet d'une synthèse où seront

¹ Pour les études chiffrées sur les finances locales en Europe voir « DEXIA, Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne, 2^{ème} édition, juin 2002 » et pour les études théoriques, voir Bibliographie.

abordées la question de la perception des acteurs locaux de ces pays sur leur autonomie financière et notre vision de ce pays à travers le choix d'un nom de modèle. Enfin, seront présentés l'étude sur la France et les enseignements que nous avons tirés des modèles étrangers pour le débat en France.

Nous terminerons cette introduction en remerciant toutes les personnes qui ont contribué à cette étude², en France comme à l'étranger ainsi que nos soutiens méthodologiques et financeurs : l'INET, la Région Limousin, l'association EUROPA, DEXIA Crédit Local et l'Université de Limoges.

² *Notamment nos référents universitaires, G. Gilbert, A. Guengant, R. Hertzog, D. Hoorens et H. Pauliat.*

SOMMAIRE

Synthèse La perception de l'autonomie financière locale en Europe	7
I. Quelle autonomie financière locale ?	7
A. Des questions préalables.....	7
B. Quatre modèles.....	10
II. Quels outils pour garantir l'autonomie financière locale ?	13
A. La garantie de l'autonomie financière	13
B. Des ressources assurées et évolutives	14
C. Des marges de manœuvre dans les dépenses.....	18
Allemagne, un modèle dépassé ?.....	21
Angleterre, un modèle faussement libéral.....	29
Belgique : un modèle ignoré ?.....	35
Espagne : un modèle idéalisé à tort ?.....	43
Hongrie : un modèle à venir	53
France. Quels enseignements ?	57
I. La perception de l'autonomie financière locale en France	57
II. Quelle évolution possible de l'autonomie financière en France ?	61
A. Analyse de l'évolution antérieure	61
B. Quelles évolutions possibles ?.....	64
Annexes.....	71
I. Méthodologie	71
II. Questionnaire Europe (le questionnaire France était un peu allégé).....	73
III. Liste des personnes rencontrées.....	77
IV. Tableau synthétique des observations dans chaque pays.....	85
V. Bibliographie	89

SYNTHESE

LA PERCEPTION DE L'AUTONOMIE FINANCIERE LOCALE EN EUROPE

I. Quelle autonomie financière locale ?

Avant de s'interroger sur les outils permettant de garantir l'autonomie financière des collectivités françaises, il est fondamental de choisir le type d'autonomie financière que l'on souhaite obtenir. En effet, on assimile souvent en France autonomie financière et autonomie fiscale. Mais quand on regarde ce qui se passe ailleurs, on constate que tous les acteurs locaux européens n'ont pas cette définition de l'autonomie financière. De plus, il est courant en France de réclamer plus d'autonomie financière et en même temps de refuser toute marche vers le fédéralisme. Or l'augmentation de l'autonomie financière ne signifie-t-elle pas in fine la mise en place d'une forme de fédéralisme ? De même, le dilemme entre liberté et égalité, deux des fondements de la devise républicaine française, est renouvelé par cette question de l'accroissement de l'autonomie financière. Car souvent, autonomie financière veut dire différenciation des territoires, rupture de l'égalité financière et augmentation de la fracture territoriale.

En définitive, la question se pose de la justification de l'autonomie financière. Pourquoi veut-on plus d'autonomie financière : existe-t-il en France une identité territoriale justifiant un accroissement du fédéralisme et donc un éventuel renforcement de la fracture territoriale ? Faut-il demander l'autonomie financière complète : n'existe-t-il pas des moyens d'assurer la libre administration financière des collectivités locales en garantissant une forme d'égalité des territoires ?

Ce sont ces questions que nous nous poserons en première partie avant de proposer une modélisation de quatre types d'autonomie financière rencontrés dans les pays européens.

A. Des questions préalables.

1 Quel fondement de l'autonomie financière ?

Beaucoup d'acteurs locaux européens rencontrés ont défini la notion d'autonomie financière comme la capacité de faire face à des charges grâce à des ressources. Mais l'autonomie financière doit-elle se mesurer à l'aune de la capacité à décider librement de la nature de ses dépenses ? Ou doit-on au contraire fixer comme critère la possibilité pour une collectivité locale de déterminer l'origine et le volume de ses recettes ? Ne peut-on parler d'autonomie réelle que si les deux conditions sont remplies ? Serait-il donc exclu d'être autonome sans l'un, ni l'autre ?

La définition de l'autonomie financière locale fournie par les personnes rencontrées est, de ce point de vue, éclairante. En Angleterre, être autonome, c'est pouvoir répondre aux attentes des habitants ; en Allemagne, c'est avoir prise sur l'avenir. En Hongrie, la seule préoccupation porte sur la liberté de la dépense. Les collectivités locales de ce pays sont si pauvres en substance imposable que les questions d'autonomie fiscale passent pour des problèmes de riches, une sorte de luxe.

En revanche, en France, l'autonomie financière est souvent assimilée à l'autonomie fiscale. Un interlocuteur belge constate cependant que « *ce n'est pas l'impôt qui permet d'être autonome, mais son rendement* ». En Angleterre, Espagne, Belgique et Hongrie, on considère également que l'autonomie quant aux ressources n'est pas une condition indépassable de l'autonomie. Pour un interlocuteur allemand, « *c'est une condition, mais pas la première* ». Une dotation de l'Etat peut en effet être une assurance d'autonomie, à condition qu'elle soit globalisée. En Belgique, par exemple, les régions distribuent le « *fonds des communes* », globalisé et versé selon des critères établis par elles.

En fait, l'autonomie se mesurerait plutôt en termes d'adéquation entre les ressources et les dépenses : l'autonomie financière commencerait quand les ressources sont suffisantes pour aller au-delà du financement des dépenses obligatoires. Dès lors, l'autonomie dans la définition des ressources se justifie pour le financement des dépenses autonomes et librement décidées des collectivités locales.

2 Jusqu'où aller dans l'autonomie : la question du fédéralisme ?

L'autonomie financière complète n'est-elle pas l'apanage des Etats fédérés ; en d'autres termes, n'y a-t-il pas un lien inéluctable entre autonomie financière et autonomie de décision ? C'est ce que l'on pourrait penser en regardant le cas de l'Espagne³ ou de l'Italie, Etats régionalisés où les régions bénéficient d'une forte autonomie financière. En effet, les « communautés autonomes » (*comunidades autonomas*) disposent d'une grande autonomie financière fondée sur le principe de « co-responsabilité fiscale ». Leur assemblée a même la capacité de légiférer, dans des domaines certes limités⁴. Par conséquent, si on considérait l'autonomie législative comme le critère essentiel de détermination du type de l'état, la question de l'autonomie financière pourrait échapper à la distinction constitutionnelle Etat fédéral/ Etat unitaire décentralisé. Ceci permettrait donc d'envisager la possibilité d'une très forte autonomie financière des collectivités locales dans le cadre de la décentralisation poussée d'un Etat unitaire. Toutefois, il est indéniable que l'attribution d'une autonomie financière très large aux collectivités locales les pousse à demander plus d'autonomie dans les processus de décision et par conséquent pousse au fédéralisme. La frontière entre les deux principes organisationnels est ainsi fort ténue.

³ « L'Espagne se situe actuellement à mi-chemin entre un Etat unitaire fortement décentralisé et un Etat fédéral », selon un acteur local espagnol.

Pourtant, le caractère fédéral d'un Etat n'est pas en soi l'assurance d'une autonomie locale forte. De la même manière qu'il existe des états unitaires décentralisés, un état fédéral peut être plus ou moins centralisé. Ainsi, il est tout à fait possible d'approcher l'organisation de l'autonomie locale selon un schéma simple, entre organisation étatique forte et décentralisation. Dans un tel schéma, il devient donc possible d'envisager, sereinement, l'existence d'une sorte de « **jacobinisme fédéral** ». L'Allemagne, par exemple, ne devrait-elle pas songer à sa décentralisation ? En effet, l'Etat – *il faut considérer qu'en Allemagne, l'Etat qui contrôle et légifère dans le domaine des collectivités locales, c'est le Land et non le Bund* – concentre l'essentiel des pouvoirs et tient les collectivités locales sous une forme de tutelle, financière sinon juridique, s'inscrivant ainsi plutôt dans le modèle d'une organisation étatique forte.

3 Les conséquences de l'autonomie financière : la fracture territoriale ?

La question de l'autonomie financière renvoie à deux conceptions de l'action publique. Le mode d'organisation des rapports, notamment financiers, entre Etat et collectivités locales traduit le choix d'options politiques, que l'on peut schématiquement ramener à l'arbitrage : égalité entre les territoires (et donc les citoyens) / liberté-autonomie des territoires. L'égalité territoriale renvoie soit au droit des citoyens à bénéficier de services équivalents sur l'ensemble du territoire, soit à la volonté d'assurer une unité nationale. La liberté des territoires est un moyen de faire confiance à des élus locaux pour traduire au mieux les besoins exprimés par la population et, parfois, de permettre à des identités culturelles particulières de s'exprimer.

L'examen des Etats européens qui ont retenu notre attention donne quelques éléments de classement dans l'une ou l'autre catégorie. Ainsi, l'Allemagne, l'Angleterre et la Hongrie, pour des raisons différentes, s'inscrivent-elles plutôt dans un modèle de compensations des inégalités entre territoires. En revanche, la Belgique pratique peu la péréquation et la péréquation espagnole ne semble pas atteindre ses objectifs. Dans ces deux pays, on part plutôt du postulat que chacun fait selon ses moyens. Quant à la France, elle occupe une position intermédiaire. Son système peut ainsi passer au mieux pour équilibré, au pire pour inabouti, en tout cas, en question.

Schématiquement, on peut dire que le système de compensation des inégalités est plutôt d'inspiration interventionniste, par opposition à un système plutôt libéral. Les entretiens en Espagne comme en Belgique permettent de dire que le système de liberté des territoires profite plutôt aux territoires riches, à ceux qui ont les moyens, notamment en termes de compétences, de profiter de toutes les opportunités offertes, mais aussi de faire pression sur le pouvoir central, voire européen (Catalogne). Cette question de choix entre liberté et égalité est à notre avis un préalable indispensable à l'interrogation sur l'autonomie financière locale.

⁴ Dans notre étude, nous nous sommes concentrés sur le niveau local, donc nous avons exclu l'étude du financement des Etats fédérés dans les Etats fédéraux, même si beaucoup de comparaisons sont faites entre les niveaux intermédiaires que sont les

Pour conclure, disons qu'à l'aune des exemples européens, tout débat sur l'autonomie des collectivités locales en France devrait comporter au préalable un arbitrage entre :

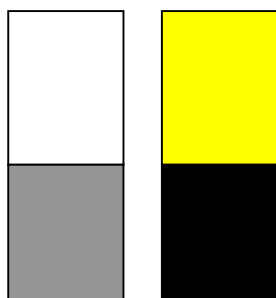
- autonomie par les ressources ou dans les dépenses
- veut-on engager une avancée vers le fédéralisme ?
- privilégie-t-on la liberté de décision et de gestion ou l'égalité entre les territoires et les hommes ?

Sans ces préalables, tout débat dès lors désincarné sur plus ou moins d'autonomie financière serait vain.





B. Quatre modèles

Ces questions préalables, et notamment celle de l'adéquation des ressources et des dépenses, nous ont conduit à aborder la question de l'autonomie financière locale en élaborant quatre modèles. Chacun d'entre eux présente un type d'équilibre entre dépenses obligatoires et dépenses autonomes, d'une part, et recettes assurées (par l'Etat) et recettes autonomes d'autre part. Ces modèles sont des reconstructions à partir d'exemples de pays européens étudiés.

Nous avons essayé ensuite de donner des exemples de pays pour chaque modèle. Pour de plus amples explications sur les systèmes de financement local dans ces pays, il est bien sûr possible de se reporter aux synthèses par pays.



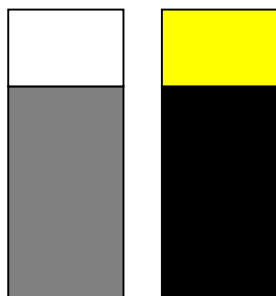
Une représentation graphique permet de visualiser ces différents modèles. Les quatre pavés représentent :

-  Les dépenses autonomes
-  Les dépenses obligatoires
-  Les recettes autonomes
-  Les recettes assurées par l'Etat

Modèle 1 : la déconcentration financière

Ce modèle illustre le cas de collectivités assumant une part majoritaire de dépenses obligatoires (imposées par l'Etat). Les dépenses sont couvertes par une forte proportion de recettes assurées par l'Etat (central ou fédéré) et sur lesquelles la collectivité n'a pas ou peu de prise.

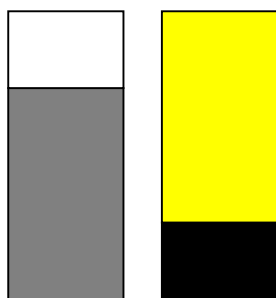
Illustration : les communes allemandes, anglaises, hongroises



Modèle 2 : la décentralisation financière

Ce modèle correspond à un système d'autonomie fiscale. Les collectivités ont alors une grande liberté dans la détermination de la nature et de l'étendue de leurs ressources (fiscales). En revanche, elles sont contraintes dans leurs dépenses par des charges obligatoires importantes.

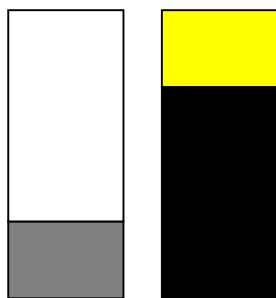
Illustration : les communes françaises et belges



Modèle 3 : l'autonomie budgétaire complète

Ce cas est celui de collectivités bénéficiant de marges de manœuvre importantes dans le choix et la répartition de leurs dépenses, mais dont les recettes sont largement assurées par l'Etat.

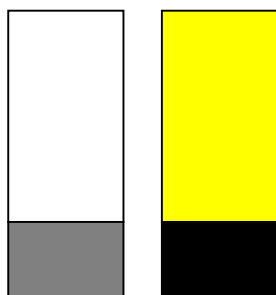
Illustration : les régions françaises avant réforme



Modèle 4 : l'autonomie financière complète

Dans ce modèle, les collectivités bénéficient d'une grande autonomie, tant dans la détermination du volume et des sources de leur financement que dans le choix des dépenses qu'elles souhaitent assumer en direction de leurs habitants.

Illustration : les « forales » espagnoles (Pays Basque, Navarre)



II. Quels outils pour garantir l'autonomie financière locale ?

A. La garantie de l'autonomie financière

1 Pourquoi la garantir?

(1) LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ONT LE SENTIMENT D'ETRE BRIDEES

Dans la plupart des pays étudiés, les interlocuteurs rencontrés ont le sentiment que leur autonomie financière est limitée notamment en raison d'une insuffisance des moyens par rapport aux compétences que les collectivités locales ont à assumer : c'est le cas de l'Allemagne, de l'Angleterre, de la Belgique et des communes espagnoles. A cela s'ajoute la perception, dans certains pays, que l'autonomie financière locale, traditionnellement forte, est en déclin aujourd'hui (Allemagne, Belgique, France), alors que dans d'autres elle était faible, mais elle augmente (Angleterre, Hongrie). Seules les communautés autonomes espagnoles apparaissent satisfaites du niveau d'autonomie financière atteint.

(2) PAR QUOI SONT-ELLES BRIDEES ?

Interrogées sur les facteurs de limitation de leur autonomie financière, les personnes rencontrées avancent plusieurs éléments déjà connus, tels que les transferts de compétences (Espagne, France) ou la tutelle. Celle-ci est perçue comme très contraignante en Angleterre (tutelle sur l'emprunt, dotations spécifiques soumises à une argumentation sur dossier, encadrement sévère des taux d'imposition), en France (séparation ordonnateur/comptable) et, dans une moindre mesure, en Belgique (tutelle de simple légalité qui peut devenir très contraignante⁵). Le manque de moyens financiers apparaît important en Allemagne, Belgique et Hongrie. Enfin, la mise aux normes est analysée comme une préoccupation en augmentation dans la plupart des pays.

2 Comment la garantir?

(1) LA GARANTIE CONSTITUTIONNELLE

La garantie constitutionnelle est une condition nécessaire mais pas suffisante pour garantir l'autonomie dans la pratique (Belgique, Espagne, Allemagne, Hongrie). L'inscription dans la constitution de l'autonomie financière est un élément de la garantie de l'autonomie financière à laquelle peuvent se référer les collectivités territoriales dans la négociation avec l'Etat pour le respect, voire l'extension de cette autonomie. Toutefois, pour certains, l'absence de définition précise des critères de cette autonomie renvoie trop souvent la discussion sur le terrain des principes du droit (doctrine) et non sur celui de l'application réelle (Allemagne).

Une garantie européenne existe aujourd'hui avec la charte européenne de l'autonomie locale ⁶ (pour les collectivités locales des pays en transition comme la Hongrie), mais apparaît secondaire aux pays

⁵Dans le cas d'une mise sous tutelle de la dette des collectivités par la région qui reprend la dette mais en contrepartie gère le budget des collectivités concernées.

⁶ Voir annexe.

ayant déjà une forte autonomie (Espagne, France). Certains pays de l'Union européenne citent cette charte et posent la question de savoir dans quelle mesure celle-ci pourrait servir de base à la convention de l'Union Européenne en cours de rédaction. Pour d'autres pays, il est paradoxal que, dans le cas où l'autonomie financière n'est pas inscrite dans les textes fondamentaux nationaux, la charte serve de base pour l'élaboration de la Convention de l'Union européenne. Ils s'interrogent, à juste titre, sur la force d'une réglementation communautaire (et sur sa probable imprécision du fait d'un nécessaire consensus) dans les relations nationales entre les collectivités locales et l'Etat.

(2) LA LIBERTE DE GESTION

Une des garanties de l'autonomie financière pour les collectivités locales est de bénéficier de la liberté dans la gestion de leurs finances. C'est un préalable à l'autonomie financière.

Cette liberté de gestion s'apprécie d'abord concernant l'encadrement plus ou moins fort de l'adoption et de l'exécution des budgets des collectivités locales. Les Belges se félicitent ainsi de leur grande autonomie en matière d'exécution des budgets locaux, contrairement aux acteurs locaux français qui se plaignent notamment de la persistance d'un contrôle financier et de la séparation ordonnateur/comptable. Le contrôle est en effet diversement apprécié : bien accepté en Allemagne où il entre dans le mode "normal" de relation entre l'Etat (Land) et les collectivités ; mal vécu dans la forme, mais reconnu et dont le principe est accepté, en Angleterre, où il est un des éléments de l'évaluation de la qualité des services ; discuté en Espagne où il apparaît pour certains comme une remise en cause de l'autonomie des communautés autonomes. Pourtant, l'existence d'une forme d'encadrement est relativement bien acceptée comme contrepartie à l'octroi de plus d'autonomie financière, comme condition de bon fonctionnement : c'est le cas du pacte fiscal en Belgique entre la région wallonne et ses collectivités locales pour encadrer la création de nouveaux impôts et l'augmentation des taux.

Autre garantie de l'autonomie financière : l'octroi d'une certaine liberté de gestion de leur trésorerie et de leur patrimoine par les collectivités locales. La France est ainsi un des derniers pays, avec l'Italie, où persiste l'interdiction d'ouvrir un compte courant et où les collectivités locales sont tenues de tenir une trésorerie unique. De même, certains pays n'ont toujours pas la liberté d'emprunter sans autorisation préalable. C'est le cas des collectivités locales allemandes et c'était le cas des collectivités locales anglaises jusqu'en 2002. Toutefois, dans la majorité des cas, les collectivités locales en Europe ont désormais la liberté de gérer leur trésorerie et leur patrimoine.

B. Des ressources assurées et évolutives

Les collectivités locales utilisent trois types de ressources : des ressources fiscales propres, des dotations et l'emprunt. L'autonomie financière est réelle si ces ressources sont suffisantes en volume, assurées et évolutives. Des questions se posent sur les moyens de garantir une réelle autonomie

financière locale, surtout concernant les deux premiers types de recettes. En effet, la plupart de nos interlocuteurs considèrent que l'emprunt est un outil de gestion positive, mais reste une variable d'ajustement et ne pose pas de problème (les modalités de gestion de l'emprunt sont jugées performantes). En un mot, il n'y a pas de revendications concernant l'autonomie des ressources d'emprunt. Ce n'est pas le cas des deux autres moyens de financement pour lesquels des progrès vers l'autonomie semblent devoir être faits dans la majorité des pays européens.

1 *Des dotations globalisées et renouvelées.*

(1) GLOBALISATION ET MODIFICATION DES CRITERES

De manière quasi unanime les interlocuteurs locaux émettent sans surprise un jugement positif sur les dotations quand elles sont globalisées et critiquent les subventions affectées. La globalisation des dotations est analysée comme un facteur essentiel de l'autonomie financière et leur affectation apparaît souvent comme une simple déconcentration financière de l'Etat vers les collectivités (ou des collectivités régionales vers les collectivités locales).

L'organisation de l'évaluation du montant des dotations renvoie à la question, souvent discutée, des critères qui peuvent être ceux traditionnellement appliqués ou à d'autres critères plus originaux. Ainsi, en Espagne, en France et en Hongrie, les critères démographiques, le nombre d'enfants scolarisés, la longueur de la voirie (et de type de dépense en Hongrie ⁷) apparaissent comme pertinents mais perfectibles. Des approches plus originales peuvent indiquer les voies d'une évolution dans la définition des critères avec l'introduction par exemple :

- De l'évaluation de la qualité des services rendus (en Angleterre, en réflexion en Wallonie)
- De l'évaluation de la qualité et la quantité du service rendu (en Espagne)
- De la prise en compte des externalités (en Belgique)
- De la prise en compte du phénomène « ville capitale » (en Espagne)

De manière générale, la question des indicateurs pertinents pour l'évaluation de ces critères originaux reste posée : remise d'un rapport analysé par les services de l'Etat (en Angleterre), évaluation au sein d'un conseil "paritaire" Etat/collectivités (Conseil de politique fiscale et financière en Espagne).

(2) NIVEAU D'ATTRIBUTION

Le niveau d'attribution est souvent l'Etat et fait l'objet de critiques (en Hongrie, en France) qui sont amoindries quand l'attribution des dotations est en partie régionale (Allemagne, Belgique). Dans certains cas (Espagne), le passage du niveau national au niveau régional apparaît comme une évolution positive possible du système. La détermination du niveau pertinent d'attribution est souvent

⁷ notion de type de dépense : différence entre l'évaluation thématique des charges de la collectivité desquelles on déduit les ressources propres

liée à l'argument de proximité avec le citoyen, mais pose alors la question de la solidarité nationale et des arbitrages inter régionaux et, en conséquence, celle de la péréquation.

(3) LA PEREQUATION EST-ELLE UNE GARANTIE OU UN OBSTACLE A L'AUTONOMIE ?

La péréquation est diversement perçue en fonction des pays : très appréciée en Angleterre, relativement bien en Allemagne et en Hongrie, même si elle est parfois jugée trop complexe et anti-économique. En Espagne comme en Belgique elle est appréciée, mais soit jugée insuffisante (Belgique), soit trop importante (certaines collectivités n'en veulent plus cf. Espagne). Enfin, en France, elle est jugée insuffisante.

La péréquation apparaît parfois en contradiction avec l'autonomie financière quand elle met en œuvre des mécanismes de solidarité nationale qui ouvrent la voie à une déresponsabilisation des collectivités les plus "pauvres" qui peuvent avoir tendance à trop compter sur cette solidarité au détriment d'une maîtrise autonome des finances. De même, les collectivités locales les plus riches peuvent se sentir lésées par des mécanismes péréquateurs qui "tirent vers le bas" l'activité et le dynamisme de leur économie (Catalogne)⁸. Toutefois, il faut souligner que si certaines régions riches considèrent que la péréquation diminue leur autonomie, pour les régions les plus pauvres la péréquation permet indéniablement de renforcer leur autonomie (Wallonie).

La complexité des modes de calcul et d'attribution des montants globaux de péréquation est avancée comme un facteur de réduction de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Certains remettent en cause le bien fondé des mécanismes de péréquation dans un système d'autonomie financière élargie. La péréquation est diversement évaluée selon les interlocuteurs : s'ils sont favorables à plus de solidarité, ils préconisent un élargissement de la péréquation, s'ils privilégient la prééminence du dynamisme économique, ils demandent une suppression des actions de péréquation.

2 Une réelle autonomie fiscale

Les impôts sont souvent cités comme LE moyen indispensable de la garantie de l'autonomie financière, notamment en France. Les collectivités locales considèrent en effet que les impôts sont à la fois un moyen d'assurer des ressources importantes et de conserver leur autonomie. Toutefois, il faut distinguer la garantie de l'autonomie fiscale, de la garantie de l'autonomie financière. En effet, quelle est l'autonomie financière d'une collectivité locale qui bénéficie de l'autonomie fiscale mais qui n'a pas de bases fiscales larges et dynamiques ? La question de l'autonomie fiscale pose ainsi indéniablement la question de l'équité territoriale.

⁸ "Ces mécanismes [de péréquation] sont relativement mal acceptés par les collectivités favorisées qui y voient une incitation à la passivité pour les collectivités défavorisées et une confiscation de leurs propres efforts de saine gestion" (*La péréquation financière entre les collectivités locales* - Anne Cespy, Jean-René Moreau, Ed. CNFPT).

(1) QUELS IMPOTS ?

Une différence doit être faite, selon les caractéristiques des impôts⁹ entre les impôts ayant un objectif de rendement, les impôts ayant un objectif de justice sociale (redistribution) et les impôts incitatifs.

Les théoriciens classiques des finances publiques jugent souvent que les impôts pouvant être attribués au niveau local sont les suivants :

- des impôts de rendement (base foncière, base d'immobilisations productives)
- des impôts incitatifs (taxe sur les chiens en Allemagne, sur la publicité en Belgique).

En effet, beaucoup pensent que les impôts redistributifs doivent être conservés au niveau central. Toutefois, force est de constater que l'attribution d'un impôt à visée redistributive, tel que l'impôt sur le revenu, existe au niveau des régions (Espagne) ou sous la forme d'un additionnel à l'impôt sur le revenu national (Belgique). Ces impôts fonctionnent mais les acteurs locaux sont parfois dubitatifs devant la complexité de ce type d'impôt, notamment quand il s'agit d'additionnels à l'impôt sur le revenu (Belgique).

En résumé, dans la majorité des pays européens, ce sont principalement les impôts de rendement de type foncier qui sont jugés efficaces par les acteurs locaux. Pour les autres et de manière générale, les acteurs locaux réclament une actualisation, voire une modernisation des bases fiscales et des impôts eux-mêmes.

(2) QUELLE AUTONOMIE AVEC QUELS IMPOTS ?

Les impôts sont analysés comme un facteur de l'autonomie financière, si une au moins des conditions d'une véritable autonomie fiscale est vérifiée à savoir :

- La liberté de fixer les taux
- Le dynamisme des bases ou mieux encore, la liberté de déterminer ses bases (exemptions, exonérations, ...)
- La liberté de créer des impôts
- La liberté de recouvrer les impôts

Toutefois il ne faut pas avoir une conception trop étroite de l'autonomie fiscale. En effet :

- la liberté de fixer les taux est intéressante, mais elle est bridée en réalité par la volonté de satisfaire les électeurs, la capacité contributive de la population, mais aussi la loi et la concurrence entre les collectivités.
- la liberté des taux est souvent jugée insuffisante pour garantir l'autonomie fiscale, notamment si la base d'imposition est réduite et vieille¹⁰. La liberté de détermination des bases ou tout du moins

⁹ cf. critères de Musgrave : allocation, redistribution, incitation, stabilisation

de certains éléments essentiels de celles-ci paraît souvent plus importante aux yeux des acteurs locaux interrogés.

- La possibilité de créer des impôts existe dans trois pays (Espagne, Allemagne, Belgique) mais n'est pas toujours perçue comme un facteur important de l'autonomie financière, à l'exception toutefois des taxes incitatives qui peuvent apparaître comme un outil fiscal au service d'objectifs politiques (Belgique). Ainsi, on peut constater que cette possibilité qui existe dans trois pays est peu utilisée.
- La liberté de recouvrer l'impôt existe pour les taxes incitatives en Belgique et est perçue comme facteur d'autonomie surtout par les communes riches et grandes (Bruxelles).

Des facteurs autres que la simple attribution de pouvoirs fiscaux renforcent ou limitent l'autonomie des collectivités locales. Ainsi, la concurrence horizontale (entre collectivités de même niveau en France, en Allemagne et en Espagne) et verticale (entre collectivités de niveaux différents en Angleterre et en Espagne) est souvent perçue comme un élément important de limitation du degré d'autonomie des collectivités locales, tout comme la transparence et la lisibilité fiscale. A l'inverse, et de façon quelque peu cynique, certains acteurs locaux pensent que l'opacité dans la définition de l'impôt favorise l'autonomie (« bilatéralisme opaque » espagnol)

C. Des marges de manœuvre dans les dépenses.

Comme il a déjà été rappelé, la tentation est forte en France de définir l'autonomie des finances locales par la part des ressources fiscales propres dans les ressources totales. Pourtant, l'exemple de la Hongrie a montré que ce mode de pensée constituait en quelque sorte un luxe de pays riche et que la réflexion sur l'autonomie dans les dépenses était fondamentale.

L'autonomie financière des collectivités locales est finalement fortement déterminée par leur autonomie en termes de dépenses, qui renvoie principalement à trois critères : le volume global de compétences assumées¹¹, l'importance des dépenses dont l'usage est prédéterminé (ou dépenses obligatoires) et la nature même des dépenses. De plus cette autonomie est conditionnée par l'existence d'une liberté plus ou moins grande dans la gestion des compétences.

1 Une autonomie faible d'affectation des dépenses

Les transferts de compétences obligatoires que connaissent certains pays, et notamment la France, qui ne sont pas entièrement couverts par les transferts financiers correspondants, favorisent la création d'un effet de ciseau. C'est aujourd'hui le problème des communes allemandes auxquelles revient l'obligation d'accueillir les enfants dans des structures collectives dès l'âge de trois ans sans

¹⁰ Cf. Gilbert et Guengant, Conseil d'analyse économique 2001

¹¹ Le volume de compétences assumé par les collectivités locales est très variable et n'a pas été étudié en détail.

financement supplémentaire, mais aussi des communes belges qui ont désormais la charge de l'entretien des bâtiments hospitaliers ou des regroupements de communes belges en charge de la compétence de police. L'évolution des ressources assurées ne permet donc pas de financer le surcoût que représentent ces nouvelles dépenses obligatoires. Par conséquent, celles-ci doivent être couvertes par les ressources propres, au détriment des dépenses facultatives. Il est ainsi possible d'assimiler ces dépenses obligatoires à des « services votés ». A titre d'exemple ceux-ci constituent 95% des dépenses des communes belges.

De plus, la majorité des dépenses des collectivités locales sont des dépenses rigides par nature. En effet, dans tous les pays étudiés, les dépenses de personnel sont le premier poste de dépense, notamment en raison de la responsabilité des collectivités dans le financement de secteurs comme l'éducation, les hôpitaux... De même la majorité des collectivités locales, où que ce soit en Europe, assument des dépenses d'infrastructure importantes. Tous les acteurs locaux rencontrés soulignent la perte d'autonomie induite par cette rigidité des dépenses (financement des pensions de retraite des anciens agents des collectivités locales en Belgique).

2 Une liberté de gestion des compétences théoriquement forte

De ce fait les marges de manœuvre en termes de dépenses qui sont théoriquement fortes dans de nombreux pays où les collectivités ont soit une compétence générale (communes françaises, intérêt communal des communes belges), soit la capacité de se saisir de compétences facultatives (communes allemandes, régions françaises), sont en pratique beaucoup plus réduites. Ce sont donc essentiellement les communes riches, celles qui ont les moyens de leur action, qui ont de réelles marges de manœuvre.

Il faut cependant nuancer cette conclusion, en différenciant la situation, selon qu'il est question de dépenses de fonctionnement ou de dépenses d'investissement. Ainsi, les résultats de notre questionnaire nous ont permis d'observer que les acteurs des collectivités locales estiment dans la majorité des pays (Allemagne, Angleterre, Espagne, Hongrie) avoir plus de marges de manœuvres pour leur dépenses d'investissement. C'est seulement en Belgique que la situation est estimée comme étant plus favorable aux dépenses de fonctionnement. En ce qui concerne la France, la marge de manœuvre semble équivalente en investissement et en fonctionnement.

Enfin, d'autres facteurs, extérieurs aux collectivités locales, sont susceptibles d'avoir une influence sur leur autonomie financière en matière de dépenses, à savoir les financements croisés et le recours à l'externalisation. En effet, une collectivité qui participe financièrement à une opération qui fait l'objet de financements croisés inter-collectivités, ne peut exercer un contrôle total sur les opérations engagées, et ceci d'autant plus qu'elle n'est pas le financeur principal.

En revanche, l'externalisation peut constituer un moyen pour la collectivité de maîtriser ses dépenses. La mise en concurrence du service public avec le service privé est systématique en Angleterre. En Hongrie, les services techniques n'existant pas au sein des collectivités locales, celles-ci ont toujours

recours à l'externalisation. Cependant, il faut noter que tous les pays ne sont pas prêts à franchir le pas, notamment en raison du prix « humain » à payer et de la « fonction sociale » que conservent les collectivités, comme par exemple en Belgique. Pour autant le recours à l'externalisation est diversement apprécié en France, notamment en raison des limites posées à ce mode de gestion, qui sont celles de la qualité du service rendu et de la capacité à contrôler l'activité.

ALLEMAGNE, UN MODELE DEPASSE ?

Le but de l'étude menée en Allemagne ne diffère pas de celles menées dans les autres pays. Néanmoins, il est nécessaire de préciser les hypothèses de travail retenues dans le cas particulier de ce pays, notamment du fait de son statut de fédération.

Il a ainsi 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.

Les propos suivants ont donc pour objet de présenter les résultats des entretiens menés dans le *Land* du Bade-Wurtemberg avec les Maires et/ou les Directeurs des Finances de sept communes, du chef de l'administration d'un Kreis, et du Directeur de l'école d'administration de Kehl.

Il est à noter que les collectivités locales qui ont fait l'objet de cette étude sont des deux bords politiques, à savoir la CDU (Christliche Demokratische Union), parti chrétien-démocrate, et le SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschland), parti social-démocrate, même si, en raison du contexte local, elles sont majoritairement démocrates-chrétiennes. Cet échantillon comprend à la fois des communes « riches » et des communes « pauvres », sachant que le Land de Bade-Wurtemberg est considéré comme un *Land* riche, contributeur net de la péréquation, ce qui influe nécessairement sur son opinion dans le débat sur les 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 ? Le modèle allemand serait-il usurpé ?

1. Sentiment général

a. Organisation institutionnelle

1. Les niveaux d'administration

Comme il a été précédemment rappelé, l'Allemagne est un Etat fédéral, composé de seize *Länder*. Ses trois principaux niveaux d'administration sont la commune (*Gemeinde*), le *Landkreis* ou *Kreis*, dont il faut souligner le caractère particulier, puisqu'il s'agit à la fois d'une autorité déconcentrée du Land et d'une collectivité locale, et enfin le *Land*.

Il est cependant nécessaire de compléter cette connaissance un peu simplifiée de l'organisation territoriale allemande. En effet, à ces trois niveaux d'administrations, s'ajoutent le plus souvent d'autres niveaux, différents selon les *Länder*. L'Allemagne étant un Etat fédéral, où le *Land* est compétent pour définir le mode d'organisation des collectivités locales, le nombre et le type de niveaux varie d'un *Land* à l'autre.

Dans l'exemple du Baden-Württemberg, ces niveaux sont les suivants :

- *Regierungsbezirk/präsidium* : unité territoriale d'administration déconcentrée du Land.
- *Regionalverband* : unité territoriale d'aménagement. Son assemblée est élue au suffrage indirect par les communes et les *Kreise*.

A la lueur des entretiens menés, il s'avère que le seul niveau, dont l'existence soit véritablement contestée est celui du *Regionalverband*, dont le découpage artificiel est critiqué, de même que son absence de légitimité. Ses compétences pourraient, selon les acteurs locaux rencontrés, être transférées aux niveaux supérieurs ou inférieurs.

Malgré la particularité du *Landkreis*, tout au moins pour des Français, puisqu'il est à la fois collectivité locale et autorité déconcentrée de l'Etat, ce niveau d'intervention territorial n'a jamais été critiqué. Au contraire, sa pertinence en tant qu'échelon intercommunal a été maintes fois soulignée.

2. Le découpage administratif des collectivités locales

Le découpage administratif des collectivités locales a fait l'objet d'une importante réforme dans la partie occidentale de l'Allemagne dans les années 1970, conduisant à une réduction substantielle de leur nombre et donc à un accroissement de leur taille. Il est à noter que cette réforme a été menée de manière autoritaire.

Aujourd'hui, de manière générale, le nombre et la taille des collectivités locales est considéré comme étant adapté, tout au moins dans la partie occidentale de l'Allemagne. Si certains estiment cependant que le nombre des collectivités locales est encore trop important, ils ne pensent pas qu'une nouvelle réforme soit urgente, notamment du fait de l'existence de syndicats intercommunaux, qui pallie les problèmes des collectivités locales trop petites.

Il n'y a d'ailleurs pas de contestation de la répartition des compétences entre les collectivités locales.

b. *Autonomie financière*

1. Définition

L'autonomie 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 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 dans celui de disposer d'une marge de manœuvre en ce qui concerne à la fois la fixation des recettes et des dépenses.

2. Sentiment

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. Elles s'estiment trop dépendantes 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 n'est pas ressentie comme une contrainte

Tous réclament un accroissement de l'autonomie.

2. Ressources hors emprunt

a. Les ressources fiscales :

Il est tout d'abord nécessaire de préciser la différence fondamentale entre deux sortes d'impôts dont bénéficient les collectivités locales en Allemagne. Il faut distinguer les « impôts communautaires » qui sont assimilables à des dotations, des impôts qui constituent des ressources fiscales propres et qui sont ici présentés.

Ces impôts sont les suivants :

- *Gewerbesteuer*, assimilable à la taxe professionnelle
- *Grundsteuer* ou impôt foncier
- *Bagatellesteuer* : ce sont de petites taxes locales, que les communes perçoivent librement et dont les modalités varient d'un Land et d'une commune à l'autre (exemples : taxe sur les chiens, sur les spectacles, taxe sur les boissons et les glaces)

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 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 collectivités locales 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 collectivités locales qui ont adopté ce choix 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.

b. Autres ressources

1. Les dotations

Les dotations se divisent en dotations globales et dotations affectées. La part de ces dernières est en baisse, puisqu'elle ne représentent en 2001 que 41% du total des dotations (contre 46% en 1995).

- Dotations globales :

A côté des impôts déterminés et reçus par la collectivité locale en vertu de la Constitution, il existe donc en Allemagne plusieurs impôts partagés qui constituent en fait des dotations globales (*nicht zweckgebundenen Zuweisungen*), dont le législateur et non les collectivités locales déterminent l'assiette, le taux et la répartition (article 106 de la Loi Fondamentale). Ces impôts sont les suivants : impôt sur le revenu (*Einkommensteuer*), impôt sur les bénéfices (*Körperschaftsteuer*), impôt sur le chiffre d'affaires (*Mehrwert/Umsatzsteuer*), impôt sur le revenu du capital mobilier (*Kapitalertragsteuer*). Cette répartition des impôts assez complexe n'est pas étrangère au sentiment de manque de lisibilité de la responsabilité fiscale.

- Dotations affectées :

Elles sont fixées par le Land et financées par la « masse financière des communes ». Elles sont essentiellement affectées pour des projets d'infrastructure communale. En ce qui concerne les projets de construction de routes, les transports en commun locaux ou la rénovation de quartiers anciens, le Bund participe également au subventionnement, toujours sur la base de projets communaux.

2. La péréquation

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 rigoureuses 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.

Concernant la globalisation ou la spécialisation des dotations, le sentiment n'est pas unanime ni pour plébisciter, ni pour rejeter l'un ou l'autre. La spécialisation est notamment perçue comme étant justifiée dans le cadre du subventionnement de projets particuliers et non pas comme représentant une sujétion.

3. Les ressources et taxes d'exploitation

Le niveau des ressources et taxes d'exploitation est assez faible. En moyenne dans les collectivités locales qui ont participé à l'enquête, il s'élève à 8,73%, l'écart allant de 2,2% à 15%. Leur évolution est quasi-stable.

Cette ressource donne lieu à peu de commentaires, car elle est considérée comme une donnée quasiment stable.

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

3. Emprunt

Toutes les collectivités infranationales interrogées ont recours à l'emprunt. Celui-ci est néanmoins largement conditionné, ce que les acteurs des collectivités locales trouvent totalement justifié. Le montant annuel d'emprunt d'une commune ne peut-être déterminé librement par celle-ci, mais est soumis à autorisation préalable du Land, laquelle est valable deux ans et est soumise aux conditions suivantes :

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

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.

4. Dépenses

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 recours à des prestataires extérieurs est possible. Il y est ainsi fait appel par les communes lorsque cela est justifié économiquement et qualitativement.

Il est fait appel à des partenariats pour financer certains projets, le plus souvent avec des institutions publiques et particulièrement avec les communes voisines. Ces partenariats sont perçus comme étant un bon mode de gestion.

5. Débats et perspectives

a. Les réformes en débat

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.

b. L'autonomie financière des collectivités locales en Allemagne et l'Europe

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.

Un modèle unique européen semble généralement peu envisageable, au moins à court terme. Pour certains, il peut constituer un idéal, mais de manière plus générale, le système de finances locales doit avant tout être adapté à un contexte local.

Il est à noter que l'attachement à l'inscription dans la loi fondamentale 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, UN MODELE FAUSSEMENT LIBERAL

L'administration territoriale locale en Angleterre est en cours de mutation. Il existe aujourd'hui plusieurs situations correspondant aux différents stades de cette évolution. Le modèle traditionnel est organisé autour du district (le niveau communal regroupé) et du comté (de taille départementale). Il existe des fusion de ces deux niveaux, en milieu urbain avec les *metropolitan districts* et en milieu rural avec les *unitary authorities*. Le projet de création des régions pourrait permettre une généralisation du modèle des *unitaries*.

1. Sentiment général.

a. Organisation institutionnelle.

La définition unanime de l'autonomie ressemble à une revendication : l'autonomie est perçue comme la liberté pour les collectivités de répondre aux attentes de leurs habitants. L'unanimité est même absolue pour dire que le niveau d'autonomie du pays est insatisfaisant et que la tutelle de l'Etat est trop forte. Quant au nombre de niveaux de collectivités, on sent que la tendance naturelle et acceptée est au remplacement généralisé des comtés et districts par des « *unitaries* ». En revanche, le comté du Kent voit d'un assez mauvais œil le projet de création des régions. La taille des collectivités n'est pas un sujet de débat en Angleterre – où le regroupement communal a déjà été pratiqué il y a longtemps – pas plus que les rapports entre collectivités.

b. Autonomie financière.

L'autonomie financière est jugée trop faible, notamment du fait de l'étroitesse des bases de fiscalité et des contraintes posées par l'Etat dans le versement de ses diverses participations. Et la situation a largement empiré durant ces vingt dernières années, notamment avec la centralisation de la taxe professionnelle. En revanche, aucune collectivité ne semble mieux s'en sortir que les autres, c'est simplement pire pour les petits budgets. L'autonomie financière actuelle est donc jugée négative – voire très négative – et les collectivités ne semblent disposer que de tout juste assez de moyens pour faire face à leurs obligations.

2. Les Ressources hors emprunt.

a. Ressources fiscales propres : la question de l'autonomie fiscale

La seule ressource fiscale dont dispose les collectivités anglaises est l'impôt foncier. La taxe professionnelle est nationale ; son produit est transféré aux collectivités.

Les personnes interrogées sont unanimes pour considérer que la fiscalité est une clef essentielle de l'autonomie financière. Et les demandes ne manquent pas de voir une autonomie fiscale accrue, que ce soit par un retour à une taxe professionnelle locale, par un partage de TVA ou par un impôt local sur le revenu – l'exemple du récent cas de dévolution écossaise semble avoir inspiré le monde local – même si l'on mesure les limites techniques de ces possibilités. Les impôts qui apporteraient le plus d'autonomie sont la taxe professionnelle et l'impôt local sur le revenu.

La taxe foncière, bien que stable et donc prévisible, ne suffit pas apporter le dynamisme qu'assurait la taxe professionnelle. Et puis, ici aussi on regrette que les bases ne soit pas actualisées. Quant au taux, même si les plafonds très bas fixés par l'Etat ne s'appliquent plus depuis quatre ans, ils n'ont pas été supprimés. De plus, la part des recettes représentées par la taxe foncière étant faible, toute augmentation des besoins se concentre sur cette ressource dans des proportions difficilement supportables de la part du contribuable.

Les impôts locaux (taxe foncière et taxe professionnelle) sont collectés par le district. Du point de vue de l'efficacité, personne n'y trouve à redire : le travail est bien fait et les contribuables savent où chercher des explications. En revanche, la visibilité fiscale en pâtit et le district se voit attribuer des hausses de taux qu'il ne maîtrise pourtant qu'à 20 %. La responsabilité fiscale est d'ailleurs jugée claire par les agents des collectivités qui renvoient à la lisibilité des feuilles d'imposition ; l'avis est différent de la part des élus qui souffrent d'une concurrence fiscale, utilisée comme argument électoral pas toujours de bonne foi.

Au final, le système est plutôt jugé archaïque et inadapté, même si l'on sent que plus de modernité ne le rendrait pas forcément plus adapté.

b. Autres ressources

Le système de dotations est presque unanimement reconnu comme étant extrêmement complexe, mais à peu près juste. Et les personnes interrogées ont le sentiment que l'équilibre est fragile et qu'aller vers moins de complexité ne se ferait qu'au détriment de la justice du système. De même, la péréquation ne nécessite pas d'être augmentée, ni de sortir du cadre territorial étatique. En revanche, le système de dotations est unanimement critiqué pour son évolution constante vers plus de dotations spécialisées, donc plus de dossiers à présenter à l'Etat pour se justifier. Et c'est précisément cette évolution, jugée inquiétante, qui ne fait pas de la péréquation un outil susceptible d'accroître l'autonomie des collectivités.

Sur la question des ressources et taxes d'exploitation, les personnes interrogées trouvent la situation satisfaisante dès lors que les collectivités sont libres de choisir les services concernés.

3. L'Emprunt

D'une manière générale, l'emprunt est plus le domaine des « techniciens » locaux que de leurs élus, plus évasifs sur la question. L'emprunt est perçu de manière positive comme étant un des moyens de financement de l'investissement et en aucun cas du fonctionnement. La solution de l'emprunt est retenue plutôt pour des projets d'importance en matière de logement, d'enseignement ou de voirie, et à condition (du moins jusqu'à cette année) que l'Etat ait validé les dossiers de demande d'accord.

Les relations avec les banques sont bonnes, quoi que plus fréquentes pour la gestion de la trésorerie – confiée par appel d'offres – que pour le financement long. En effet, la banque d'Etat (le Conseil de Crédit des Travaux Publics) offrant des taux bonifiés aux collectivités, celles-ci ne voient que peu d'intérêt dans les propositions commerciales et les émissions obligataires. Le seul intérêt serait la diversification du risque, voire la spéculation, mais des affaires d'insolvabilité dans les années quatre-vingt ont conduit les banques à plus de prudence.

4. Les Dépenses

a. Dépenses et compétences

Le personnel est la principale nature de dépenses. Les principales fonctions sont le logement pour le district ; l'éducation, le social et les ordures ménagères pour le comté. Elles sont obligatoires, la marge de manœuvre pour les collectivités ne résidant que dans la qualité du service offert. La répartition des pouvoirs entre le district et le comté n'est pas toujours claire (par exemple en matière d'ordures ménagères, le ramassage incombant au district et le traitement au comté) et ils sont souvent liés l'un à l'autre dans leurs choix.

b. Dépenses et marges de manœuvre

Les marges de manœuvre sur les dépenses sont jugées négatives, notamment du fait des contraintes posées par l'Etat, tant en fonctionnement qu'en investissement. La seule amélioration en cours vient de la levée du contrôle en matière d'emprunt. Les marges de manœuvre n'existant quasiment pas, la structure des dépenses est donc figée.

Après avoir été rendu obligatoire, puis incité par les gouvernements successifs, le recours à des prestataires extérieurs, l'externalisation de la gestion des services d'une manière générale est tout à

fait entrée dans la culture anglaise (pour ne pas dire britannique). Quelles que soient la couleur politique et la fonction des personnes interrogées, tous s'accordent pour reconnaître ce mode de gestion comme positif. Dès lors que le contrat est bien négocié, que la collectivité se garde la possibilité de reprendre le service à tout moment et que la délégation ne touche pas aux activités de contrôle ou à des fonctions officielles, le service doit être mis en concurrence avec le secteur privé. L'obsession du gouvernement, mais aussi des collectivités, c'est la qualité du service rendu, peu importe la façon de rendre le service. En matière d'investissement, l'Etat incite les collectivités par ses financements à monter des projets avec des entreprises privées, que ce soit par des « *joint-ventures* » ou des projets de mécénats.

5. Perspectives.

Tous sont d'accord pour dire qu'ils ne disposent pas des moyens de leur action, ni surtout d'une autonomie suffisante pour dépenser. Et celui qui est systématiquement montré du doigt, c'est l'Etat : par ses contrôles, les quelques 20 ou 30 plans qu'il exige chaque année pour le versement de subventions spécifiques, les notes qu'il attribue aux collectivités, sur leur gestion en général, mais aussi sur les plans qu'elles doivent lui soumettre.

Ils sont également unanimes pour dire que l'autonomie financière c'est de disposer d'une marge de manœuvre en ce qui concerne à la fois la fixation des recettes et des dépenses. N'avoir d'autonomie que sur la façon de dépenser l'argent qu'on vous donne chaque mois, « *c'est comme de l'argent de poche !* ». Les personnes interrogées souhaitent donc toutes un accroissement de l'autonomie financière des collectivités. Le débat existe, mais uniquement parmi les professionnels, ce n'est pas un débat de société. Quant à savoir si la tendance est à l'accroissement de l'autonomie, la réponse est complexe : oui, en apparence, mais en fait, le contrôle de l'Etat prend une autre forme. La dépense et la recette seront plus aisées à fixer, mais les contrôles de résultats et les standards à respecter seront plus strictement mesurés et sanctionnés. Le projet est de ne plus donner qu'une seule note à chaque collectivité pour l'ensemble de sa gestion ; et seules les collectivités qui auront « la moyenne » en quelque sorte pourront bénéficier d'une plus grande autonomie.

La décentralisation de la taxe professionnelle paraît irréaliste, notamment parce que le monde économique, qui contribue largement au financement de la vie politique, y est opposé.

Il est étonnant de constater que lorsqu'on demande quelle expérience européenne pourrait inspirer l'évolution de la situation anglaise, les personnes interrogées en viennent systématiquement à s'écarter de la question pour citer l'exemple des Etats-Unis, et au-delà, de pays du Commonwealth, tels que l'Australie, le Canada ou la Nouvelle-Zélande. Quant à l'hypothèse d'un modèle européen, la réponse est polie : oui, peut-être, un jour, mais est-ce vraiment souhaitable ? Il y aura probablement une certaine convergence...

L'Angleterre, un modèle faussement libéral ou pouvant paraître comme libéral en raison de la mise en concurrence systématique des services publics locaux. Cette mesure, si elle s'est inscrite historiquement dans une démarche idéologique clairement libérale, répond dans les faits à une volonté d'assurer un service public de qualité sur l'ensemble du territoire. Paradoxalement, cette contrainte, ainsi que la notation des collectivités dans l'attribution de dotations d'Etat, révèle un attachement plus grand au principe d'égalité des usagers que de liberté des territoires.

BELGIQUE : UN MODELE IGNORE ?

« Certaines évolutions [que vont connaître les communes] telles que la réforme des polices, la libéralisation du secteur de l'énergie ou le respect des normes d'environnement engendreront des répercussions financières qui affectent les marges de manœuvre budgétaires futures du secteur local. Ces nouvelles perspectives suscitent une inquiétude légitime auprès des nouveaux mandataires communaux [renouvellement en octobre 2000] »¹². On constate que la question de l'évolution des marges de manœuvres financières des communes est un problème partagé en Europe.

1. Mise en perspective.

La Belgique est depuis 1970 un Etat fédéral. Aujourd'hui cinq pouvoirs interviennent sur ce territoire : le gouvernement fédéral, la communauté (fondement culturel et linguistique), la région (fondement territorial), la province et la commune. Dans le cadre de notre étude sur l'autonomie locale n'ont été étudiés que les niveaux locaux, c'est à dire les provinces et les communes avec une accentuation de l'étude sur les communes. Un point sera toutefois réservé à l'autonomie financière des régions à la fin de cette étude.

La Belgique compte 589 communes qui possèdent un conseil directement élu et qui ont des compétences larges organisées autour du principal de « l'intérêt communal ». On peut noter par exemple des compétences telles que le maintien de l'ordre public, l'organisation des élections, l'entretien des routes, l'enseignement, le social (CPAS). Les communes sont des autorités de nature constitutionnelle, mais elles sont subordonnées aux autres pouvoirs et notamment à la région. Cette dernière est l'autorité de réglementation (depuis janvier 2002, régionalisation de la loi communale), l'autorité de financement et l'autorité de tutelle pour les communes.

Toutefois, les communes ont toujours joué un rôle central en Belgique et sont notamment un lieu de synthèse identitaire pour les Belges. Beaucoup de Belges continuent à habiter leur commune d'origine quitte à travailler ailleurs. Les villes belges ont préexisté à la création de l'Etat belge comme des régions belges. C'est pourquoi l'intercommunalité progresse très faiblement en Belgique.

La Belgique n'est-elle pas un modèle d'autonomie financière locale qui s'ignore et qui est le plus souvent ignoré ? En effet, la garantie de l'autonomie financière est réelle (inscription dans la Constitution, grande liberté de gestion du budget et du patrimoine), l'autonomie fiscale est relativement forte (liberté de taux sur les additionnels, liberté de créer de nouveaux impôts) et l'autonomie budgétaire est étendue. Même si l'autonomie financière n'est pas complète, notamment en raison de la faible marge de manœuvre sur les dépenses (mais une collectivité locale peut-elle être

totallement indépendante financièrement ?), la Belgique représente un modèle intéressant d'autonomie financière, entre le modèle d'autonomie budgétaire et le modèle de décentralisation fiscale présentés précédemment. Toutefois, les acteurs locaux belges ont une perception beaucoup plus négative de leur système de financement que la France. Ils évoquent deux problèmes principaux : l'autonomie fiscale dont ils bénéficient ne leur suffit pas à garantir une réelle autonomie financière et la forte diminution actuelle de leur autonomie budgétaire. La Belgique est un modèle qui s'ignore et que nous ignorons bien souvent. Ne gagnerait-il pas à être mieux connu ?

2. Introduction : 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 personnes interrogées).

Pourtant, 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. 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. Celles-ci correspondant à deux perceptions vraiment différentes de l'autonomie, il nous a paru intéressant de les présenter :

- **L'autonomie par les ressources.** L'autonomie financière signifierait, pour les acteurs locaux belges, avoir des ressources propres, sous la forme de ressources fiscales ou des dotations non affectées. Une autre définition est parfois donnée : l'autonomie financière c'est la faculté de

¹² In DEXIA « *Regards financiers sur la nouvelle législature, analyse prospective des finances communales wallonnes : simulation 2000-2006* ».

trouver soi-même les ressources, là où la collectivité est implantée, et de gérer soi-même ces ressources.

- **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 collectivité locale). Dans ce cas, toutes les compétences transférées, imposées par l'Etat devraient être financées par des transferts de moyens. Enfin, si on regarde l'autonomie comptable, il faut prendre le ratio dette / fonds propres. C'est le seul vrai ratio d'autonomie financière pour les collectivités locales.

Les acteurs locaux belges ont une perception négative de l'évolution de leur autonomie financière. Huit personnes interrogées sur dix considèrent que l'évolution de leur autonomie financière est négative, certains pensant même qu'elle se réduit comme 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.

3. Les ressources hors emprunt

L'autonomie financière ne signifie pas obligatoirement **autonomie fiscale**, pour toutes les personnes interrogées. En effet, bénéficier d'une autonomie fiscale ne garantit pas toujours l'autonomie financière, notamment en raison de l'incertitude des ressources (qui dépendent de la conjoncture) : « *Ce n'est pas l'impôt qui permet d'être indépendant, mais son rendement.* ». De plus, si l'autonomie fiscale peut signifier autonomie financière, la question se pose de l'égalisation et de la justice fiscale entre les territoires, inégalement dotés en bases fiscales. Ainsi, concernant la question des impôts locaux, certains acteurs locaux interrogés pensent qu'il serait préférable de distinguer les impôts pour rapporter de l'argent (rendement élevé) et les impôts qui permettent de mener une politique. Ne serait-il pas plus pertinent, dès lors, de limiter les impôts locaux à la catégorie de ceux qui permettent de mener une politique (impôts fonciers, taxes ciblées...) ? Enfin, la question se pose pour certains de savoir si finalement l'autonomie financière ne serait pas plutôt le fait de disposer d'un **patrimoine** propre quel que soit le moyen de financement initial de celui-ci.

Les communes belges ont la **capacité juridique de créer de nouveaux impôts** (surtout des taxes). Les acteurs locaux apprécient cette liberté et l'utilisent beaucoup. Cette grande inventivité des communes dans la création de taxes locales nuit toutefois à la lisibilité de la politique fiscale sur un territoire et est parfois encadrée par les régions au nom du précepte de « trop d'impôt tue l'impôt », mais aussi pour permettre une certaine régulation. C'est le cas de la région wallonne qui a adopté un pacte fiscal afin de réglementer l'utilisation de ces taxes locales. La majorité des acteurs locaux

considère comme une chance¹³ cette capacité juridique de créer des impôts car elle leur permet de compléter leurs ressources propres et surtout de mener des politiques incitatives en direction des habitants, entreprises et usagers de leur commune¹⁴.

Les impôts perçus par les communes belges (43,6% de leurs ressources) sont donc les suivants :

- Les **taxes communales** instituées par les communes selon leurs besoins et perçues par les communes. Celles-ci sont très nombreuses et très variées mais leur rendement est généralement peu élevé. Ces taxes représentaient en 1998 17,8% des recettes fiscales des communes.
- Les **additionnels aux impôts d'Etat**. Ces taxes additionnelles s'établissent sur le précompte immobilier (43,3% des recettes fiscales), l'impôt des personnes physiques (36,7% des recettes fiscales) et la taxe de circulation des véhicules automobiles.

Concernant **l'assiette** des impôts locaux perçus par les communes, se posent les problèmes classiques dus à la difficulté de trouver des impôts locaux à l'assiette pertinente. La base du précompte immobilier en Belgique n'est pas mise à jour depuis 1970 ce qui pose deux problèmes : une base fiscale très restreinte et non évolutive (ce qui oblige à pratiquer des taux importants) et une mauvaise répartition de l'impôt. Cette question de l'injustice fiscale de la base de l'impôt se retrouve concernant la taxe additionnelle à **l'impôt sur le revenu**.

En effet trois problèmes se posent aux acteurs locaux concernant cette base :

1. La base de cet impôt est une base gérée par l'Etat, donc les ressources des collectivités locales varient selon les réformes décidées par l'Etat.
2. Les revenus des ménages étant inégalement répartis selon les communes, l'impôt sur le revenu est également mal réparti, ce qui désavantage les communes pauvres en base fiscale.
3. En Belgique plus spécifiquement se pose la question de l'imposition des revenus des travailleurs frontaliers. En effet, de nombreux habitants des communes belges travaillent hors de Belgique et paient leurs impôts sur le revenu dans les autres pays (Pays-Bas, France...). Ceci rend alors impossible la mise en place de la taxe additionnelle de l'impôt sur le revenu.

Les acteurs locaux belges sont ainsi relativement mécontents de l'assiette de leurs impôts locaux et appellent des réformes tout en étant conscients qu'une base fiscale idéale n'existe pas.

Concernant **le taux** des impôts locaux, les acteurs locaux belges considèrent qu'ils sont relativement libres dans la fixation des taux des impôts locaux. La question se pose toutefois au niveau des pouvoirs régionaux, de la nécessité ou non d'un fort encadrement des taux des impôts communaux. En effet, l'encadrement des taux des impôts permet de lisser la charge fiscale sur les différents habitants, mais d'un autre côté, cet encadrement nuit à la collectivité qui souhaite mener une politique

¹³ Il faut tout de même noter que certains pensent que cette chance doit être relativisée car en définitive ces impôts coûtent très cher à concevoir et à percevoir. Ils sont surtout efficaces dans les communes importantes et à forte base fiscale.

¹⁴ Exemple de taxes locales sur les entreprises : 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). Autres taxes : sur l'autorisation d'établissement dangereux, la construction de trottoirs, taxe sur les parking, taxe sur les chiens.

d'équipement active. La région wallonne a souhaité encadrer les taux des impôts locaux dans le cadre du pacte fiscal pour éviter les trop grandes distorsions entre les habitants de la région.

Les collectivités locales belges ont la responsabilité du **recouvrement** des taxes locales qu'elles mettent en place. Les acteurs locaux belges ne souhaitent pas pour autant être responsables de l'ensemble du recouvrement de leurs impôts.

Les différents impôts des collectivités locales ne sont pas **identifiables** facilement. La multiplication des taxes locales, le principe du centime additionnel posent la question de la lisibilité de l'action politique des collectivités locales. Ce manque de lisibilité se double d'un problème de concurrence fiscale entre les communes en raison d'une volonté d'attraction des habitants sur les différentes communes. Concernant cette question d'attraction des bases fiscales, beaucoup d'acteurs reconnaissent néanmoins que le principal facteur d'attraction est l'environnement et non la fiscalité.

Les communes belges outre l'impôt, se financent par l'intermédiaire des transferts de la Région. On distingue deux types de transfert :

- Le **fonds des communes**, qui est un fonds globalisé, distribué par les régions selon des critères établis par les régions, en négociation avec les communes
- Les **subsidés affectés**, qui sont des subventions affectées, avec des critères stricts concernant l'objet subventionné et les modalités de réalisation de l'action. Ceci concerne plus spécifiquement les investissements.

Les acteurs locaux belges trouvent que le fonds des communes est aujourd'hui organisé au bon niveau et qu'il remplit relativement bien son rôle péréquateur. Les principales critiques concernant le fonds des communes portent à trois niveaux :

1. Le montant actuel du fonds des communes est trop faible pour pouvoir être réellement péréquateur. On ne peut augmenter la péréquation qu'en augmentant le total distribué.
2. Les critères d'attribution du fonds des communes sont trop anciens et non adaptés à la situation actuelle (par exemple pas de prise en compte des externalités). C'est ainsi que la construction du RER à Bruxelles n'est pas décidée par la ville centre, car elle craint que son investissement profite uniquement aux communes périphériques où les Bruxellois iront habiter. De plus, certains critères peuvent être pervers, comme celui de la perte d'emploi sur la ville.
3. L'attribution des fonds est basée sur des chiffres que les collectivités locales ne contrôlent pas. C'est la région qui possède les données de base dans ce domaine.

Enfin, tous les acteurs locaux belges rencontrés soulignent le problème que posent les subsidés affectés. En effet, dans ce cas, les collectivités locales n'ont pas de liberté pour investir l'argent qu'elles reçoivent selon les besoins de leur collectivité. Les collectivités locales sont ainsi liées dans leurs choix d'investissements. La globalisation des subsidés sous forme de droit de tirage serait préférée. Toutefois, tous reconnaissent que ces subsidés sont toujours autant d'emprunts non contractés, donc qu'ils sont positifs dans une logique globale de gestion.

Les taxes d'exploitation semblent être un mode de financement apprécié des acteurs locaux, même si la majorité des personnes interrogées pensent qu'il ne faut pas trop augmenter leur poids dans les dépenses totales.

4. L'emprunt

Les collectivités locales belges ont un **recours courant à l'emprunt** et une perception positive de ce mode de financement, ceci pour deux raisons. C'est un moyen de lisser dans le temps les investissements ; or les collectivités locales belges sont le premier investisseur public. De plus, le système de prise en compte de l'emprunt dans la comptabilité des communes permet une utilisation vertueuse de l'emprunt : les remboursements en capital de la dette comme les frais financiers sont imputés en dépenses courantes du budget courant. Ce goût pour l'emprunt est facilité par la possibilité qu'ont les collectivités locales belges d'utiliser tous les outils de gestion financière, du compte courant aux emprunts long terme en passant par les billets de trésorerie. Pas d'obligation de dépôt des comptes au trésor, pas de limitation des produits accessibles aux collectivités locales... autant d'atouts que les banques mettent à profit pour offrir des produits très diversifiés aux collectivités locales.

Le marché des collectivités locales s'est ouvert à la concurrence mais ce sont encore principalement les grosses villes (comme Bruxelles) qui peuvent s'offrir le recours à la concurrence. DEXIA possède encore 85% du marché des crédits long terme et 95% du marché des comptes courants. Ceci s'explique pour deux raisons principales : les collectivités locales sont encore pour la plupart actionnaires de DEXIA par l'intermédiaire de la holding communale (qui détient 15% de DEXIA Belgique) ; DEXIA de plus offre des services d'analyse financière et de conseil en gestion aux collectivités locales qui ont des produits. Finalement, seules trois banques se partagent le marché : DEXIA, FORTIS et LAMBERT.

Aujourd'hui toutefois se pose en Belgique la question de la **détérioration de l'assise financière** des communes (Cf. quasi faillite de Liège) notamment en raison de la diminution de la base de l'impôt sur le revenu, de l'augmentation des compétences à gérer (réforme des polices et des hôpitaux) et enfin de la question du paiement des retraites des fonctionnaires communaux, à la charge de chaque collectivité.

5. Les dépenses

Les **dépenses de personnel** sont le premier poste de dépenses dans toutes les communes belges (entre 50 et 70%) ce en raison notamment du financement des dépenses d'éducation (paiement des professeurs). Les postes de dépenses suivants sont les subsides [subventions] au centre social communal et à la zone de police. Toutes ces dépenses sont des dépenses obligatoires et constituent la majeure partie du budget. Par conséquent, les acteurs locaux belges considèrent qu'ils n'ont qu'une faible marge de manœuvre concernant les dépenses. Ceci se double d'une très faible possibilité de

modification des dépenses en pratique, même si la théorie dote les communes belges d'une forte autonomie par la responsabilité de tout ce qui relève de l'intérêt communal. Les acteurs locaux considèrent ainsi qu'ils ont plus de prise sur les recettes que sur les dépenses.

Concernant le **partage** des compétences, les acteurs locaux belges considèrent que celui-ci est adéquat sauf en ce qui concerne la charge financière. Certains plaident pour la suppression du niveau de la Province. Beaucoup attendent de la régionalisation de la loi communale une clarification des compétences de chaque niveau de collectivité.

Le recours à des **prestataires extérieurs** est pratiqué mais de façon limitée. Il est accepté quand cela permet aux collectivités locales de se recentrer sur leur métier propre mais il est craint, notamment en raison de ses conséquences humaines.

Le cofinancement de projets semble peu pratiqué notamment dans sa logique contractualiste. Les communes belges financent parfois des projets initiés par les régions, mais principalement sous la contrainte. Une amorce de cofinancement a émergé avec la création des zones de police.

6. Qu'est ce que l'autonomie financière ?

Les acteurs belges trouvent en définitive 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 pertinente.

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. En outre, 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. Pourtant, il est difficile de savoir dans quel sens va le débat. Serait-ce vers « l'accroissement encadré de l'autonomie ? » Peu d'acteurs locaux belges pensent qu'il puisse y avoir un modèle unique de finances locales en Europe, notamment en raison de la forte diversité institutionnelle des pays. Toutefois, tous s'accordent pour citer la charte européenne de l'autonomie locale comme référent européen et pour plébisciter l'adoption de principes communs au niveau européen permettant de garantir l'autonomie des collectivités locales.

7. Annexe. L'autonomie financière des régions belges¹⁵.

Les régions en Belgique **sont les Etats fédérés** de l'Etat fédéral belge. Elles ont à ce titre 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. Les Régions sont administrées par un gouvernement régional et un conseil régional.

Le principe **d'autonomie budgétaire** des Régions est inscrit dans la Constitution, c'est-à-dire que les régions ont la liberté d'allouer les fonds dont elles disposent aux différents postes de leur budget. Cette autonomie budgétaire se double depuis 1989 d'un principe **d'autonomie fiscale**, garanti constitutionnellement (art 170.2). Ce principe d'autonomie fiscale implique, un transfert total de compétences législatives sur certains impôts régionalisés, la possibilité de moduler le taux de l'impôt sur le revenu (IR) et la possibilité d'instaurer de nouveaux impôts pour les régions¹⁶. On peut donc en conclure que les régions belges bénéficient de **l'autonomie financière complète**.

Toutefois le principe d'autonomie fiscale qui se traduit notamment par la ristourne d'impôt d'Etat (i.e. le transfert d'impôts d'Etat) aux régions est limité en pratique. En effet, les régions flamandes notamment invoquaient le principe du « **juste retour** » selon lequel la part de l'IR accordée aux régions est proportionnelle à ce que chaque région génère dans les recettes totales de l'IR du Royaume. Ce principe du « juste retour » est cependant atténué par le principe de « **solidarité nationale** » appliqué par le gouvernement fédéral et qui permet une redistribution en faveur des régions à moindre capacité fiscale.

Dans les faits on constate une réelle autonomie budgétaire des régions wallonne et flamande avec des choix marqués en faveur des priorités politiques des gouvernements régionaux. Ainsi par exemple la Wallonie consacre deux fois plus de fonds à la formation que la Flandre. Concernant l'autonomie fiscale, on peut constater que les régions belges bénéficient de beaucoup plus d'autonomie que les Länder mais moins que les régions espagnoles.

¹⁵ Extraits choisis d'une note du Poste d'Expansion Economique de Bruxelles-Royaume « Autonomie fiscale et budgétaire des Communautés et des Régions en Belgique », janvier 2001. En ligne sur leur site.

¹⁶ Les impôts dont bénéficient les régions belges sont : 1. Les impôts régionaux (taxe sur les jeux, taxe sur les appareils de divertissement, taxe sur les débits de boisson, droits de succession, droits de mutation par décès, précompte immobilier, droits d'enregistrement sur les transmissions d'immeubles à titre onéreux, taxe de circulation des véhicules automobiles) ; 2. Les impôts conjoints : l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

ESPAGNE : UN MODELE IDEALISE A TORT ?

1. Sentiment général

a. Organisation institutionnelle

La nécessité historique de préserver l'unité de la Nation en organisant la décentralisation est unanimement reconnue. Le discours centralisateur est rare, voire inexistant. Le sentiment général est celui d'une organisation territoriale et institutionnelle achevée et satisfaisante, résultat d'une prise en compte des aspirations "nationales" de certaines régions à forte identité (Pays Basque, Catalogne) et d'une nécessaire organisation décentralisée (proximité = efficacité).

L'organisation institutionnelle territoriale fait la part belle aux communautés autonomes au détriment des autres niveaux d'organisation locale, les provinces et les communes, qui ont une importance moindre dans l'analyse de la situation espagnole.

Les communes se sentent lésées par la décentralisation qui privilégie, au plan légal, politique et administratif, l'échelon régional alors que la Constitution espagnole n'établit aucune hiérarchie entre les trois niveaux de d'organisation administrative. Bien que relativement peu nombreuses (8089) par rapport à la France, les communes tentent des regroupements (*mancomunidades, comarcas*) pour des objectifs précis (réalisation d'infrastructures), mais l'intercommunalité reste marginale et apparaît pour certains interlocuteurs comme une nécessité encore trop peu pratiquée.

Les provinces sont le plus souvent considérées comme une réminiscence de l'organisation historique du pays. Elles sont nécessaires à la représentation politique locale mais leur rôle dans l'organisation du territoire reste flou. Beaucoup d'interlocuteurs pensent que leur suppression serait administrativement indolore mais politiquement délicate. Le statu quo prévaut et la question n'est pas vraiment l'objet d'un débat.

Les communautés autonomes constituent le niveau essentiel de la décentralisation espagnole perçue comme une indéniable réussite menée avec pragmatisme en adaptant la législation (deux rythmes de décentralisation des régions prévus par la Constitution : voie lente et voie rapide; adaptation par accords quinquennaux des transferts de compétences et des financements) et en prenant le soin d'une quasi individualisation progressive d'un large transfert de compétences.

Les interlocuteurs rencontrés parlent d'un système original d'organisation territoriale d'inspiration fédérale (comparaison avec l'Allemagne) et centrale (comparaison avec la France) : " *Ce système situe l'Espagne à mi-chemin entre un Etat décentralisé et un Etat fédéral*".

La décentralisation, aujourd'hui considérée comme achevée, apparaît comme un bon compromis qui a permis les adaptations nécessaires aux disparités politiques et culturelles de l'Espagne.

b. Autonomie financière

L'autonomie financière est jugée satisfaisante dans ses principes. La Constitution de 1978 et les lois organiques de financement des collectivités territoriales (communautés autonomes notamment) composent un cadre favorable à cette autonomie traduite par "*la coresponsabilité fiscale*". Cette notion quasi emblématique de la décentralisation des finances est notamment illustrée par le reversement aux communautés autonomes de la part de l'impôt sur le revenu (IR) recouvré sur leur territoire, passé de 15% à 50% entre 1996 et 2002.

Les principes de "*solidarité*" et "*niveau suffisant*" des transferts financiers par l'Etat sont souvent avancés comme des signes de forte autonomie financière.

La *capacité normative* des communautés autonomes est diversement appréciée : souvent perçue comme marginale (la création d'impôts est possible mais de fait limitée donc peu rentable fiscalement et coûteuse politiquement), elle apparaît plus efficace en ce qui concerne les marges de modulation de l'IR.

Une étape supplémentaire pourrait être franchie avec une part régionale de la TVA que certains demandent mais qui se heurte aux résistances du pouvoir central.

Au niveau des communes, l'autonomie financière apparaît insuffisante et mal organisée. Les collectivités dites locales (par opposition aux régions) se sentent pénalisées par des transferts de compétences (aide sociale, infrastructures éducatives et sportives, etc.) sans avoir les moyens fiscaux adaptés en conséquence. Dans son fonctionnement comme dans ses aspirations, la fiscalité des communes est proche du système français qui en est la référence.

En effet, même si elles exercent une forme de "coresponsabilité fiscale" en agissant sur les taux des impôts locaux, les communes exercent une pression fiscale supérieure à celle des communautés autonomes ce qui, pour certains interlocuteurs, est le signe d'une déficience de leur autonomie et de l'inadéquation du système des finances locales à la réalité du territoire.

2. Les Ressources hors emprunt

a. Ressources fiscales propres : la question de l'autonomie fiscale

Le transfert des impôts de l'Etat aux communautés autonomes est considéré comme satisfaisant avec, notamment, la part de reversement de l'IR.

La participation aux recettes de l'Etat, élément essentiel de l'autonomie fiscale des communautés autonomes est diversement apprécié. Il s'agit d'un pourcentage de participation au recouvrement des impôts nationaux qui est reversé aux communautés autonomes en fonction d'un ensemble de critères (population, effort fiscal, niveaux de services sociaux et d'infrastructures, etc.).

Ce système de financement fait l'objet de nombreuses critiques du fait de la négociation rendue nécessaire entre l'Etat et les communautés autonomes : ce système représente pour certains "*un mépris manifeste pour les compétences parlementaires (nationales)*". Le caractère peu précis des critères de calcul de la part des reversements a ouvert la voie à ce que certains nomment le

"bilatéralisme opaque". En effet, les communautés autonomes les plus puissantes politiquement négocient directement avec le Gouvernement l'appréciation de ces critères et, en corollaire, le niveau de recettes reversé¹⁷.

Pour certains interlocuteurs, ce financement est une des conséquences de l'absence de définition, dans la Constitution espagnole, du système de financement des autonomies. Ils demandent la mise en place d'instruments et de critères objectifs qui ne soumettent pas le financement à une négociation bilatérale Etat/Communauté autonome.

Le principe même de financement des communautés autonomes par un reversement des recettes de l'Etat est parfois remis en cause. L'énoncé des motifs de la principale loi organique de financement des communautés autonomes (LOFCA) qui indique que *"la source de financement la plus importante des communautés autonomes proviendra de la participation qui sera fixée aux recettes générales de l'Etat"* illustre pour certains interlocuteurs le peu de confiance que le législateur fait aux ressources propres des communautés autonomes.

D'autres remarquent les disparités de situations qui font que, dans la pratique, certaines communautés autonomes obtiennent un tel rendement de leurs ressources propres que la part des reversements de l'Etat est une ressource financièrement secondaire.

Si les communautés autonomes ne semblent pas souffrir des transferts de certains impôts, les collectivités locales (communes) dénoncent le système de recouvrement des impôts et taxes locales (foncières, professionnelle, véhicules) qui les contraint à présenter à l'administré plusieurs fois par an une "facture" dont le coût politique apparaît élevé. Avec des marges de manœuvre limitées sur les taux dans le cadre d'une fourchette fixée par le gouvernement, les communes sont confrontées à un système de taxes locales jugé archaïque et peu adapté aux nécessités de leur financement.

b. Autres ressources

1. Le Fonds de compensation interterritorial

C'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 Parlemet aux communautés autonomes et aux provinces, le cas échéant"*.

¹⁷ La fixation du niveau de participation s'opère de la manière suivante :

- négociation et fixation du volume global des ressources correspondant aux services transférés par l'Etat aux Communautés autonomes pour l'année antérieure à l'accord quinquennal;
 - Répartition de ces ressources entre les Communautés autonomes suivant les critères de population, effort fiscal, participation aux charges générales de l'Etat, "déficit" des services sociaux et des infrastructures, etc.
 - soustraction du rendement des impôts transférés par l'Etat;
 - détermination du pourcentage de la part de reversement de l'Etat et application à chaque année de l'accord quinquennal.
- A partir de l'accord 1992-1996, s'ajoute à la part des reversements de l'Etat les 15% de la participation territorialisée de l'IR, passée à 50% en 2002.

Certains interlocuteurs considèrent qu'en plus du FCI, le budget de l'Etat doit agir comme un grand fonds de compensation. Le FCI sera "*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

Comme on peut le voir, il s'agit de critères d'appréciation parfois variables qui occultent en réalité une négociation au sein du Conseil de Politique Fiscale et Financière.

La Constitution exige que les transferts financiers du FCI servent à financer des projets à caractère local, "cantonal" (*comarcal*), provincial ou régional concernant les infrastructures, les ouvrages publics, l'aménagement du territoire, les logements ou l'équipement collectif, l'amélioration de l'habitat rural, les transports et communications et, de manière générale, les investissements qui contribuent à réduire les disparités de revenus et de richesses entre les habitants.

Le gel de ce fonds en 1997 a fait l'objet de vives critiques et on peut dire qu'actuellement certaines communautés autonomes dépendent directement du FCI et d'autres moins directement, puisqu'elles ont augmenté leurs ressources propres.

2. Les affectations de mise à niveau

Art. 158.1 de la Constitution : "*Le Projet de finances générales de l'Etat pourra établir une affectation aux communautés autonomes en fonction du volume des services et activités d'Etat qu'elles auront assumées et de la garantie d'un niveau minimum dans la prestation de services publics fondamentaux*". Ce dispositif vise à maintenir un niveau minimum de services publics. En retour les communautés autonomes doivent rendre compte de l'utilisation de ces affectations et du niveau de prestation assuré dans les services financés. Là encore, les interlocuteurs rencontrés s'interrogent sur les critères d'évaluation des niveaux de service pour ce type de financement.

3. Les fonds structurels européens

Il s'agit du FEDER, du FSE et du FEOGA (Orientation et Garantie). Tout se passe comme si les Espagnols n'anticipaient pas la disparition ou tout au moins la forte baisse de ces financements qui sont, pour certaines collectivités, une source de financement importante. Certains interlocuteurs évoquent la nécessité de prévoir des financements alternatifs alors que d'autres font confiance aux capacités de négociation (nationale et régionales) pour éventuellement infléchir les décisions de l'UE après 2006.

3. L'Emprunt

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 restrictions suivantes qui peuvent être analysées comme une limitation à l'autonomie financière :

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

Les opérations d'emprunt à l'étranger sont soumises à une autorisation préalable de l'Etat en Conseil des ministres. 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.

Les commentaires sur l'emprunt font souvent référence aux différentes périodes de plus ou moins grand endettement des communautés autonomes en fonction des époques de la décentralisation. Le rôle du marché et de la Banque d'Espagne (action sur les taux) sont évoqués comme modérateurs dans les excès d'endettement. Une évaluation du rôle des Caisses régionales d'épargne (*Cajas de Ahorros*) avec la plus connue d'entre elles, la *Caixa* de Barcelone, n'a pas été possible dans le détail, mais il semble que dans certaines communautés autonomes leur action ait été déterminante pour favoriser l'action des collectivités territoriales.

4. L'endettement des communautés autonomes

La forte augmentation de l'endettement des communautés autonomes est souvent analysée comme une conséquence de l'insuffisante autonomie financière qui résulte des systèmes successifs de financement quinquennal. En conséquence, une plus grande autonomie fiscale du système permettrait de réduire l'endettement des communautés autonomes.

Certains considèrent que l'endettement des communautés autonomes dans les années passées est sans aucun rapport avec la nature du système de financement, si ce n'est que son absence de transparence a permis de favoriser la multiplication "*d'alibis politiques*" dans les communautés autonomes qui ont ainsi pu justifier leur propre endettement comme une conséquence de l'insuffisance du système de financement.

L'évolution de l'endettement des communautés autonomes (d'une quasi absence d'endettement dans les premières années de la décentralisation à un fort endettement dans les années 90 puis à un nouvel infléchissement) est perçue comme une des imperfections de l'autonomie financière des communautés autonomes.

Ainsi, la réforme de 1996, avec la création du reversement d'une part de l'IR, constitue pour certains interlocuteurs une avancée vers une plus grande autonomie financière qui a permis de réduire l'endettement en augmentant les ressources fiscales.

La question du sens de la régulation actuelle de l'endettement des communautés autonomes reste posée : en effet, la LOFCA distingue la dette de trésorerie de la dette de financement des investissements en reprenant une distinction ancienne qui permet le libre accès à l'emprunt pour une période de moins d'un an pour couvrir des besoins ponctuels de trésorerie.

Comme souvent dans les entretiens, les interlocuteurs estiment qu'il faut distinguer la réglementation et la pratique réelle en notant qu'aucune procédure de sanction n'accompagne l'encadrement de l'endettement. En outre, les limitations sont susceptibles d'interprétations qui rendent leur application parfois aléatoire (complexité des instruments financiers, calcul du niveau de consolidation sur lequel évaluer). Il existe en plus, dans la pratique, des limites réelles, quoiqu'informelles : l'interdiction d'émettre des bons à taux nul (*coupon zero*) et la limite de 25% du solde vif total pour la dette en devises.

5. Les Dépenses

a. Dépenses et compétences

Le large champ de compétences des communautés autonomes avec la récente extension aux domaines de la santé et, pour partie, de l'emploi, est une des caractéristiques du système espagnol de décentralisation.

L'organisation financière décentralisée est concentrée, dans son cadre légal comme dans la pratique, sur les questions relevant de la dépense. En effet, au-delà des modes de transferts de financement, des cessions d'impôts ou de certaines capacités normatives, c'est la capacité à faire face aux dépenses dans les domaines transférés qui apparaît primordiale. Cette approche est illustrée par le principe de "*niveau de suffisance*" des ressources que l'Etat doit garantir aux collectivités territoriales, aux termes de la Constitution et des lois organiques sur le financement territorial.

Les dépenses sont également fortement conditionnées par la nécessité de rattrapage du pays dans le secteur des infrastructures et des services publics. Le principe de solidarité "*entre tous les Espagnols*" conditionne largement l'intervention publique nationale et locale en entraînant parfois une surenchère des échelons locaux : la simple comparaison entre des régions très développées telles que la Catalogne et celles encore en retard comme l'Extremadura, souvent citée, illustre la difficulté de mise en pratique de cet objectif.

Le Fonds de Compensation Inter territorial et les fonds structurels européens apportent une partie de la réponse. Certains interlocuteurs ne manquent pas de signaler que la décentralisation permet également à l'Etat de reporter sur les régions les plus riches une part de la responsabilité dans la solidarité inter territoriale.

Au plan local, les dépenses d'infrastructure sont au premier rang. Le fort développement de villes capitales, de villes périphériques des grands noyaux urbains et le "désenclavement" des territoires les plus isolés a été pendant les dernières années une priorité. Aujourd'hui certains interlocuteurs reprochent à la décentralisation de reproduire les erreurs d'un système centralisé : les régions riches et en fort développement mettent leur croissance d'abord au service de leurs propres territoires locaux, au risque de renforcer les inégalités historiques et structurelles.

Enfin, certains transferts de compétences récents ne sont acceptés qu'avec réticence (voire refusés) par certaines régions qui y voient une déresponsabilisation de l'Etat dans des domaines de forts coûts actuels et futurs : ainsi, l'Andalousie a-t-elle refusé le transfert de compétences en matière de santé et d'emploi, arguant d'un transfert de charges trop important de l'Etat vers les régions. Certains expliquent cette attitude par un calcul politicien : l'Andalousie, berceau du socialisme espagnol, dénonce ainsi la politique jugée trop libérale du gouvernement central dirigé par le *Partido Popular*.

b. Dépenses et marges de manœuvre

Les marges de manœuvre sont jugées satisfaisantes compte tenu du large transfert de compétences même si le discours de "toujours plus" de financement et de transferts financiers de l'Etat persiste (avec en écho la demande de transferts financiers des communautés autonomes vers les administrations locales). Les communautés autonomes à forte identité et fort développement (Catalogne en tête) ont depuis longtemps étendu au maximum le champ de leur action dans les domaines de compétences transférés. Les communautés autonomes du système "foral" (Pays Basque et Navarre) c'est-à-dire celles qui ont des pouvoirs étendus (recouvrement de l'IR) sont citées comme exemple d'un objectif "ultime" de décentralisation par les plus exigeants.

Il est probable que le mode actuel de financement des communautés autonomes leur donne une authentique autonomie financière bien que le degré de coresponsabilité fiscale soit différent entre elles, ceci en conséquence notamment du reversement de l'IR.

Il serait possible d'augmenter le coresponsabilité fiscale des communautés autonomes en mettant en œuvre deux instruments :

- la compétence normative sur les impôts transférés
- l'implication des communautés autonomes dans la gestion de ces impôts;

L'augmentation de l'autonomie des communautés autonomes ne se fait pas de manière arbitraire ou irresponsable. Les limites données au pouvoir normatif sont telles que tout le système de financement se trouve soumis au principe de coordination, ce qui garantit l'unité du système.

Le paradoxe veut que les critiques du nouveau système soient opposées : d'une part, ceux qui craignent les risques de rupture de l'unité de la Nation et d'autre part ceux qui critiquent le peu de marge de manœuvre attribué aux communautés autonomes.

Les instruments choisis pour rendre effective la coresponsabilité fiscale remplissent toutes les conditions :

- les recettes ne sont pas susceptibles d'être exportées sur d'autres territoires

- les citoyens perçoivent clairement que l'application de telles recettes sont la conséquence de la souveraineté ou des pouvoirs d'imposition propres du gouvernement de la Communauté autonome.
- le résultat ne peut pas remettre en cause les exigences de la solidarité.

Les communautés autonomes doivent préparer un environnement budgétaire basé sur des règles élémentaires : élimination du déficit et transparence de l'administration. Il faudra éliminer les opérations de "*maquillage*", ce que l'on appelle la "*comptabilité créative*" pour que tous gagnent en crédibilité.

Enfin, le modèle actuel est totalement conforme à la Constitution et doit produire un autre effet positif : la correction de certaines asymétries que les communautés autonomes ont souvent dénoncées, sans remettre en cause les régimes de financement existants.

Au niveau local, les marges de manœuvre apparaissent encore plus réduites, les administrations locales se sentant fortement défavorisées par rapport aux communautés autonomes en terme notamment de capacité normative. Certains interlocuteurs défendent l'hypothèse d'une équivalence de pouvoir normatif et d'autonomie entre les administrations locales et les communautés autonomes. Cette aspiration à plus d'autonomie financière des administrations locales transpose quasi littéralement les revendications que les communautés autonomes expriment à l'Etat par des demandes que les administrations locales font aux communautés autonomes. Cette demande concerne notamment la transposition du dispositif de part régionale de reversement d'un impôt national en part locale de reversement d'un impôt régional (ou de la part reversée d'un impôt national).

6. Perspectives

La quasi totalité des personnes rencontrées considèrent que la décentralisation espagnole est achevée avec les dernières mesures de transfert des compétences en matière de santé et d'emploi vers les communautés autonomes.

Pour autant certains interlocuteurs évoquent, pour les communautés autonomes, une marge d'évolution dans laquelle les plus volontaristes sont déjà engagés et qui partirait d'une généralisation du système des communautés autonomes dites "forales" que sont le Pays Basque et la Navarre. Cette plus grande autonomie financière est notamment caractérisée par le fait que ces deux communautés autonomes perçoivent l'IR et en reversent une part à l'Etat.

Actuellement, le principe qui prévaut est celui d'un système de financement construit sur la base du coût des services et, par conséquent, sur les dépenses.

Les pressions existent pour que le système soit revu en donnant à chaque région la possibilité de recouvrer l'impôt sur son territoire et de bénéficier ainsi du dynamisme économique (cas de la Catalogne). En outre, certains souhaitent élargir la part régionale des impôts à la TVA (jusqu'à 35% des recettes perçues sur le territoire régional).

Le nouveau dispositif augmente la part de reversement de l'IR à 50% de ce qui est recouvré sur le territoire et affine la notion d'appartenance fiscale au territoire pour les personnes et les activités économiques.

Ce premier pas vers plus d'autonomie financière pourrait être augmenté en élargissant le champ de la capacité normative des communautés autonomes à tous les impôts et non plus seulement aux domaines qui ne sont pas grevés par les impôts d'Etat. Cette "souveraineté autonome" est défendue par les Catalans dont le poids dans l'évolution du système espagnol a toujours été important. Il n'en demeure pas moins que la configuration politique actuelle ne permet plus aux Catalans de peser autant sur le gouvernement central qu'ils pouvaient le faire lorsque les représentants catalans aux *Cortes* (Assemblée nationale) étaient le complément nécessaire à la majorité gouvernementale.

Au plan local, les revendications d'une plus grande autonomie financière sont moins présentes dans le débat national, largement occupé par les négociations entre les communautés autonomes et l'Etat. Certains estiment pourtant que le dispositif actuel n'a pas permis de garantir le financement suffisant des collectivités locales et qu'il doit être réformé. Ils mettent en cause le rôle du Conseil de Politique Fiscale et Financière des communautés autonomes, organe de concertation et d'arbitrage entre l'Etat et les communautés autonomes, dans lequel les collectivités locales ne sont pas représentées. Les défenseurs de l'échelon local (communal) dénoncent le flou dans la répartition des compétences territoriales entre les communautés autonomes et les communes qui conditionne les besoins de financement, les marges de manœuvre et l'autonomie financière des collectivités locales.

Dénonçant une prépondérance des communautés autonomes dans l'organisation des finances territoriales, les acteurs locaux demandent que soit étendu aux communes le pouvoir normatif des communautés autonomes et que, sur le modèle de la part régionale de reversement des impôts de l'Etat, soit prévu une part communale de reversement des impôts régionaux (ou des parts régionales des impôts d'Etat).

L'Espagne a mis en œuvre de façon progressive, par accords quinquennaux successifs, le dispositif actuel de financement des communautés autonomes et des collectivités locales. Cette habitude du mouvement induit une continuité vers plus d'autonomie des communautés autonomes et une extension de cette autonomie aux collectivités locales. Certains s'interrogent sur la réduction progressive de la part des compétences centrales et avancent le risque de vacuité du pouvoir central, vidé de contenu par "en bas" par l'intermédiaire de la décentralisation régionale et par "en haut" dans le contexte d'harmonisation financière de l'Union européenne.

Paradoxalement, l'argument de convergence des économies des pays de l'UE est utilisé par les défenseurs d'un pouvoir central fort qui considèrent que la réalisation des critères de convergence européens passe par un contrôle maintenu et renforcé des finances locales. Encore faudrait-il qu'une véritable transparence puisse être instaurée afin de rompre avec l'opacité des comptes des communautés autonomes reconnue ou dénoncée par la plupart des interlocuteurs rencontrés.

HONGRIE : UN MODELE A VENIR

La Hongrie a enclenché un important processus de décentralisation dès le changement de régime en 1990. Sa structure territoriale s'appuie essentiellement sur les 3200 communes. Le département a peu de compétences et aucune autonomie financière. Les plus grandes villes peuvent bénéficier d'un statut départemental leur permettant de cumuler leurs compétences et celles du département. La question de la création de sept régions fait actuellement l'objet d'une réflexion.

1. Sentiment général

a. Organisation institutionnelle

La définition de l'autonomie s'attache plutôt à la liberté de dépenser. Et de ce point de vue, les personnes rencontrées estiment que leur autonomie est grande. En tout cas telle qu'elle est prévue dans les textes. Parce que dans les faits les moyens manquent, d'abord parce que la richesse nationale est insuffisante. Ensuite, parce que la tutelle de l'Etat, notamment dans l'attribution des fonds, est encore forte.

Comme dans d'autres Etats, ici se pose la question du nombre de niveaux de collectivités. L'Europe imposerait la création des régions. A l'inverse, le département, historiquement très ancien, a été l'outil de déconcentration du pouvoir d'Ancien régime. Le retour à la démocratie en 1990 et la volonté forte de décentraliser ne pouvaient laisser d'importants pouvoirs aux départements. Aujourd'hui, on s'interroge en Hongrie sur son avenir dès lors que les régions seraient créées.

La taille des 3200 communes est jugée insuffisante. Le manque généralisé de ressources est particulièrement paralysant pour les petites communes. La nécessité de regrouper les communes a souvent été évoquée au cours des entretiens.

b. Autonomie financière

Seules les communes disposent d'une autonomie financière. Cette autonomie est jugée acceptable bien que limitée, d'une part, par le contrôle de l'Etat et ses décisions ayant des conséquences sur les budgets locaux, d'autre part, étant donnée la faiblesse des ressources en province. L'appréciation de l'autonomie d'une collectivité se fait donc en fonction de la richesse de ses bases fiscales.

2. Les Ressources hors emprunt

a. *Ressources fiscales propres : la question de l'autonomie fiscale*

Les communes ont la possibilité de collecter cinq taxes locales : une taxe d'habitation, deux taxes foncières (bâti et non bâti), une taxe professionnelle et une taxe touristique. La taxe sur les immatriculations est partagée avec l'Etat. L'impôt sur le revenu est redistribué avec une dose de péréquation.

Le problème hongrois n'est pas tant un manque d'autonomie fiscale, qu'une insuffisante matière à imposer. Les personnes interrogées sont d'accord pour dire que l'autonomie financière dépend largement de l'autonomie fiscale, mais toutes précisent que seules les communes riches peuvent bénéficier d'une telle autonomie.

L'évocation de la création de nouveaux impôts fait sourire des interlocuteurs qui aimeraient déjà pouvoir appliquer les taxes existantes : dans bien des communes, les impôts locaux ne sont pas prélevés du fait des seuils d'exonération appliqués, au-delà des capacités contributives des habitants. La collecte est de la responsabilité de l'Etat pour l'impôt sur le revenu et de celle des collectivités pour les impôts locaux, y compris la taxe sur les immatriculations dont le produit est partagé à égalité entre l'Etat et la collectivité.

Le dynamisme des bases n'est pas évident. On parle plutôt du dynamisme de certains élus à attirer de la substance imposable sur le territoire de leur commune. D'ailleurs, la concurrence entre collectivités porte moins sur des taux qui, lorsqu'ils peuvent s'appliquer à une base suffisamment riche, sont plafonnés, que sur la qualité d'infrastructures pouvant séduire d'éventuels investisseurs.

L'impôt qui offre le plus de marges de manœuvre est celui qui touche les entreprises, pour les collectivités qui ont la chance d'en avoir suffisamment pour les imposer sans risquer de les faire fuir.

Le système fiscal est jugé plutôt archaïque et inadapté, bien que récent, et la lisibilité de la responsabilité fiscale est jugée très faible, parce que les collectivités ne perçoivent dans les faits que peu de produit fiscal et que l'essentiel de ce qu'elles perçoivent provient d'impôts partagés.

b. *Autres ressources*

Le système de péréquation, qui concerne les 3/4 des ressources des collectivités, est jugé nécessaire par les observateurs (Etat, universitaire) pour combler des inégalités de richesses considérables. En revanche, il est jugé injuste par des collectivités riches qui attribuent cette richesse à leurs efforts plutôt qu'à la chance, à la géographie ou à l'histoire. La péréquation est d'autant plus mal vécue par ces collectivités qu'à l'origine, en 1990, c'est l'intégralité du produit de l'impôt sur le revenu qui était

reversé aux communes sur le territoire desquelles il était perçu. Certains investissements ont été lancés sur cette base et sont aujourd'hui plus difficiles à supporter avec les 7/8 du produit faisant l'objet d'une péréquation. De la même manière, la péréquation paraît pour les uns absolument nécessaire au niveau national pour combler le retard de développement de l'est du pays par rapport à l'ouest et à la capitale. Pour les autres, la seule péréquation qui serait acceptable serait une péréquation régionale.

Les dotations et subventions d'Etat sont jugées trop complexes. Elles font l'objet de plus de 150 dossiers différents permettant aux services étatiques de calculer et de verser les montants dus en fonction de nombreux critères objectifs.

L'appréciation est bonne quant aux ressources et taxes d'exploitation. D'application limitée, elles permettent cependant de donner un prix à certains services.

3. L'emprunt

Les collectivités hongroises ont une grande liberté de recours à l'emprunt. La liberté était même totale jusqu'à ce que soit créé un droit au redressement judiciaire pour les collectivités qui en avaient abusé. Les grandes communes et les communes riches pratiquent un recours systématique à l'emprunt pour boucler le financement de projets d'infrastructures. L'emprunt est un outil de gestion qui pourrait même financer des dépenses de fonctionnement, si les collectivités ne considéraient pas cela comme dangereux, au-delà du cadre annuel de gestion de la trésorerie.

Les banques ne manifestent d'intérêt que pour les quelques collectivités ayant les moyens de s'endetter. Dans les faits, les communes restent souvent fidèles aux caisses d'épargne (banque OTP), pour leur emprunt, mais surtout pour la gestion de leur compte courant. L'emprunt obligataire fait partie des possibilités offertes aux collectivités qui souhaitent s'endetter, même si le procédé est jugé plus lourd et plus coûteux que l'emprunt classique.

L'appréciation de l'emprunt est plutôt bonne : pour des investissements importants et pour compléter les autres modes de financement qui doivent être choisis en priorité.

4. Les dépenses

a. Dépenses et compétences

Le personnel est de loin le premier poste de dépenses des collectivités dans un pays où elles ont à leur charge les rémunérations des enseignants. Il y a 80000 agents de l'administration locale, fonctionnels ou opérationnels. En revanche, il n'y a pas de personnels techniques. Tout passe par le

privé. Les écoles sont le premier poste de dépenses, suivi des infrastructures de réseaux. Ces compétences sont obligatoires ; d'autres, comme le balayage, bien que non obligatoires, sont incontournables.

b. Dépenses et marges de manœuvre

Les communes sont très libres dans leurs dépenses. Pourtant, l'appréciation est négative en fonctionnement du fait notamment des conséquences budgétaires de décisions gouvernementales sur le niveau des salaires.

Les collectivités sont également très libres dans la gestion de leurs services. Le recours au secteur privé est systématique pour tous les travaux de construction ou d'entretien. Et les communes peuvent créer des entreprises dont elles sont parfois l'actionnaire unique. Le recours au secteur privé est jugé positif et pourrait même être encore encouragé à condition d'être rendu plus simple.

5. Perspectives

Les acteurs locaux ne sont pas particulièrement attachés à une autonomie de la recette. Leur préoccupation est aujourd'hui de disposer de suffisamment de ressources pour faire face aux besoins de leurs populations et cela ne fait aucune difficulté que cet argent vienne de l'Etat. La question de l'autonomie n'est d'ailleurs pas vécue comme une revendication de droits, mais comme étant tout simplement liée à l'enrichissement du pays.

La tendance à une couverture des dépenses locales par des ressources locales serait plutôt accentuée par des pressions extérieures venant de l'Union Européenne et de l'OCDE que par une volonté forte des acteurs locaux.

En tout cas, on ne s'attend pas à ce qu'une harmonisation européenne intervienne et le modèle de décentralisation est plutôt scandinave dans la liberté de la dépense.

La Hongrie, un modèle à venir, peut-être. En tout cas, il est difficile de mesurer aujourd'hui la portée d'une volonté décentralisatrice très forte en raison des limites du tissu économique local. La décentralisation y a en tout cas été décidée dès l'origine du nouveau régime et affichée comme un objectif majeur de démocratisation. L'histoire montrera dans quelle mesure la « nouvelle Europe » pourra être source d'inspiration et de renouvellement pour la « vieille Europe » occidentale.

FRANCE. QUELS ENSEIGNEMENTS ?

Notre étude sur les différents pays européens avait pour objet, outre la connaissance des pays européens, de porter un regard différent sur l'autonomie financière des collectivités locales en France. Les développements suivants s'articuleront en deux parties :

- une présentation de la perception de leur autonomie financière par les acteurs locaux français ;
- une réflexion du groupe de travail sur l'évolution possible de l'autonomie financière en France.

Les propos tenus dans la partie n'engagent que nous et non les institutions qui ont soutenu notre projet.

I. La perception de l'autonomie financière locale en France

L'étude sur la France a été menée **de manière spécifique**. En effet, les questionnaires ont été principalement diffusés par écrit, les personnes interrogées ayant été sélectionnées pour permettre la constitution d'un panel représentatif des différentes collectivités territoriales françaises. La conduite de cette étude sur la France avait pour objectif d'analyser la perception de l'autonomie financière locale par les acteurs locaux et d'évaluer dans quelle mesure elle correspondait aux discours traditionnellement tenus et, enfin, si elle pouvait servir de base à de nouvelles idées de réformes.

1. Introduction : l'autonomie locale

Lorsqu'on parle d'autonomie locale, certains acteurs locaux français en **donnent une définition très large** comme « *la faculté des élus de mettre en œuvre leurs projets* » ou de « *décider et d'affecter des moyens à une politique, sur un territoire et pour une population* ». Certains distinguent l'autonomie (liberté totale) de la libre administration (liberté dans le cadre d'une règle générale). Toutefois, même si cette définition est parfois évoquée, l'autonomie est plutôt analysée par rapport **aux marges de manœuvre financières** dont disposent les collectivités locales. De plus, conformément à la spécificité française on considère toujours l'autonomie dans les **recettes** et non dans les dépenses, l'autonomie financière étant le plus souvent assimilée à l'autonomie fiscale et surtout à la liberté de fixation des taux d'imposition. Cette spécificité conduit à une sorte de stérilité du débat français contrairement à ce que peut apporter une comparaison européenne (cf. les quatre modèles types).

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.

2. Les ressources hors emprunt

Pour 13 personnes interrogées sur 19, 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.

Les questions suivantes portaient sur le **jugement** qu'ont les acteurs locaux français **des impôts locaux**. Les réponses sont conformes à ce que l'on entend classiquement dans le débat français. **L'assiette** est largement considérée comme non-dynamique (13 sur 17 réponses) et la demande d'une refonte des bases est souvent évoquée (introduction d'une base revenu, d'une base valeur ajoutée, réforme des valeurs locatives). Toutefois, certains responsables locaux ont jugés que finalement, la stabilité de l'assiette (et donc des revenus) était plus importante que son dynamisme. 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.

Quand on les interroge sur les **principaux impôts** locaux français (taxe professionnelle, taxe foncière et taxe d'habitation), 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. Le recouvrement des impôts par les collectivités locales, qualifié d'inutile et incohérent (16 réponses sur 19), est pourtant une des mesures qui pourrait augmenter la lisibilité fiscale

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. Ceci peut paraître en contradiction avec la réponse à la question : « le système de péréquation permet-il d'assurer une certaine justice fiscale en France ? » où 10 répondent Non et 8 répondent Oui. On peut se demander si cette demande de hausse de la péréquation est une conséquence de la tendance française à la revendication ou un constat de la faiblesse réelle de la péréquation en France¹⁸ ? On note sans surprise ici une différence entre collectivités pauvres et riches, les premières jugeant que la péréquation permet d'augmenter leur autonomie (et donc, est insuffisante) et les deuxièmes l'inverse.

11 personnes interrogées sur 18 considèrent que le système de péréquation est organisé **au bon niveau**. Ceci n'empêche pas de nombreux acteurs locaux français de demander une refonte du système de péréquation. Les principales réformes demandées sont : la définition d'un niveau de redistribution plus pertinent (plus proche du niveau local) ; la modernisation et la simplification des critères de répartition et l'augmentation globale des fonds attribués.

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 réponses concernant les taxes et les redevances d'exploitation ont été jugée trop peu significatives pour être présentées.

3. L'emprunt

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

¹⁸ Cf. Gilbert et Guengant, « *Effets redistributifs des dotations de l'Etat aux communes* », Commissariat Général au Plan, Janvier 2002

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.

4. Les dépenses

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). Ces dépenses sont, bien sûr, les dépenses de personnel et la voirie pour les communes et leurs groupements, les lycées, les transports et la formation pour les régions et enfin l'aide sociale pour les départements. Ainsi, la majorité du budget des collectivités locales est constituée de dépenses obligatoires et il semblerait que les acteurs locaux ne trouvent que peu de chose à redire à cet état de fait. Or il semble que se pose là la question fondamentale du degré d'autonomie des collectivités locales. Quelle autonomie si toutes les dépenses sont obligatoires et déterminées par l'Etat central ? N'est-on pas finalement dans une sorte de déconcentration cachée ?

Les **marges de manœuvre financières** concernant les dépenses sont 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.

Quand on interroge les acteurs locaux français sur **les autres modes de gestion** et de financement, les avis sont partagés. Le recours à **l'externalisation** est par exemple diversement apprécié, certains considérant ce mode de gestion comme plus transparent et plus efficace économiquement (mise en concurrence, meilleur service rendu) alors que d'autres pointent la nécessité de respect du principe de service public et le besoin de contrôle et d'évaluation accru quand on met en place ce type de gestion. Le recours au **co-financement** est courant, notamment en raison du développement des contrats de plan Etat-Région, bien que le jugement sur ce mode de gestion soit encore une fois mitigé. S'il est rentré dans le mode traditionnel de fonctionnement de toute collectivité, le cofinancement est toutefois souvent considéré comme source de complexité et de lenteur dans la mise en place de projets par les collectivités locales.

5. Perspectives

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). En effet, certains notent qu'aujourd'hui le manque de moyens financiers porte atteinte à la libre administration des collectivités locales. De plus, le problème de rupture d'égalité entre les citoyens selon leur lieu de vie est souvent souligné. De nombreuses réponses portent sur la nécessité de favoriser la mise en place d'une garantie des ressources à long terme. Enfin, beaucoup d'acteurs locaux plaident pour la mise en place d'une plus grande concertation lors des réformes. Toutefois, il sera nécessaire, dans le débat français, de s'interroger sur la cause de cette augmentation de l'autonomie. Pour quoi faire et dans quel but ?

Concernant l'influence que pourraient avoir **d'autres modèles européens** de financement des collectivités locales sur les réformes en France, les personnes interrogées sont sceptiques. Si certains pensent que l'on peut s'inspirer de ce qui se fait ailleurs, beaucoup notent que les spécificités nationales sont trop fortes pour permettre une réelle application d'un modèle européen des finances locales. Nous avons voulu montrer que le but n'est pas d'appliquer un modèle de financement local qui serait universel mais bien de donner à réfléchir, à partir de l'étude des modes de financements local des autres pays. Le questionnement sur notre propre modèle apparaît, dès lors, plus simple.

II. Quelle évolution possible de l'autonomie financière en France ?

A. Analyse de l'évolution antérieure

1 Un idéal passé et dépassé : la décentralisation financière

On peut caractériser le système français de financement des collectivités locales jusqu'en 1999 par le principe de décentralisation financière. En effet, les collectivités locales, surtout les communes, devaient assumer des compétences obligatoires larges. Elles possédaient à l'inverse une forte autonomie au niveau des ressources, près de 50% de leurs ressources provenant des impôts locaux. Cet idéal français de l'autonomie fiscale est aujourd'hui dépassé à la suite de nombreuses réformes intervenues depuis 1999 ayant entraîné l'augmentation des dotations de l'Etat.

En raison d'une volonté de remédier à l'incohérence économique de certains impôts (taxe professionnelle, droits de mutation) ou à l'injustice sociale d'autres impôts (taxe d'habitation) des réformes¹⁹ ont été engagées à partir de 1999 qui **se sont traduites par une forte réduction de la part des ressources propres dans les budgets des collectivités locales et par une augmentation des dotations de l'Etat.**

On peut en effet constater une sorte de re-centralisation de la ressource financière locale avec l'augmentation des concours de l'Etat aux collectivités locales de 38Md€ (251MdF) en 1998 à 56Md€ (367MdF) en 2002 (+47% en 4 ans). Ces concours de l'Etat se répartissent comme suit²⁰ :

Md€	1998	1999	2000	2001	2002
Dotations sous enveloppes	24,07	25,00	24,47	25,92	27,20
<i>dont DGF</i>	16,21	16,25	17,08	17,80	18,50
Dotations hors enveloppes	14,13	17,61	19,93	25,46	28,70
<i>dont DCTP</i>	-	1,80	3,45	5,40	7,80
Total des concours de l'Etat	38,20	42,61	44,39	51,38	55,97
% des dotations sous enveloppes	63%	59%	55%	50%	49%
% des dotations hors enveloppes	37%	41%	45%	50%	51%

Source : Budget de l'Etat. MINEFI

Certes, en 1997, a été adopté le pacte de stabilité et de croissance (transformé en 1999 en Contrat de solidarité et de croissance) permettant une certaine garantie de l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales. Mais ce principe de pérennité et d'évolutivité du fonds, qui permettait de garantir une certaine autonomie financière des collectivités locales trouve toutefois ses limites aujourd'hui, notamment en raison de l'augmentation des dotations hors enveloppe (notamment des compensations fiscales) et non évolutives. Les compensations fiscales représentent, pour 2002, près de 40% des concours de l'Etat aux collectivités locales et les dotations hors enveloppe 51%.

C'est pourquoi nous pensons qu'aujourd'hui la France se rapproche beaucoup plus d'un modèle de déconcentration financière.

2 Une tendance inquiétante : la déconcentration financière

Cette re-centralisation de la source des revenus des collectivités locales s'est accompagnée d'une forte augmentation des transferts de compétences aux collectivités locales qui peut paraître inquiétante si on se place du point de vue de l'autonomie financière des collectivités locales.

¹⁹ Les réformes ont été les suivantes :

- Taxe professionnelle : suppression de la part salaire sur cinq ans à partir de la loi de finances pour 1999. Cette suppression est compensée par une dotation assise sur les bases de la taxe professionnelle en 1999.

- Droits de mutation à titre onéreux : suppression de la part régionale des droits de mutation des immeubles en 1999 puis réduction du taux autorisé de la part départementale en 2000 pour arriver à un taux global (taux départemental + taux communal) de 4,8%. Compensation aux départements par une dotation d'Etat.

- Vignette automobile : suppression de la vignette par la loi de finances pour 2001 afin de limiter les effets pervers des taxes ciblées. Compensation aux départements par une dotation d'Etat.

- Taxe d'habitation : suppression de la part régionale de la taxe d'habitation par la loi de finances rectificative 2000 et plafonnement de la taxe d'habitation payée pour les bas revenus avec compensation de la perte par une dotation à la région

²⁰ Les dotations sous enveloppes s'entendent comme les dotations de l'Etat comprises dans le contrat de solidarité et de croissance. DGF= dotation globale de fonctionnement ; DCTP = dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Ceci se traduit notamment par un effet de ciseau avec une autonomie de moins en moins grande à la fois du côté des ressources mais surtout du côté des dépenses. Les collectivités locales françaises ne vont-elles pas se transformer en de simples échelons administratifs de l'Etat à l'exemple des *Kreise* Allemands ou des départements hongrois²¹, sans aucune autonomie mais avec des compétences parfois très lourdes à assumer ? La déconcentration financière n'est pas loin.

On constate en effet depuis le milieu des années 1990 une augmentation des transferts de compétences aux collectivités locales, souvent sans compensation financière équivalente (tout du moins sur le moyen/long terme), ce qui se traduit en définitive par une diminution de la possibilité de financer des dépenses facultatives pour les collectivités locales. Les transferts de compétences ont été importants surtout au profit des départements et des régions.

Les départements ont reçu la compétence de gestion des services d'incendie et de secours par la loi sur la démocratie de proximité (2002). La réforme de la prestation de solidarité a conduit à la création de l'allocation personnalisée d'autonomie dont la gestion a été confiée aux départements (2002). Ce transfert est cité par tous les dirigeants départementaux comme la cause de la réduction de leurs marges de manœuvre financières. Les régions ont reçu, après expérimentation, la compétence de gestion des transports ferroviaires régionaux qui n'est qu'imparfaitement compensée par une dotation ad hoc. La même question se pose à la suite du transfert de l'entière compétence en matière de formation professionnelle et de l'officialisation du rôle de la région comme chef de file en matière de développement économique par la loi de démocratie de proximité (2002).

Enfin, les volontés du nouveau gouvernement de transférer des compétences larges aux collectivités locales ne font que renforcer ce trait. Il est prévu notamment le transfert de la gestion de toutes les infrastructures aux régions (ports, aéroports, autoroutes), de compétences en matière de gestion des équipements sportifs et culturels, de la compétence de construction et d'équipements des bâtiments universitaires et potentiellement de la compétence de gestion des schémas régionaux d'organisation sanitaire (et de la gestion des hôpitaux).

Ces transferts de compétences aux collectivités locales se font sans transfert de pouvoir décisionnel ou d'aménagement dans leur gestion quotidienne. Ceci se traduit par une augmentation des dépenses obligatoires, sans marges de manœuvre pour les collectivités locales. Ceci est surtout vrai pour les communes, les départements et de plus en plus pour les régions et les intercommunalités qui étaient jusqu'à présent épargnées par ce mouvement. Cette évolution négative concernant les dépenses se combine avec une diminution forte de l'autonomie au niveau des ressources (cf. § précédent).

²¹ *Les Kreise Allemands ont la double nature de collectivité locale et de circonscription administrative de l'Etat. Ils ne disposent pas d'une autonomie fiscale, même réduite.*

B. Quelles évolutions possibles ?

Nous présentons ci-dessous les **deux modèles d'évolution** possibles pour la France, selon nous. Un modèle relativement simple dans sa mise en œuvre mais indispensable face aux nouveaux transferts de compétence : **l'autonomie budgétaire** ; et un modèle audacieux mais réalisable dans le cadre d'un accroissement fort de l'autonomie locale : **l'autonomie financière complète**.

1 Un idéal alternatif : l'autonomie budgétaire

(1) DES COMPETENCES LARGES MAIS FLEXIBLES : LE CAS DE LA REGION JUSQU'À AUJOURD'HUI

Le modèle d'autonomie budgétaire se caractérise par deux principes forts concernant les dépenses :

- une large autonomie dans la détermination des dépenses et l'affectation des crédits.
- une compétence large en matière de volumes financiers et de compétences à gérer.

Le modèle de la région française jusqu'à très récemment pouvait être assimilé à ce type d'autonomie. En effet, les régions françaises bénéficiaient de compétences larges et peu encadrées dans les principes d'application de ces dépenses (culture, environnement, économie). Seules quelques compétences étaient obligatoires et encadrées (lycées, formation professionnelle). Les régions françaises ne présentent pas toutefois toutes les caractéristiques du modèle d'autonomie budgétaire, notamment en raison de leur champs d'intervention, beaucoup moins large que celui d'une région espagnole ou italienne.

A la suite de nombreux transferts de compétences prévus dans le cadre de l'acte II de la décentralisation, la question de l'autonomie des collectivités locales au niveau budgétaire (c'est à dire d'arbitrage dans les dépenses) va se poser. En effet, les compétences lourdes transférées aux régions vont, sans aucun doute, s'accompagner d'une revendication d'un pouvoir de décision ou tout du moins d'influence sur ces compétences transférées. Deux réponses sont possibles :

- Octroyer un certain pouvoir réglementaire (quasi législatif) aux collectivités de référence (les régions) pour leur donner les moyens de fixer les critères et les modes de gestion des fonds qu'elles gèrent. Ceci permettrait aux régions françaises de se rapprocher d'un modèle de type espagnol ou italien. Se pose toutefois alors la question de la limite avec le fédéralisme.
- Faire bénéficier les collectivités locales de tout type d'un pouvoir de fixation des modalités d'application des lois définies au niveau national. Ceci permettrait de fixer les grands principes d'intervention au niveau national et d'adapter les critères d'intervention en fonction du contexte local. La France resterait dès lors un Etat unitaire.

Cette question devra être posée dans le cadre d'une nouvelle vague de transferts de compétences aux collectivités locales. **De nouveaux transferts sans pouvoir d'adaptation au niveau local signifieraient la fin de l'autonomie des collectivités locales.**

(2) UN FINANCEMENT PAR DES DOTATIONS PERENNES ET PEREQUATRICES: LE FONDS DE SOLIDARITE TERRITORIALE

Dans le cas d'un élargissement des compétences des collectivités locales en France, se pose incontestablement la question du mode de financement de ces compétences nouvelles.

- Soit on considère que le fait d'assumer le risque de la gestion de ces compétences nouvelles est suffisant pour les collectivités locales : dans ce cas le risque concernant le financement est assuré par l'Etat qui verse des dotations pérennes, évolutives et péréquatrices aux collectivités locales.
- Soit on considère que l'autonomie de gestion de ces nouvelles compétences implique nécessairement une autonomie dans le financement de ces dépenses : dans ce cas, les collectivités locales sont totalement autonomes, concernant les ressources comme les dépenses mais assument également le risque sur les deux fronts. Se pose enfin la question, dans cette dernière hypothèse, de l'inégalité territoriale induite par l'autonomie fiscale.

L'autonomie budgétaire est le modèle issu de la première alternative, l'autonomie financière complète est le modèle issu de la deuxième alternative.

Concernant la mise en place d'une certaine autonomie budgétaire, deux conditions sont requises : avoir des dotations globales, réparties selon des critères pertinents et relativement péréquatrices.

La majorité des acteurs locaux français rencontrés ont mis en avant le problème de la complexité des dotations d'Etat. Cette réflexion est à combiner avec le plébiscite des acteurs locaux étrangers pour les dotations globalisées. Dès lors, force est de constater qu'une fusion des dotations d'Etat concernant le fonctionnement serait pertinente. Ce nouveau fond global pourrait inclure, outre ces dotations d'Etat (Dotation Globale de Fonctionnement, fonds national de péréquation, dotation générale de décentralisation, ...), toutes les compensations fiscales introduites au fur et à mesure et qui aujourd'hui représentent près de 40% des dotations versées par l'Etat aux collectivités locales. Ce regroupement rendrait les dotations d'Etat plus lisibles, d'autant plus que la majorité des compensations fiscales aujourd'hui n'ont plus de lien avec la base initiale de l'impôt.

Les critères de répartition des dotations d'Etat font l'objet d'une grande réflexion dans tous les pays européens, notamment afin de mieux intégrer des critères tels que les externalités (ville centre, équipement structurant), la péréquation (comment dépasser le potentiel fiscal ?) et l'introduction d'éléments qualitatifs comme la bonne gestion des services publics ou le respect de normes de qualité. Comme il a été dit précédemment, la Belgique, notamment la région wallonne réfléchit à la mise en place de critères d'externalité rénovés (nombre de lits d'hôpitaux, nombre d'enfants scolarisés...). L'Angleterre fait figure de pionnière pour la mise en place de critères qualitatifs prenant en compte la qualité du service rendu. Se pose toutefois la question des critères objectifs permettant d'apprécier ces aspects plus qualitatifs. Dans les critères de répartition se pose aussi la question de la péréquation et de la manière de la garantir. Certes la péréquation n'est pas toujours vue comme un

moyen de renforcer l'autonomie locale (surtout par les plus riches) mais on constate qu'une forte dose de péréquation est nécessaire pour maintenir l'égalité d'accès au service public.

Ceci peut conduire à une réflexion sur la rénovation des critères d'attribution des dotations, autour de trois critères phares :

- Une dotation forfaitaire, en fonction de données démographiques et territoriales (population, longueur de voirie et/ou superficie)
- Une dotation de solidarité, en fonction de la richesse du territoire et des charges supportées par celui-ci (PIB ou VA produite, indice de charge²²)
- Une dotation de performance, en fonction de l'efficacité de la politique menée par la collectivité (croissance économique, respect de critères environnementaux, qualité de gestion des services publics..). Ces critères pourraient être définis année par année en fonction des objectifs généraux fixés par le gouvernement et/ou les collectivités locales.

Enfin, la question se pose du niveau optimal de répartition de ces dotations. Plusieurs exemples étrangers (Espagne, Belgique) ont montré qu'une répartition des dotations au niveau des régions semble plus pertinente notamment en raison d'une meilleure proximité des collectivités locales. On pourrait imaginer ainsi en France une répartition de ces dotations au niveau des régions.

Ces trois éléments combinés donnent ce que l'on pourrait appeler le **fonds de solidarité territoriale**. Ce fonds serait composé de toutes les dotations globalisées auxquelles s'ajouteraient les dotations supplémentaires en compensation des transferts de charge. Ce fonds serait réparti de la manière suivante :

- Une part importante du fonds servirait au financement propre des régions (20 à 30%) en raison de l'importance des compétences qui leur sont confiées. Les clés de répartition seraient les trois critères énoncés ci-dessus avec, par exemple, une proportion de 60% pour le forfaitaire, 20% pour la péréquation et 20% pour la performance
- L'autre partie serait également confiée aux régions mais en vue d'une redistribution à l'ensemble des collectivités locales. Cette partie du fonds serait répartie uniquement selon les critères forfaitaires (60 à 70%) et de péréquation.

Ensuite chaque région serait chargée de répartir les fonds destinés aux collectivités locales. Ces fonds seraient répartis selon les trois critères énoncés précédemment avec une proportion à définir : le critère forfaitaire (de 40 à 60%), le critère de péréquation (de 20 à 40%) et le critère de performance (10 à 20%). Les régions auraient la liberté de fixer la proportion entre ces trois critères dans une fourchette fixée par le parlement. Les critères forfaitaire et de péréquation seraient imposés par le Parlement mais chaque région pourrait avoir le droit de fixer les critères de performance, par négociation avec les collectivités locales. Dans le cadre de ces critères de performance pourraient également entrer le financement de grands projets inter collectivités.

L'évolution de ce fonds de solidarité territoriale se ferait en fonction d'un indice composé de l'indice des prix à la consommation, de 50% de la croissance du PIB et d'un indice de la croissance des charges.

Ce fonds de solidarité territoriale permettrait d'assurer aux collectivités locales en France des ressources claires, évolutives et réparties de manière juste afin qu'elles puissent assumer les transferts de compétence prévus.

2 Une audace pour demain : l'autonomie financière complète

En préalable à la présentation de ce scénario, il est nécessaire de préciser qu'il induit une évolution de la conception de la décentralisation en France vers une reconnaissance officielle de l'autonomie qu'ont eu et que pourraient avoir les collectivités locales. On doit reconnaître que l'octroi d'une marge de manœuvre à la fois sur les dépenses et sur les recettes induit une autonomisation des institutions locales et par suite une réflexion sur la régionalisation de l'action publique en France. Veut-on en France suivre le modèle espagnol ou au minimum italien ? Peut-on parler réellement d'autonomie normative au niveau local ? Jusqu'où veut-on aller dans l'autonomie des collectivités locales ? Jusqu'au fédéralisme ?

(1) UN FINANCEMENT AUTONOME PAR DES IMPOTS RENOVES ET DES DOTATIONS EVOLUTIVES

Le choix d'une autonomie financière complète signifie, en plus de l'octroi d'une liberté de choix dans les dépenses, une liberté de se financer par des ressources propres pour les collectivités locales. Ce degré ultime de l'autonomie financière signifie la nécessité pour les collectivités locales de disposer d'impôts efficaces, rentables et évolutifs.

Trois principes ont été relevés précédemment comme fondateurs de l'autonomie fiscale pour une collectivité locale : le choix de la base, le choix du taux, le choix de l'institution d'impôts nouveaux .

Concernant la base des impôts locaux français, tout le monde s'accorde sur la nécessité d'une refonte (pour certains) et/ou d'une actualisation de ces bases.

« La **base foncière** est considérée dans tous les pays européens et par les théoriciens des finances publiques comme LA base locale par excellence. Facilement localisable, correspondant à un service rendu (le terrain se valorise par l'action de la collectivité locale donc le propriétaire récupère son investissement en impôt par cette plus-value du terrain), la base foncière souffre d'un seul défaut : sa difficulté à être actualisée en raison des transferts de charge induits par cette actualisation. Un des moyens d'actualiser cette base sans grande secousse serait de passer par la commission communale des impôts directs en France, autant que de possible. L'audace tant attendue, mais dont on

²² Voir exemple anglais ou hongrois.

désespère, serait au minimum la mise en application de l'actualisation de 1990 ou le passage à la valeur vénale, qui pourrait être un alibi pour tout remettre à plat.

▫ La base de la taxe d'habitation est en revanche très critiquée. Beaucoup plaident pour son remplacement par une **base revenu**, ce qui existe dans de nombreux pays européens mais qui est critiqué par les théoriciens des finances publiques quand elle sert pour un impôt très localisé. En effet, le problème de la base revenu est qu'elle est inégalement répartie (Belgique), difficilement localisable et très aléatoire. La résolution de ce problème pourrait être de choisir une base revenu large (CSG plutôt qu'IR) et d'affecter cette base à un impôt pour des territoires intermédiaires.

▫ La base de la taxe professionnelle est aujourd'hui obsolète après les multiples réformes ayant conduit à son rétrécissement et à sa quasi assimilation à une base foncière. Le choix **d'une base valeur ajoutée** semblerait plus pertinente car elle permettrait notamment de réduire les écarts contributifs entre les entreprises secondaires (fortement utilisatrices d'espace mais à faible valeur ajoutée) et tertiaires. C'est le choix qu'a fait l'Italie notamment en créant un impôt régional sur la valeur ajoutée.

▫ Enfin, la réflexion sur une **base TIPP** pourrait être intéressante dans le cas du transfert aux régions des compétences en matière d'infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires.

Dans le cadre d'une telle réflexion sur les bases, on pourrait également proposer, comme c'est le cas en Espagne, un pouvoir d'intervention des collectivités locales en matière d'abattement ou de définition des bases. Cela ne paraît toutefois pas nécessaire dans la mesure où les bases sont rénovées comme expliqué précédemment.

Outre la question des bases, se pose celle des taux. On a déjà vu que la question de l'autonomie de fixation des taux n'est pas le seul déterminant de l'autonomie fiscale. Cette autonomie dans la fixation des taux pourrait être conservée comme actuellement avec un certain mécanisme de liaison entre les taux pour éviter la montée de la concurrence sur ce thème entre les collectivités locales.

Enfin, il pourrait être souhaitable de donner aux collectivités locales le pouvoir de créer des taxes, notamment des taxes incitatives, dans le but de favoriser les actions portant sur le comportement des citoyens. On notera toutefois que cette possibilité n'est pas le premier droit demandé par les acteurs locaux quand on les interroge sur leurs souhaits en matière d'autonomie fiscale.

(2) DES COMPETENCES LARGES MAIS CLARIFIEES

L'attribution d'une autonomie en matière de ressources n'est toutefois pas suffisante pour permettre une réelle autonomie des collectivités locales. Reste en effet à résoudre la question de l'autonomie des collectivités entre elles et de la répartition des compétences.

En effet, selon les acteurs locaux français un besoin de clarification des compétences entre collectivités semble nécessaire. **Il faudrait notamment limiter à deux niveaux de collectivités locales au maximum, l'intervention sur une même compétence.** Les deux niveaux se composeraient

idéalement d'un niveau macro et d'un niveau de proximité. Par exemple, en ce qui concerne la compétence développement économique, n'interviendraient que deux niveaux : les régions et les intercommunalités. Cette clarification permettrait de renforcer la lisibilité de l'intervention des acteurs locaux, de renforcer sa pertinence et de faciliter la cohérence des différentes interventions.

Elle pourrait se traduire de la manière suivante en France :

- Recentrage des départements et des communes sur des compétences en matière sociale, en matière d'éducation pour le primaire et le secondaire (collège) et en matière d'enseignement professionnel. Enfin, ces collectivités pourraient être chargées des transports scolaires correspondants.
- Attribution claire aux régions et aux intercommunalités des compétences en matière de développement économique et aménagement du territoire, formation professionnelle, développement culturel et sportif, infrastructures et transport, éducation (secondaire et supérieur).

Elle pourrait idéalement s'accompagner d'une clarification de la répartition des impôts locaux selon le même principe que la répartition des compétences (deux niveaux d'imposition maximum par type d'impôt). On pourrait ainsi affecter

- la taxe d'habitation sur une base rénovée aux communes et départements,
- les taxes foncières, une taxe sur la valeur ajoutée aux agglomérations et régions,
- la taxe sur les produits pétroliers aux régions.

Enfin, des dotations d'Etat, globalisées, attribuées selon les critères exposés préalablement (cf. FST) mais dans un montant moindre, viendraient compléter les ressources propres de chaque collectivité. Ceci permettrait peut être à la France de redevenir LE modèle de financement local qu'elle a été.

ANNEXES

I. Méthodologie

La méthodologie de cette étude a été présentée de manière succincte en introduction. Etant donné son caractère particulier, il apparaît utile de la détailler.

La méthode de travail que nous avons utilisée a été la suivante.

1. Nous avons commencé par élaborer un **questionnaire précis** sur la perception de leur autonomie financière par les acteurs locaux à partir d'études documentaires préalables. Ce questionnaire a été soumis à la validation de quatre universitaires²³ et des experts de Dexia Crédit Local²⁴. Il a en premier lieu été testé auprès de quelques acteurs locaux français²⁵ avant d'être finalisé. Cette première étape s'est déroulée de janvier à mars 2002 (période 1).
2. La deuxième étape de notre travail a été la **rencontre d'acteurs** locaux dans des pays européens. Les pays qui ont été choisis sont l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Hongrie et le Royaume-Uni. Les personnes rencontrées étaient des élus locaux, des administrateurs territoriaux et des experts. Dans la définition de ce panel des interlocuteurs, le but a été de le rendre le plus représentatif possible, tant en ce qui concerne la taille, le niveau et la tendance politique des collectivités locales. Nous avons pour ce faire reçu l'aide des correspondants de l'association Europa²⁶ et du réseau Dexia. En moyenne, une douzaine de personnes a ainsi été rencontrée dans chaque pays. En France, nous avons reçu les réponses de 19 personnes, certaines ont été obtenues par écrit et non lors d'un entretien, comme cela a été systématiquement le cas dans les autres pays européens. Ces rencontres ont fait l'objet d'une retranscription par un compte rendu de la visite et des réponses au questionnaire, ainsi que par la rédaction d'une monographie sur les finances locales. Cette étape s'est déroulée d'avril à juin 2002 (période 2).
3. La troisième étape a consisté en la **comparaison** des résultats obtenus dans différents pays et la réflexion sur les enseignements à en tirer pour le cas français.

²³ Hélène PAULIAT, Professeur de droit public à l'Université de Limoges, Guy GILBERT, Professeur d'économie à l'Ecole Normale supérieure de Cachan, Robert HERTZOG, Professeur de droit à l'Université de Strasbourg, Alain GUENGANT, Directeur de recherches au CNRS (Université de Rennes I).

²⁴ Dominique HOORENS, Directeur des études ; Marie-Pierre PERETTI, Chargée de mission finances locales, Marie LECERF, Chargée de mission.

²⁵ Sabine PELUHET, Directrice des Affaires Financières et Juridiques et Xavier GALLIOT, Directeur Adjoint au Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques, Daniel DECAUX, DGA Conseil Régional de Bourgogne, François KUSSWIEDER, Directeur financier de la Communauté urbaine de Strasbourg.

²⁶ L'association Europa est une ONG dotée du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe

II. Questionnaire Europe (le questionnaire France était un peu allégé)

1. L'autonomie locale

1) Que signifie pour vous l'autonomie des collectivités locales ?

2) Etes-vous satisfait du niveau d'autonomie des collectivités locales dans votre pays ?

Très satisfait Satisfait Peu satisfait Non satisfait

3) Trouvez-vous que le nombre de niveau de collectivités locales est satisfaisant ?

Oui Non

4) Trouvez-vous que les collectivités locales sont de taille adéquate (trop grande/petite) ?

Oui Non

5) Pensez-vous qu'une des collectivités locales a trop de pouvoir par rapport aux autres ? Si oui laquelle ?

6) Quelle est votre perception concernant l'autonomie financière des collectivités locales aujourd'hui ?

7) Que pensez-vous de l'évolution dans les 20 dernières années de l'autonomie financière des collectivités infra nationales dans votre pays ?

Très positive PositiveNégative Très négative

8) L'autonomie financière de votre collectivité est elle à votre avis ?

Très satisfaisante Satisfaisante Insatisfaisante Très insatisfaisante.

9) Votre collectivité dispose-t-elle des moyens nécessaires pour assurer ses propres compétences ?

Oui Non

2. Les ressources hors emprunt.

Ressources fiscales propres : la question de l'autonomie fiscale

10) L'autonomie financière signifie-t-elle pour vous avoir des ressources fiscales propres ?

11) Vous avez (vous n'avez pas) la capacité juridique de créer de nouveaux impôts ou de choisir de lever un impôt. Qu'en pensez vous ?

12) Pensez-vous que l'assiette de vos impôts est dynamique ? Voudriez vous qu'elle soit modifiée ou modernisée ?

13) Vous sentez-vous libres dans la fixation des taux des impôts locaux ?

Si non, par quoi avez vous le sentiment d'être bridés (la loi, la concurrence avec les autres collectivités, le retour des électeurs...)?

14) Pensez-vous que vous devriez être responsables du recouvrement de l'impôt ?

15) Classez ces trois ressources fiscales propres en fonction des marges de manœuvre qu'elles vous procurent :

impôt sur le foncier

impôt sur les entreprises

impôt sur le revenu des ménages.

16) Comment jugez-vous votre système de financement des collectivités locales?

moderne contemporain archaïque

adapté peu adapté inadapté

17) Le citoyen est-il en mesure d'identifier facilement à qui revient le produit de l'impôt?

Oui Non

18) Existe-t-il une concurrence fiscale entre les collectivités ?

en terme de fixation des taux Oui Non

en terme d'attraction des bases fiscales Oui Non

19) Pensez vous que cette concurrence est bénéfique ?

Autres ressources.

20) Que pensez-vous de votre système de péréquation des ressources fiscales? Ce système permet il d'assurer une certaine justice fiscale dans le pays ?

21) Pensez-vous qu'il est organisé au bon niveau (état, région, local selon les pays à adapter) ? Si non, comment devrait il être modifié ?

22) Cette péréquation devrait elle être augmentée ?

23) Comment jugez vous la part des ressources et taxes d'exploitation dans le total des recettes ? Trouvez vous que le recours à ce type de financement est une bonne chose ?

4. L'emprunt.

24) Votre collectivité a-t-elle un recours courant à l'emprunt ?

25) Les banques commerciales manifestent-elles un intérêt pour le marché des collectivités ? Quelles sont les marges de manœuvre des collectivités dans les négociations ?

26) Comment trouvez-vous les offres bancaires :

Très satisfaisantes satisfaisantes insatisfaisantes très insatisfaisantes

27) Souhaiteriez vous avoir recours à d'autres types de ressources (exemple : obligation) ?

28) Quelle est la perception que vous avez de l'emprunt ?

5. Les dépenses.

29) Quelle est l'importance des dépenses de personnel ? Est ce votre premier poste de dépense ?

30) Quelles sont vos compétences les plus lourdes à assumer (hors charges de personnel) ?

31) Sont-elles obligatoires ? Oui Non

32) Comment jugez-vous que le partage des compétences entre les différents niveaux ?

Très satisfaisant satisfaisant insatisfaisant très insatisfaisant

33) Estimez-vous que votre autonomie est satisfaisante en ce qui concerne les dépenses ?

Oui Non

34) Comment jugez-vous les marges de manœuvre et d'arbitrage dans les dépenses

en ce qui concerne celles qui relèvent du fonctionnement ?

Très satisfaisantes satisfaisantes insatisfaisantes très insatisfaisantes

et celles qui concernent les investissements ?

Très satisfaisantes satisfaisantes insatisfaisantes très insatisfaisantes

35) Pouvez-vous facilement modifier la structure des dépenses ?

36) Avez vous la possibilité de recourir à des prestataires extérieurs (publics, privés) pour certaines de vos activités ? Le pratiquez vous souvent ?

37) Jugez vous ce mode de gestion positif ? Quelles limites poseriez-vous à ce mode de gestion ?

38) Avez vous souvent recours à des partenariats pour financer certains projets ? Si oui, avec quel type d'acteurs : publics ou privés ?

39) Trouvez-vous que le recours au partenariat est une bonne méthode de gestion ?

6. Perspectives

40) Pensez-vous que, globalement, les collectivités locales disposent des moyens de leur action et d'un degré suffisant d'autonomie dans le secteur des dépenses ?

41) Par quoi avez vous réellement le sentiment d'être bridés ?

par la loi ?

par la tutelle de l'Etat ?

par les problématiques financières ?

par les exigences et le contrôle de la population ?

par la multiplication de l'obligation de mise aux normes ?

42) Pensez vous que l'autonomie financière est :

le fait de disposer d'un montant de recettes assurées (par l'Etat) et de pouvoir arbitrer entre les dépenses

le fait de disposer d'une marge de manœuvre en ce qui concerne à la fois la fixation des recettes et des dépenses

43) Souhaiteriez vous un accroissement de l'autonomie financière de votre collectivité ou pensez vous qu'il faille revenir en arrière ?

44) Y-a-t-il un débat aujourd'hui dans votre pays sur l'autonomie financière des collectivités locales ?

45) La tendance de ce débat est elle à l'accroissement de l'autonomie ? Si oui, dans quels domaines.

46) Qu'en pensez vous ?

47) Pensez vous qu'il puisse exister un modèle européen des finances locales ?

III. Liste des personnes rencontrées

1. En Allemagne (Bade-Wurtemberg)

Universités et instituts.

▣ **Interlocuteur** : Mme Will

Fonction : Directrice française

Institution : Euro-Institut de Kehl

Description de l'institution : Institut pour la coopération transfrontalière, organisme franco-allemand de formation continue appliquée

▣ **Interlocuteur** : M. Heitz

Fonction : Directeur administratif

Institution : Fachhochschule de Kehl

Description de l'institution : Ecole d'administration, formation initiale des fonctionnaires

Collectivités locales:

- Maires

▣ **Interlocuteur** : M. Dietz

Fonction : Oberbürgermeister

Institution : Mairie de Weil am Rhein

Description de l'institution : Ville d'environ 30 000 habitants, située au sud du Land dans l'agglomération de la ville suisse de Bâle

▣ **Interlocuteur** : M. Petry

Fonction : Oberbürgermeister

Institution : Mairie de Kehl

Description de l'institution : Ville d'environ 33 500 habitants, située à l'ouest du Land, près de l'agglomération de Strasbourg

▣ **Interlocuteur** : M. Bäuerle

Fonction : Maire

Institution : Mairie de Bühlertal

Description de l'institution : Ville et station thermale d'environ 8 200 habitants, située à l'ouest du Land.

▣ **Interlocuteur** : M. Schilling

Fonction : Maire

Institution : Mairie de Herbolzheim

Description de l'institution : Ville de 9 427 habitants située à l'ouest du Land dans la Forêt Noire

▣ **Interlocuteur** : M. Siefermann

Fonction : Maire

Institution : Mairie de Renchen

Description de l'institution : Ville de 4 346 habitants située à l'ouest du Land

- Directeurs des Finances

▣ **Interlocuteur** : M. Hörth

Fonction : Directeur des Finances

Institution : Mairie de Bühlertal

Description de l'institution : Ville et station thermale d'environ 8 200 habitants, située à l'ouest du Land.

▣ **Interlocuteur** : M. Lipps
Fonction : Directeur des Finances
Institution : Mairie de Schutterwald
Description de l'institution : Ville de 6 941 habitants située à l'ouest du Land

▣ **Interlocuteur** : M. Moll
Fonction : Directeur des Finances
Institution : Mairie de Renchen
Description de l'institution : Ville de 4 346 habitants située à l'ouest du Land, dans la Forêt Noire

▣ **Interlocuteur** : M. Saelinger
Fonction : Directeur des Finances
Institution : Landkreis d'Ortenau (Ortenaukreis)
Description de l'institution : Landkreis de l'ouest du Land, comptant 411 491 habitants

▣ **Interlocuteur** : M. Wenz
Fonction : Directeur des Finances
Institution : Mairie de Hohberg
Description de l'institution : Ville de 7 664 habitants située à l'ouest du Land

2. En Angleterre

▣ **Interlocuteur** : Chris Taylor
Fonction : Directeur général adjoint aux ressources et Directeur des Finances
Institution : Unitary Authority de Brighton and Hove
Description de l'institution : Brighton and Hove est une agglomération de près de 250.000 habitants, dans le comté du Sussex oriental, dirigée par le travailliste Ken Bodfish.

▣ **Interlocuteur** : David Lewis
Fonction : Directeur stratégique (ressources)
Institution : Comté du Kent (conservateur)
Description de l'institution : Avec 1.350.000 habitants, c'est le plus gros comté d'Angleterre. C'est également l'un des plus riches. Sa capitale est Maidstone, au sud-est de Londres.

▣ **Interlocuteur** : Sandy Bruce-Lockhart
Fonction : Leader conservateur du Conseil (équivalent du Président)
Institution : Comté du Kent
Description de l'institution : Avec 1.350.000 habitants, c'est le plus gros comté d'Angleterre. C'est également l'un des plus riches. Sa capitale est Maidstone, au sud-est de Londres.

▣ **Interlocuteur** : Gordon C. Keymer, par ailleurs consultant
Fonction : Leader conservateur du conseil (équivalent du Président) et membre du comité des régions à Bruxelles
Institution : le Conseil de District de Tandridge
Description de l'institution : le district est la collectivité de base. Tandridge est un district « rural » situé dans la grande banlieue sud de Londres, dans le comté du Surrey. Il compte 83.000 habitants.

▣ **Interlocuteur** : Martin C. Cawte
Fonction : Directeur des ressources
Institution : Conseil de District de Tandridge
Description de l'institution : le district est la collectivité de base. Tandridge est un district « rural » situé dans la grande banlieue sud de Londres, dans le comté du Surrey. Il compte 83.000 habitants

▣ **Interlocuteur** : Graham Fletcher
Fonction :
Institution : Ministère des Transports, des Collectivités Locales et des Régions (DTLR)

Description de l'institution : Depuis l'entretien, le Premier Ministre a décidé de créer un nouveau Ministère des Transports et de rattacher les collectivités locales et les régions à son secrétariat général (Office Deputy Prime Minister).

▣ **Interlocuteur :** June Burnham

Fonction : maître de conférences chargé de cours en sciences politiques

Institution : Université de Middlesex

Description de l'institution :

3. En Belgique

Wallonie :

▣ **Interlocuteur :** Mme Marchal

Fonction : Secrétaire

Institution : Conseil Supérieur des Villes et des communes de Wallonie

▣ **Interlocuteur :** Mme Bataille

Fonction : Directrice

Institution : Union des villes et des communes de Wallonie

Description de l'institution : instance de représentation et de défense des intérêts des communes et villes de Wallonie

▣ **Interlocuteur :** M. Coenen

Fonction : Secrétaire communal et Professeur

Institution : Beyne-Heusay et Université de Liège

Description de l'institution : Beyne-Heusay est une petite ville de la banlieue liégeoise

▣ **Interlocuteur :** M. Verbogh

Fonction : Echevin des finances

Institution : Commune d'Andenne

Description de l'institution : La ville de Namur est la capitale de la région wallonne

Interlocuteur : Mme Lambert

Fonction : Chef adjointe du Cabinet du Ministre-Président

Institution : Région Wallonne

Description de l'institution : Chaque région belge dispose d'un Ministre-Président et de divers ministères. Parmi les attributions des régions on peut compter la tutelle des communes.

Bruxelles Capitale

▣ **Interlocuteur :** M. Bourgeois

Fonction : Secrétaire général

Institution : Holding communal DEXIA

▣ **Interlocuteur :** M. Bouvier

Fonction : Secrétaire communal

Institution : Commune de Schaerbeek

Description de l'institution : la commune de Schaerbeek est une petite commune riche de la banlieue bruxelloise, dont le secrétaire communal est passionné de finances locales européennes

▣ **Interlocuteur :** M. Frère

Fonction : Receveur communal

Institution : Ville de Bruxelles

▣ **Interlocuteur :** M. Thoulen

Fonction : Directeur

Institution : Union des villes et des communes de Bruxelles-Capitale

Description de l'institution : instance de représentation des communes de la région bruxelloise

▣ **Interlocuteur** : M. Clément

Fonction : Conseiller du Ministre-Président

Institution : Région Bruxelles-Capitale

Description de l'institution : Chaque région belge dispose d'un Ministre-Président et de divers ministères. Parmi les attributions des régions on peut compter la tutelle des communes.

De plus a été rencontré le directeur Dexia de la région wallonne, M. Dessoy

4. En Espagne

▣ **Interlocuteur** : Jose Manuel RUANO de la FUENTE

Fonction : Professeur d'administration publique

Institution : Université Complutense de Madrid

▣ **Interlocuteur** : Jorge SERRANO MARTINEZ

Fonction : Directeur des services économiques

Institution : Ville de Mostoles

Description de l'institution : commune de la communauté de Madrid (200 000 h.)

▣ **Interlocuteur** : Mariano BAENA del ALCAZAR

Fonction : Juge à la Cour Suprême, Professeur à l'Université de Madrid

Institution : Cour Suprême

Description de l'institution : instance de dernier appel en matière de droit public et constitutionnel

▣ **Interlocuteur** : Manuel ARENILLA SAEZ

Fonction : Conseiller financier du Gouvernement régional

Institution : Communauté autonome de la Rioja

Description de l'institution : Communauté autonome du nord de l'Espagne (500 000 h.)

▣ **Interlocuteur** : Carlos GOMEZ CHAPARRO

Fonction : Directeur, Chargé des financements structurels

Institution : Banque Santander Central Hispano

Description de l'institution : une des banques assurant le financement des emprunts des collectivités territoriales

▣ **Interlocuteur** : Jose Luis CASTILLO

Fonction : Directeur

Institution : DEXIA SABADELL

Description de l'institution : correspondant de DEXIA en Espagne pour le financement des collectivités territoriales

▣ **Interlocuteur** : Jose Manuel RODRIGUEZ ALVAREZ

Fonction : Sous-directeur général de la coopération et du régime juridique local

Institution : Ministère des Administrations publiques

Description de l'institution : Ministère chargé de l'organisation administrative et financière espagnole. Cette sous-direction est plus particulièrement chargée des finances des communes

▣ **Interlocuteur** : Isabel TRUYOL WINTRICH

Fonction : Sous-directrice générale de l'analyse économique et financière des communautés autonomes

Institution : Ministère des Administrations publiques

Description de l'institution : Ministère chargé de l'organisation administrative et financière espagnole. Cette sous-direction est plus particulièrement chargée des finances des communautés autonomes.

▣ **Interlocuteur** : Yves BOZZI

Fonction : Directeur

Institution : EYSER

Description de l'institution : filiale espagnole de la Caisse des Dépôts et Consignations assurant le financement et le suivi de la construction d'infrastructures territoriales

▣ **Interlocuteur** : Philippe CASTERAN

Fonction : Conseiller Commercial

Institution : Ambassade de France en Espagne

▣ **Interlocuteur** : Raymond DE PASTOR

Fonction : Attaché financier

Institution : Ambassade de France en Espagne

▣ **Interlocuteur** : Angel GONZALEZ

Fonction : Attaché fiscal

Institution : Ambassade de France en Espagne

5. En France

Universitaires :

▣ **Interlocuteur** : Guy Gilbert

Fonction : Professeur de sciences économiques

Institution : ENS-Cachan- Département de sciences sociales

▣ **Interlocuteur** : Alain Guengant

Fonction : Directeur de recherches au CNRS, responsable de l'axe économie publique CREREG

Institution : Université de Rennes I, Faculté de sciences économiques

▣ **Interlocuteur** : Dominique Hoorens

Fonction : Directeur des Etudes

Institution : Dexia Crédit Local

▣ **Interlocuteur** : Marc-Antoine LACROIX

Fonction : chargé de mission

Institution : Direction de la Prévision ; Ministère de l'Economie et des Finances

Villes et intercommunalités :

▣ **Interlocuteur** : Charles Defontenay

Fonction : Directeur Général Adjoint

Institution : Ville et Communauté de communes de Verdun

Description de l'institution : La ville compte un peu moins de 20.000 habitants et la CdeC environ 26.000. Agglomération isolée confrontée à un manque structurel de moyens.

▣ **Interlocuteur** : Maurice François

Fonction : Directeur Général des Services

Institution : Rennes Métropole, Communauté d'agglomération rennaise

Description de l'institution : La communauté d'agglomération rennaise compte 375 569 habitants et 36 communes. Sa ville-centre, Rennes, en compte 212 494.

▣ **Interlocuteur** : Robert Hertzog

Fonction : Maire adjoint

Institution : Ville de Hoenheim

Description de l'institution : Ville d'une dizaine de milliers d'habitants membre de la Communauté Urbaine de Strasbourg

▣ **Interlocuteur** : François Kusswieder

Fonction : Directeur des Finances

Institution : Communauté Urbaine de Strasbourg

Description de l'institution : Services communs de la ville (265.000 habitants) et de la CU (465.000 habitants), 6.000 agents.

▣ **Interlocuteur** : Arsène Lux
Fonction : Maire / Président
Institution : Ville et Communauté de communes de Verdun
Description de l'institution : La ville compte un peu moins de 20.000 habitants et la communauté de communes environ 26.000. Agglomération isolée confrontée à un manque structurel de moyens.

▣ **Interlocuteur** : Pierre Renard
Fonction : Ancien Premier adjoint aux Finances et au cadre de vie
Institution : Ville de Chambourcy
Description de l'institution : Ville des Yvelines en région parisienne de 5 000 habitants.

Interlocuteur : Gilles Suignard
Fonction : Directeur Finances et Marchés
Institution : Ville de Rennes
Description de l'institution : Chef-lieu de l'Ille et Vilaine qui compte 212 494 habitants.

Conseils Généraux et Régionaux :

▣ **Interlocuteur** : Jean-Luc Battle
Fonction :
Institution : Conseil Général de l'Aude
Description de l'institution : Le département de l'Aude est situé au dans la région Languedoc-Roussillon et compte 309 770 habitants

▣ **Interlocuteur** : Françoise Carles
Fonction : Directrice Générale Adjointe
Institution : Conseil Général de l'Aveyron
Description de l'institution : Le département de l'Aveyron est situé au dans la région Midi-Pyrénées et compte 263 808 habitants

▣ **Interlocuteur** : Daniel Decaux
Fonction : Directeur Général Adjoint
Institution : Conseil Régional de Bourgogne
Description de l'institution : La région Bourgogne est située au centre est de la France et compte 1 610 090 habitants

▣ **Interlocuteur** : Jean-Marc Galland
Fonction : Directeur des Finances
Institution : Conseil Régional de Bourgogne
Description de l'institution : La région Bourgogne est située au centre est de la France et compte 1 610 090 habitants

▣ **Interlocuteur** : Xavier Galliot
Fonction : Directeur adjoint à la direction des affaires financières et juridiques
Institution : Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques
Description de l'institution : Le département des Pyrénées-Atlantiques est situé dans la Région Aquitaine dans le Sud-Ouest de la France et compte 598 340 habitants.

▣ **Interlocuteur** : Daniel Heckman
Fonction : Directeur Général Adjoint Ressources et Moyens
Institution : Conseil Général de l'Essonne
Description de l'institution : Le département de l'Essonne est situé dans le bassin parisien et compte 1 134 238 habitants

▣ **Interlocuteur** : Philippe Parlant-Pinet
Fonction : Directeur des Finances, des Systèmes d'information et du Contrôle de Gestion
Institution : Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques
Description de l'institution : Le département de la Nièvre est un département rural, situé en région Bourgogne et compte environ 230 000 habitants.

▣ **Interlocuteur** : Sabine Peluhet

Fonction : Directrice des affaires financières et juridiques

Institution : Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques

Description de l'institution : Le département des Pyrénées-Atlantiques est situé dans la Région Aquitaine dans le Sud-Ouest de la France et compte environ 598 340 habitants.

▣ **Interlocuteur** : Laurent Schléret

Fonction : Directeur des Finances

Institution : Conseil Régional d'Alsace

Description de l'institution : La région Alsace est située à l'est de la France et compte 1 734 145 habitants

▣ **Interlocuteur** : Gérard Valdenaire

Fonction : Directeur général adjoint des services

Institution : Conseil Général du Vaucluse

Description de l'institution : Le département du Vaucluse compte 499 685 habitants et est situé en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

6. En Hongrie

▣ **Interlocuteur** : Dr. Gábor Bende-Szabo

Fonction : Directeur

Institution : Institut Hongrois d'Administration Publique

Description de l'institution :

▣ **Interlocuteur** : Lászlo Moré

Fonction : Directeur de l'Economie des Collectivités Locales

Institution : Ministère de l'Intérieur

Description de l'institution : La Direction de l'économie des collectivités locales est l'une des trois directions du Secrétariat d'Etat aux collectivités locales, avec la Direction du développement local et la Direction du service public.

▣ **Interlocuteur** : Tamás Gordon

Fonction : Chef de projet

Institution : Agence de Développement Régional de la Hongrie Centrale

Description de l'institution : La plus petite, mais la plus peuplée des sept régions hongroises, la Hongrie Centrale compte 2,9 millions d'habitants soit 28 % de la population nationale. Le rôle de l'agence est de produire et de suivre la programmation stratégique du développement régional pour la période 2001-2006, en concordance avec les objectifs des Fonds structurels européens. Les agences pourraient servir de base à l'éventuelle création d'un nouveau niveau de collectivités.

▣ **Interlocuteur** : Erzsébet Kovács

Fonction : Directrice des finances

Institution : Ville de Debrecen

Description de l'institution : Debrecen, ville à statut départemental de l'est du pays, est la plus grande ville de province avec 211.000 habitants. C'est en fait la plus grande collectivité du pays puisque Budapest est découpée en arrondissements. Debrecen est une ville riche dans une région pauvre. La direction des finances compte 30 agents et gère la fiscalité, le budget, la gestion financière et le contrôle.

▣ **Interlocuteur** : Mihályné Makovényi

Fonction : Adjointe au Finances (sans étiquette, comme le Maire, mais plutôt de centre-droit)

Institution : Veresegyház

Description de l'institution : Ville de 9.000 habitants, au nord-est de Budapest. La Ville est d'une richesse hors du commun dans le pays du fait d'implantations industrielles multiples, notamment celle de Pharmavit.

▣ **Interlocuteur** : Laszloné Harcos

Fonction : Directrice des Finances

Institution : Veresegyház

Description de l'institution : Ville de 9.000 habitants, au nord-est de Budapest. La Ville est d'une richesse hors du commun dans le pays du fait d'implantations industrielles multiples, notamment celle de Pharmavit.

IV. Tableau synthétique des observations dans chaque pays.

	Allemagne	Angleterre	Belgique	Espagne	Hongrie	France
Inscription dans la constitution	Oui (art 28)	Non	Oui (art 41)	Oui (art 158)	Oui (chap 9)	Non
Définition de l'autonomie financière	Avoir prise sur avenir CL	Répondre aux attentes des habitants	Ressources fiscales dotations non affectées. Marge de manœuvre dans les dépenses	Moyens de l'action Coresponsabilité fiscale Capacité normative	Liberté de la dépense	Condition de la libre administration. Capacité de décider.
Evolution de l'autonomie financière	Existe mais en déclin	Très faible mais ça va mieux	Bonne théoriquement mais en déclin	Suffisante, avec une marge de progression	Bonne mais manque de moyens	Négative et en diminution
Les CL ont elles les moyens de leur action ?	Non	Non	Non	Oui (CCAA) Non (CCL)	Non (nécessité avant de faire face à leurs obligations)	Oui sauf si transferts de compétences trop importants.
Par quoi sont elles bridées ?	Par les problèmes financiers	Par l'Etat évidemment	Par les problèmes financiers, la tutelle, et la mise aux normes	Transferts de compétences au niveau local	Problèmes financiers	Les problèmes financiers, la tutelle de l'Etat, la loi.
Quelle définition de l'autonomie financière ?	2	2	2	2	1	2
Ressources fiscales						
Autonomie fiscale condition de l'autonomie financière	Une des conditions	Oui évidemment	Non pas forcément (même si garantie par art 170 de la constitution)	Plutôt oui	Oui mais la base fiscale manque	Oui
Capacité de créer des impôts	Oui mais « fausse bonne idée »	Non	Oui très utilisé dans cadre d'une politique incitative.	Oui mais anecdotique en rendement	Non	Non
Assiette de l'impôt	Besoin d'actualisation	Trop étroite	A revoir	Archaïque	Microscopique	Besoin d'actualisation et de modification
Disparités territoriales de l'impôt	Oui	Non	Très importante pour l'additionnel IRPP	Très forte horizontale et verticale	Considérable	Très importantes
Fixation des taux	Libre mais concurrence entre collectivités	Encadrement fort (en voie de résorption)	Autonomie mais début d'encadrement	Liberté forte	Liberté encadrée	Liberté insuffisante. Electorat
Lisibilité fiscale	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Concurrence fiscale	Oui	Oui. Plutôt verticale	Faible sauf pour l'attraction des bases	Oui (horizontale et verticale)	Non	Oui très forte

	Allemagne	Angleterre	Belgique	Espagne	Hongrie	France
Ressources non fiscales						
Dotation fonctionnement	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Critères	<ul style="list-style-type: none"> ⊠ capacité financière ⊠ Nombre habitants ⊠ selon land, autres critères 	<ul style="list-style-type: none"> ⊠ Dépenses théoriques –produit taxes perçues ⊠ Qualité (best value) 	<ul style="list-style-type: none"> ⊠ Potentiel fiscal. ⊠ Critères classiques ⊠ Externalités 	<ul style="list-style-type: none"> ⊠ Population, ⊠ Potentiel fiscal, ⊠ Niveau de service 	<ul style="list-style-type: none"> ⊠ Population ⊠ Type de dépenses 	<ul style="list-style-type: none"> ⊠ Classiques ⊠ critères incitatifs ⊠ péréquation
Niveaux d'attribution	Deux niveaux : Bund/land puis Land	Etat	Région	Conseil consultatif Etat/CCAA	Etat	Etat
Péréquation	OK mais problème car complexité + anti-économique	Bien. Bon équilibre complexité/justice	A renforcer en augmentant le fonds mais modification des critères d'attribution	Bonne	Complexe et parfois démotivant	Insuffisante mais bon niveau. Critères à modifier
Subventions d'investissement	Pas de problèmes. Spécialisée : 41%	Trop de spécialisation (en augmentation)	Trop de spécialisation : préférence droit de tirage	OK	Plus de 150 dossiers à fournir...	Dotations trop complexe
Recours à l'emprunt	Courant	Outil de gestion positif	Outil de gestion courant	Utilisation fréquente	Outil gestion positif	Recours courant
Autorisation préalable	Oui	Jusqu'en 2002	Non	Non	Liberté absolue	Non
Produits bancaires	OK	OK	Bonne diversité	OK	OK	Très bonne
Banques leader	?	Conseil de crédit	DEXIA	Caisse d'Epargne	Caisse d'Epargne	DEXIA
Dépenses						
Premier poste	Administration générale	Personnel (financement du personnel enseignant)	Personnel (financement du personnel enseignant)	Infrastructures et personnel	Personnel	Personnel et/ou compétences transférées
Autonomie budgétaire (dépenses)	De moins en moins (diminution de la part des dépenses facultatives).	Négative.	Théoriquement forte mais pratiquement faible	Très bonne	Négative dans les faits	Suffisante mais pourrait être mieux
Marge de manœuvre	Marge de manœuvre plus grande pour l'Investissement que le fonctionnement	Marge de manœuvre plus grande pour l'Investissement que le fonctionnement	Idem pour les deux types de dépenses sauf si subsides affectés	Marge de manœuvre grande pour les deux types de dépenses	Marge de manœuvre plus grande pour l'Investissement que le fonctionnement	Insuffisante dans les deux cas
Partage des compétences	Non remis en cause		OK sauf pour les masses financières	Etat /CCAA OK CCAA /Com : non	Clair	Peu satisfaisant
Recours à des prestataires extérieurs	Possible si justifié économiquement	Mise en concurrence de principe. Incitation à l'externalisation	Pas trop car problème des conséquences humaines	?	Systématique	Moyen et peu apprécié

	Allemagne	Angleterre	Belgique	Espagne	Hongrie	France
Conclusions						
Débats actuels	<ul style="list-style-type: none"> ▫ modernisation du système de péréquation ▫ participation des citoyens ▫ diminution de la bureaucratie 	Débat de professionnel Plus d'autonomie pour les meilleurs	Débat permanent. « Accroissement encadré de l'autonomie »	Débat : Plus d'autonomie pour les plus riches ? Décentralisation niveau local après la région?	Pas de débat tant que pas de ressources	Débat : ▫ efficacité de la péréquation ▫ réforme des impôts locaux ▫ quid autonomie fin (dotations/IL) ?
Conclusions	<ul style="list-style-type: none"> ▫ L'Allemagne n'est pas un pays aussi décentralisé financièrement que l'on peut le croire ▫ Décentralisation et fédéralisme. Quid auto communes dans état fédéral ? ▫ Jacobinisme local ? ▫ Question du contrôle. 	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Efficience ▫ Frontière : territoire de l'impôt (frontière historiquement fiscale). ▫ Disparité territoriales. (égalité réelle/ uniformité instit) ▫ Evaluation SP ▫ Transparence fin ▫ quid territoire pertinent des prélèvements fiscaux ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Un modèle oublié ? ▫ Fonds des communes ▫ Politique fiscale incitative ▫ Ville capitale ▫ Adéquation ressources /dépenses (schéma RF) ▫ Auto réelle des villes quand la région a le pouvoir 	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Coresponsabilité fiscale ▫ Renforcement autonomie des plus riches ▫ Forals ▫ TVA. Impôts partagés. ▫ réflexion TVA ▫ Prisme politique 	<ul style="list-style-type: none"> ▫ autonomie des ressources ▫ Luxe des pays riches (cf. taux France) 	<ul style="list-style-type: none"> ▫ situation vraiment non satisfaisante ? ▫ Conservatisme ▫ Inégalités de situations très fortes (niveau et géographique) ▫ Part d'impôt très importante. ▫ Un bon équilibre (part dotation/impôt ; dépenses) ▫ Complexité réelle. ▫ Perte de lisibilité depuis 1997. ▫ Manque de péréquation

V. Bibliographie

BLANC J., *Quelle est la portée pratique de la constitutionnalisation du principe d'autonomie financière et fiscale ?*, In La Gazette des Communes du 15 avril 2002.

BOUVIER M., *Les Finances Locales*, Collection Système, Edition LGDJ

Caisse des dépôts, 2^{ème} entretiens sur le développement local, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?* Edition de l'Aube, 1999.

DELCAMP A., Rapport au Conseil de l'Europe sur l'application de la charte européenne de l'autonomie locale, *Les ressources financières des autorités locales par rapport à leur compétences : un test concret pour la subsidiarité* (2000)

DEXIA, *Les Finances Locales dans les quinze pays de l'Union Européenne* (2^{ème} édition), Edition DEXIA (2002)

DEXIA, *Les Finances locales dans onze pays d'Europe centrale, orientale et balte*, Edition DEXIA (2000)

FITCH RATINGS, L'autonomie financière des régions en Europe (2002)

GILBERT G, GUENGANT A., *Effet redistributif des dotations d'Etat aux communes*, Etude du Commissariat Général au Plan (2002)

GILBERT G., GUENGANT A., *La fiscalité locale en question* (2^{ème} édition), Edition Clef Montchrestien (1998)

GILBERT G., GUENGANT A., HESPEL V. « Développement des territoires et financement des collectivités locales » in Conseil d'Analyse Economique, *Aménagement du Territoire*, Ed La documentation Française (2001)

Sites internet de référence

<http://www.dexia.com>

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

<http://www.localdeveurope.org/francais/countries.htm>

<http://www.prospeur.unilim.fr>