Council of Europe
Conseil de l'Europe

Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations

Communes et régions d'Europe, n° 65

Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations

Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR)
préparé avec la collaboration de Monsieur Jørgen Lotz

Communes et régions d'Europe, n° 65

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :
Limitations of local taxation, financial equalisation and methods for calculating general grants
ISBN 92-871-3761-7

Publications éditées dans la même série :

Définition et limites du principe de subsidiarité, n° 55
ISBN 92-871-2521-X

La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens, n° 56
ISBN 92-871-2657-7

Intervention économique des autorités locales et régionales, n° 57
ISBN 92-871-2870-7

Déficits budgétaires et surendettement des collectivités locales, n° 58
ISBN 92-871-3023-X

Le statut des grandes villes et leur périphérie, n° 59
ISBN 92-871-3139-2

L'environnement et les collectivités locales et régionales, n° 60
ISBN 92-871-3163-5

Les finances locales en Europe, n° 61
ISBN 92-871-3205-4

Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les Etats d'Europe centrale et orientale, n° 62
ISBN 92-871-3212-7

L'utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux, n° 63
ISBN 92-871-3295-5

La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale, n° 64
ISBN 92-871-3543-6

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-3762-5
© Conseil de l'Europe, novembre 1998
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION..... 5

I. RESSOURCES DES COLLECTIVITES LOCALES ET AUTONOMIE FINANCIERE..... 7

II. LIMITES AU NIVEAU DES RESSOURCES FISCALES PROPRES DES COLLECTIVITES LOCALES.....15

III. LES APPORTS FINANCIERS DE L'ETAT AUX BUDGETS DES COLLECTIVITES LOCALES ET LEURS FONCTIONS.....27

IV. LA PEREQUATION FINANCIERE.....43

CONCLUSIONS.....55

ANNEXE I Le système d'apports financiers aux communes en Belgique 61

ANNEXE II Le système de transferts aux communes en République tchèque.....69

ANNEXE III Le système d'apports financiers de l'Etat et de péréquation financière pour les communes et les comtés au Danemark.....73

ANNEXE IV Le système d'apports financiers de l'Etat aux communes en France.....79

ANNEXE V Le système de transferts aux collectivités locales en Allemagne (Bavière).....85

ANNEXE VI Le système d'apports financiers de l'Etat et de péréquation financière pour les communes en Italie 89

ANNEXE VII Le système des apports financiers de l'Etat aux communes aux Pays-Bas 93

ANNEXE VIII Le système de transferts de l'Etat aux communes en Pologne 97

ANNEXE IX Le système d'apports financiers aux communes en Espagne.....101

ANNEXE X Le système d'apports financiers de l'Etat et de péréquation financière pour les communes et les conseils de comté en Suède 105

ANNEXE XI Le système de transferts de l'Etat aux collectivités locales au Royaume-Uni (Angleterre) 109

ANNEXE XII Un système «neutre» d'apports financiers aux collectivités locales.....113

GLOSSAIRE.....117

INTRODUCTION

Le présent rapport constitue un prolongement des travaux effectués par le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR)[1] en préparation de la 11e Conférence des ministres responsables des collectivités locales (Lisbonne, 10 et 11 octobre 1996), travaux qui ont déjà donné lieu à la publication de l'étude sur *Les finances locales en Europe*[2].

En prenant comme point de départ l'analyse contenue dans cette dernière étude et le cadre général des systèmes de financement des collectivités locales, le rapport présente, tout d'abord, les ressources des collectivités locales selon la double classification: ressources propres ou transférées et ressources libres ou non d'affectation; puis il donne des indications concernant le degré d'autonomie financière, et en particulier de décentralisation fiscale, dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe.

Le rapport s'efforce ensuite de déterminer les raisons – techniques et politiques – qui peuvent freiner la décentralisation fiscale, pour vérifier la relation entre l'existence de limites au niveau des ressources fiscales propres des collectivités locales et la mise en place des systèmes de transferts.

Puis, il examine plus en détail les apports financiers de l'Etat aux budgets des collectivités locales sous forme de dotations ou de subventions et les fonctions que ces formes de transferts remplissent.

Enfin, le rapport met l'accent sur le rôle essentiel de la péréquation financière dans le cadre des systèmes de financement des budgets locaux. Il passe en revue le fonctionnement des mécanismes de péréquation, horizontale et verticale et les difficultés liées au choix des critères de redistribution.

Le rapport est accompagné de plusieurs annexes qui présentent différents systèmes nationaux de transferts et les modalités de calcul des dotations versées aux collectivités locales, ce qui devrait permettre de mieux comprendre le fonctionnement en pratique des mécanismes de péréquation.

En résumé, la finalité de ce rapport est de mettre l'accent, d'une part, sur les possibilités qu'il y a d'élargir la marge de manœuvre des collectivités locales concernant la détermination du niveau et de la nature des dépenses locales; et d'autre part, sur les différents problèmes pour lesquels il faut alors proposer des solutions.

Il ne s'agit pas par contre de donner toutes les réponses ou des réponses valables dans tous les cas. En effet, dans le domaine des finances locales, les solutions adoptées dans chaque pays doivent être cohérentes avec la situation particulière de ses collectivités locales. A cet égard, plusieurs facteurs ont une influence déterminante sur les choix des gouvernements.

Tout d'abord, la structure de l'Etat (Fédération ou Etat unitaire) et son organisation territoriale ne sont pas neutres par rapport aux systèmes de financement des collectivités locales.

---

1 Ce comité se nomme désormais Comité directeur sur la démocratie locale et régionale.

2 Ce rapport a été publié dans la série d'études «Communes et régions d'Europe», n° 61.

De même, la répartition des compétences entre les différents échelons de gouvernement, l'étendue des tâches confiées aux collectivités locales et la distinction entre fonctions propres et déléguées, ont des conséquences sur les modalités de financement.

La taille (population et extension territoriale) des collectivités locales et d'autres facteurs (démographiques, géographiques, socio-économiques) ont un impact sur la capacité fiscale et sur la possibilité dassumer certaines tâches de façon effective et autonome du point de vue financier.

Enfin, le nombre des collectivités locales et les différences plus ou moins marquées qui existent entre elles (voire une relative homogénéité ou au contraire la présence d'écarts considérables) ont aussi une influence sur les mécanismes de financement que les Etats mettent en place et sur la possibilité de les faire évoluer dans le temps.

Il n'était pas possible, dans le contexte du présent rapport, d'analyser tous ces facteurs et les multiples combinaisons qu'ils génèrent, pour tenter de les mettre en relation avec la structure des finances locales dans chaque Etat membre. Il est néanmoins nécessaire de les garder à l'esprit lorsque l'on effectue des comparaisons et que l'on cherche à mieux comprendre la diversité des approches et des solutions retenues.

I. RESSOURCES DES COLLECTIVITES LOCALES ET AUTONOMIE FINANCIERE

Il y a différentes façons de ventiler les recettes des collectivités locales pour examiner l'importance relative de chaque composante. Dans son rapport sur *Les finances locales en Europe*, le CDLR a présenté les sources de financement des communes en faisant la distinction entre: impôts locaux exclusifs, redevances et prix d'utilisation, transferts, emprunts et autres recettes.

L'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale suggère, du moins implicitement, d'analyser la structure des ressources des collectivités locales en s'appuyant sur deux notions plus larges: celle de ressources «propres» et celle de ressources «dont les collectivités locales peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences», c'est-à-dire de ressources «non affectées». Les ressources «transférées», ou «transferts financiers», se différencient des ressources propres et les ressources «affectées» de celles non affectées.

A l'égard de ces deux classifications, il est utile de préciser qu'elles ne se recoupent pas, car il y a bien des ressources propres affectées et d'autres non affectées, de même que certains transferts sont affectés et d'autres non.

Il convient d'indiquer qu'il n'est pas toujours aisé de classer une ressource dans telle ou telle catégorie car, dans certains cas, les différences tiennent plus de la terminologie utilisée que de la signification même des choses. Cela peut aussi se produire pour ce qui concerne les différences entre les sources de financement appartenant à une même catégorie.

Enfin, on notera que toutes les sources de financement locales ne figurent pas dans les catégories en question. En effet, les emprunts échappent à cette double classification et ils ne seront pas pris en considération par cette étude.

1. Ressources propres (affectées ou non)

a. Notion de ressources propres

Dans ce rapport la délimination entre ressources propres et ressources transférées est tracée en fonction de l'existence d'un pouvoir de décision des collectivités locales sur le niveau des ressources en question.

On désigne comme ressources propres d'une collectivité locale les ressources dont cette collectivité contrôle, dans les limites fixées par la loi, le niveau. Il s'agit toujours de ressources qui ont leur origine sur le territoire de la collectivité en question et qui sont prélevées sur le contribuable local, ou sont perçues en échange d'un service ou constituant les revenus de la fortune.

L'idée de ressources propres évoque ainsi un double élément d'appartenance de ces ressources à une collectivité, en même temps qu'elle implique l'existence d'une certaine marge de manœuvre. Tout d'abord, il s'agit de ressources qui peuvent être rattachées au territoire de la collectivité en question, parce qu'elles y trouvent leur origine; il y a, en d'autres termes, une corrélation spatiale entre ces ressources et la collectivité locale.

Ensuite, il s'agit de ressources que la collectivité locale reçoit du citoyen (que ce soit le citoyen-contribuable, le citoyen-usager ou bien le partenaire d'un accord de droit public ou privé); il s'établit, en d'autres termes, un lien direct entre l'administration locale qui encaisse les recettes et les citoyens qui les versent.

Ce rapport a une nature juridique car on reconnait à la collectivité un véritable droit à la perception des recettes en question, mais il revêt également, dans la plupart des cas, une importance politique majeure.

Il en est sans doute ainsi lorsqu'il s'agit des ressources fiscales propres, voire des impôts locaux exclusifs, c'est-à-dire des impôts que chaque collectivité locale, considérée individuellement, est habilitée à lever, dont elle peut fixer les taux (et éventuellement l'assiette et/ou d'autres éléments) dans le cadre de la loi, et dont elle encaisse la totalité des recettes correspondantes; dans ce cas, la collectivité assume clairement, aux yeux des contribuables, la responsabilité du niveau et de l'usage de ces recettes.

La catégorie des ressources propres ne se réduit pas seulement aux impôts locaux exclusifs, mais comprend aussi d'autres sources de financement qui peuvent être, et sont dans certains cas, extrêmement importantes.

Il s'agit des droits, redevances et prix d'utilisation, mais aussi du revenu provenant de la propriété de terrains, d'entreprises, d'actifs financiers, ainsi que du produit des ventes publiques de capital fixe, de stocks, de terrains, etc.

b. Marge de manœuvre des collectivités locales en ce qui concerne leurs ressources propres

La notion de ressources propres n'implique pas que les collectivités locales en ont nécessairement la maîtrise totale. Cela n'arrive, en réalité, qu'exceptionnellement. Notamment, en ce qui concerne les impôts locaux exclusifs, il s'agit dans la plupart des cas d'impôts obligatoires[1], dont les éléments sont définis par la loi; la marge de manœuvre des collectivités locales se réduit alors au pouvoir de fixer les taux d'imposition, souvent à l'intérieur des limites fixées par la loi. Par contre, concernant la liberté d'usage, les recettes fiscales propres (sauf cas exceptionnels et pour des montants globalement négligeables) ne sont pas affectées[2].

En ce qui concerne la facturation des services publics locaux, en règle générale, droits, redevances et prix d'utilisation peuvent être fixés par les collectivités locales avec une certaine liberté. Néanmoins, dans la plupart des pays, des plafonds sont établis au niveau national. Par ailleurs, même en l'absence de dispositions contraignantes concernant le niveau de la facturation, on admet difficilement (notamment pour des raisons politiques) que la collectivité locale puisse charger les usagers au-delà du coût réel du service qui leur est fourni; en pratique, c'est plutôt le contraire qui a lieu.

---

1 Il convient de noter que, même lorsque les collectivités locales n'ont pas l'obligation légale de lever l'impôt, elles doivent généralement le faire, en pratique, pour assurer l'équilibre du budget, voire pour ne pas perdre certains transferts.

2 La notion d'impôts locaux affectés renvoie à l'obligation pour la commune de destiner à un usage spécifique les recettes correspondantes. Les exemples sont rares; on peut mentionner la taxe de stationnement en Autriche, affectée aux investissements dans le domaine des infrastructures routières et des transports publics, ainsi que l'impôt (ou la taxe) sur le tourisme en Suisse, affecté aux équipements et aux activités en faveur du tourisme.

D'un point de vue formel, droits, redevances et prix d'utilisation peuvent ne pas être des ressources affectées. Néanmoins, quelle que soit la forme de leur inscription au budget de la collectivité, il est normal de considérer que ces recettes doivent servir au financement des services correspondants; en effet, le lien entre service rendu et coût payé par le citoyen pour en bénéficier est à la base de la facturation et en constitue la raison d'être.

Quant aux revenus de propriété et aux produits des ventes, l'utilisation du patrimoine mobilier ou immobilier des collectivités locales peut, elle aussi, faire l'objet de restrictions et devoir se conformer à une réglementation nationale. En ce qui concerne l'utilisation de ces recettes, la situation peut varier d'un cas à l'autre.

En conclusion, la marge de manœuvre des collectivités locales en ce qui concerne leurs ressources propres peut être fort importante ou très limitée.

Cependant, en règle générale, les collectivités locales ont un pouvoir de décision réel, encore que défini par la loi, sur les ressources propres; elles ont, en conséquence, un certain contrôle de ces ressources et de leur niveau[1].

2. Ressources transférées (affectées ou non)

Il en est autrement lorsqu'il s'agit des ressources transférées, et notamment d'impôts partagés, de dotations et de subventions.

a. Impôts partagés

On parle d'impôts partagés lorsque les recettes correspondantes sont redistribuées entre échelons territoriaux différents et/ou entre collectivités d'un même échelon. Le pourcentage d'un impôt partagé qui revient à un échelon territorial et les modalités d'attribution aux différentes collectivités d'un échelon donné sont fixés par la législation nationale.

Il s'ensuit qu'aucune collectivité n'a d'emprise sur les montants qui lui seront versés, car elle ne peut pas modifier le taux d'imposition et encore moins les autres éléments de l'impôt. Tout au plus, les collectivités concernées auront, dans leur ensemble, un pouvoir de négociation avec les autorités centrales, et feront usage de l'influence politique dont elles jouissent pour obtenir des règles de partage satisfaisantes. Le système de redistribution des impôts permet néanmoins aux collectivités locales d'avoir, dans certains pays comme l'Autriche et l'Allemagne, d'importantes recettes fiscales.

Quant aux critères pour déterminer le montant qui revient à chaque collectivité, on peut choisir de le calculer en fonction des recettes fiscales produites sur le territoire de cette collectivité (ce qui pose le problème d'établir au préalable quelles sont ces recettes) ou bien on peut se fonder, du moins partiellement, sur des paramètres qui permettent une certaine redistribution des ressources.

Dans le cadre d'un système de répartition de l'impôt, la position des collectivités locales est plus forte qu'elle ne l'est lorsqu'il s'agit des autres formes de transferts. Pour autant que des

---

1 Lorsque tous les éléments d'un impôt exclusif, y compris le taux, sont fixés par l'Etat, sans possibilité d'ajustement par les collectivités locales, il y a peu ou pas de différence entre cet impôt et un impôt partagé calculé en fonction de la base fiscale de la collectivité en question. Dans ce cas limite, l'impôt exclusif équivaut substantiellement à une ressource transférée.

garanties constitutionnelles sont offertes aux collectivités locales (comme c'est le cas en Autriche et en Allemagne), l'Etat est lui-même lié par la règle du partage.

Par ailleurs, du point de vue politique, il est plus difficile pour l'Etat de réduire la quote-part revenant à un échelon territorial que de revoir à la baisse le montant global des dotations et subventions à distribuer entre les collectivités locales.

Enfin, comme les recettes de la fiscalité propre, les recettes des impôts partagés sont libres d'affectation et les collectivités bénéficiaires ont donc une pleine liberté d'utilisation.

Le fait que les collectivités locales ne puissent modifier aucun des éléments de l'impôt partagé, et notamment le taux d'imposition, constitue une différence majeure par rapport aux impôts locaux exclusifs. Néanmoins, en pratique, cette différence s'estompe à mesure que la marge de manœuvre des collectivités locales s'amenuise par l'effet, d'une part, des bornes imposées par le cadre législatif et, d'autre part, de la croissance des dépenses locales qui pousse les collectivités locales à appliquer les taux maximum et à utiliser tout leur potentiel fiscal.

On peut donc comprendre que, dans certains Etats où traditionnellement le financement des collectivités locales se fonde, pour une grande part, sur un système de redistribution de certains impôts nationaux, et où le droit des collectivités locales à une partie des recettes correspondantes est protégé par la constitution, les impôts partagés soient perçus comme des ressources propres.

b. Les dotations

Les dotations sont, elles aussi, libres d'affectation et les collectivités locales peuvent utiliser librement les montants qui leur sont versés, dans les seules limites découlant de l'étendue de leurs compétences et, éventuellement, de la distinction entre dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Les dotations peuvent être calculées sur une base forfaitaire, par exemple en fonction de la population, ou en fonction d'une évaluation de la capacité fiscale et/ou des besoins de dépenses. Elles peuvent aussi être liées à l'effort fiscal propre de la collectivité bénéficiaire, de telle manière qu'une augmentation des impôts locaux perçus par une collectivité déterminée entraîne l'augmentation de la dotation versée à cette collectivité. Le rapport pourrait d'ailleurs être inversé et l'augmentation de la pression fiscale locale influer négativement sur le montant de la dotation octroyée.

En ce qui concerne les montants versés aux collectivités locales, les dotations offrent moins de garanties que les impôts partagés dans la mesure où ces montants peuvent plus facilement être remis en cause chaque année et davantage susceptibles de faire les frais des difficultés budgétaires. Il en est ainsi des dotations versées par l'Etat (central ou fédéré), mais également de celles que les collectivités locales du premier échelon reçoivent éventuellement des collectivités intermédiaires.

La différence entre ces deux types de transferts s'estompe lorsque, d'une part, le partage des recettes d'impôt a lieu sur la base de critères différents de la simple répartition selon la base fiscale – c'est-à-dire lorsque interviennent des critères de redistribution (voire de péréquation)[1] –

1 Voir, à cet égard, l'exemple du *Land* de Bavière en Annexe VII; la quote-part de certains impôts partagés qui revient aux communes est redistribuée sous forme de dotations (avec effets de péréquation) et de subventions, de sorte que le système de partage de l'impôt devient plutôt une méthode pour fixer les règles de calcul du montant global que le *Land* doit répartir.

et que, d'autre part, la dotation revenant à chaque collectivité est fixée sur la base de critères objectifs, définis conformément à la loi, et une certaine stabilité est donnée aux montants disponibles annuellement ainsi qu'à leur évolution dans le temps.

Pour obtenir ce résultat, on peut avoir recours à un mécanisme d'indexation: l'évolution du montant global à répartir entre les collectivités locales serait alors liée à un indice macro-économique approprié.

c. Les subventions

Quant aux subventions, non seulement leur montant global est fixé chaque année en fonction des disponibilités, mais en plus leur utilisation est déterminée par l'autorité qui les octroie et leur attribution a lieu en fonction de critères qui laissent à cette autorité un pouvoir d'appréciation important.

Les subventions sont donc des transferts affectés: les collectivités qui en bénéficient ne peuvent les utiliser que pour financer des dépenses, ou catégorie de dépenses particulières.

Par ailleurs, la destination de ces transferts peut être déterminée de manière plus ou moins précise et laisser aux communes une marge de manœuvre plus ou moins étendue dans l'utilisation effective des montants qui leur sont attribués[1].

Une subvention peut être accordée sous forme de montant forfaitaire; les collectivités locales sont alors libres de s'en servir pour financer tout projet conforme à la finalité particulière de la subvention en question. L'Etat (ou, selon les cas, un autre organisme payeur) peut au contraire accorder une subvention en exigeant que la collectivité bénéficiaire participe, dans des proportions préétablies, au financement du (des) projet(s) que cette subvention sert à financer.

En d'autres termes, on peut subordonner l'octroi d'une subvention à une prise en charge partielle de la dépense par la collectivité bénéficiaire et lier le montant de la subvention au montant de la participation financière de cette collectivité.

En outre, l'organisme payeur peut plafonner ou non le montant de son concours aux projets en question; si aucun plafond ne joue, son intervention est fonction du coût global du projet à financer et la subvention correspond à un pourcentage donné de ce coût; lorsque la subvention est plafonnée, ce lien est rompu et la collectivité bénéficiaire doit supporter 100 pour cent des dépenses au-delà d'un certain seuil.

Ainsi, selon les cas, l'octroi d'une subvention peut s'accompagner de fortes contraintes ou au contraire laisser une grande liberté d'action aux collectivités locales, de sorte qu'au-delà des classifications, la différence entre subventions et dotations peut s'atténuer et même disparaître.

---

1 Par exemple, une subvention pour les infrastructures routières implique plus de liberté de décision qu'une subvention devant servir à la signalisation routière.

En effet, lorsque l'utilisation du montant attribué n'est limitée que par la distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, on peut considérer que la frontière a déjà été franchie et qu'on est en présence d'une dotation. C'est l'approche suivie dans le présent rapport.

3. Relation entre décentralisation fiscale et autonomie locale

Si l'on emploie conjointement les critères de base des deux classifications mentionnées ci-dessus – degré de liberté dans la détermination du niveau des recettes et de leur utilisation – on peut classifier les principales sources de financement des collectivités locales en fonction de l'autonomie décisionnelle reconnue à ces collectivités.

En simplifiant, les impôts locaux exclusifs sont la source de financement la plus satisfaisante du point de vue de l'autonomie locale; suivent, à peu près sur le même plan, les impôts partagés et la facturation; viennent ensuite les dotations; les subventions sont les sources qui restreignent le plus la marge de manœuvre des collectivités bénéficiaires.

On peut donc dire qu'il y a une certaine relation entre le niveau de décentralisation fiscale et le niveau d'autonomie locale: un pourcentage élevé de recettes fiscales locales par rapport au total des recettes fiscales de l'Etat et par rapport au produit intérieur brut (PIB) est un indice d'une autonomie locale forte.

Il convient néanmoins de préciser que, lorsque ces rapports sont faibles, il n'est pas possible de conclure tout simplement que l'autonomie locale est elle aussi faible, d'autres facteurs devant alors être pris en considération.

Le tableau 1 donne les valeurs des rapports en question en 1994 dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe[1]; ces valeurs sont reprises dans le graphique 1.

On notera qu'il y a des écarts fort importants dans le niveau de décentralisation fiscale des pays européens. A cet égard, les pays scandinaves et le Danemark placent la barre très haute, alors que dans neuf pays considérés les recettes fiscales locales représentent moins de 10 pour cent de l'ensemble des recettes fiscales.

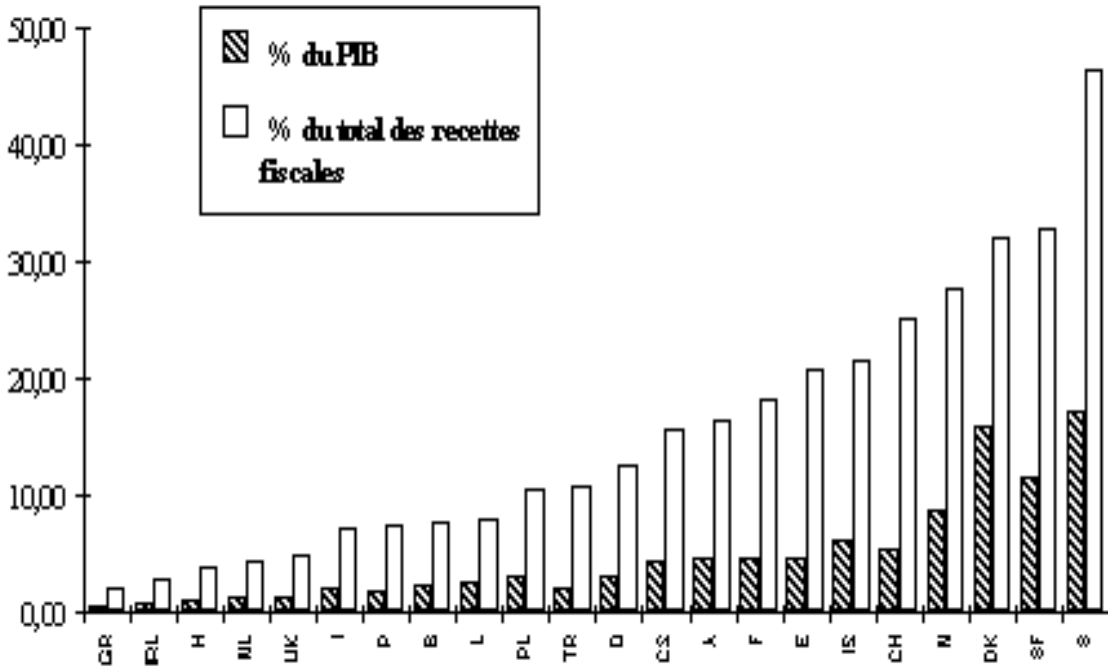
Il convient néanmoins de noter que, s'agissant des Etats fédéraux, les pourcentages indiqués auraient été bien plus élevés si on avait ajouté aux recettes fiscales des collectivités locales les recettes fiscales des Etats fédérés.

1 Le tableau a été élaboré sur la base des données publiées par l'OCDE dans *Statistiques des recettes publiques 1965-1995* (édition 1996). Les recettes fiscales considérées sont celles de l'Etat (central et fédéré) et des collectivités locales (y compris les régions et les autres collectivités intermédiaires). Les cotisations de sécurité sociale n'ont pas été prises en compte dans les calculs. Pour tous les Etats, 1994 est l'année de référence.

Tableau et graphique 1

Recettes générées par la fiscalité locale en pourcentage du total des recettes fiscales et du PIB (année 1994)

Pays		Pourcentage du total des recettes fiscales	Pourcentage du PIB
Autriche	A	16,50	4,59
Belgique	B	7,75	2,41
République tchèque	CS	15,72	4,44
Danemark	DK	32,00	15,97
Finlande	SF	32,80	11,55
France	F	18,24	4,54
Allemagne	D	12,63	3,02
Grèce	GR	2,05	0,57
Hongrie	H	3,76	1,01
Islande	IS	21,62	6,14
Irlande	IRL	2,76	0,88
Italie	I	7,05	2,02
Luxembourg	L	7,97	2,64
Pays-Bas	NL	4,41	1,15
Norvège	N	27,65	8,65
Pologne	PL	10,44	3,17
Portugal	P	7,33	1,78
Espagne	E	20,79	4,57
Suède	S	46,41	17,26
Suisse	CH	25,14	5,41
Turquie	TR	10,82	2,02
Royaume-Uni	UK	4,95	1,38



II. LIMITES AU NIVEAU DES RESSOURCES FISCALES PROPRES DES COLLECTIVITES LOCALES

1. Le niveau des impôts locaux et la décentralisation

a. L'article 9.3 de la Charte européenne de l'autonomie locale

La Charte européenne de l'autonomie locale prévoit, dans son article 9.3:

> «Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.»

Ce paragraphe de la charte fait référence à un aspect spécifique de la décentralisation qui implique également que chaque collectivité locale jouisse d'un certain degré de latitude pour fixer le niveau de ses impôts locaux.

Les partisans de cette position font essentiellement valoir qu'elle vise à responsabiliser davantage les collectivités locales et élargit la perspective que ces dernières prennent la responsabilité de déterminer le niveau de leurs services locaux.

L'idée que le pouvoir de dépenser et la responsabilité du financement doivent relever du même échelon administratif se traduit par la nécessité de rendre des comptes au public. On ne peut parvenir à la transparence des comptes que si les collectivités locales sont obligées de financer leurs dépenses par leur fiscalité propre.

A l'heure actuelle, il n'y a aucun moyen permettant de contrôler les progrès réalisés dans l'application de l'article 9.3 de la charte sur ce point important.

Cela s'explique par le fait que, dans les statistiques internationales, la rubrique «impôts locaux» inclut les recettes dégagées dans le cadre du système des impôts partagés, grâce auquel les collectivités locales sont assurées de recevoir une fraction des recettes fiscales collectées sur leur territoire, qui vient s'ajouter aux ressources dégagées par les impôts locaux exclusifs.

Les recettes provenant des impôts partagés atténuent le déséquilibre vertical et donnent une certaine indépendance, mais, seules, elles ne sont pas garantes de l'obligation pour les collectivités locales de rendre des comptes, et n'accordent pas à ces dernières le pouvoir de fixer leur propre niveau de services en fixant leur niveau de fiscalité propre.

Pour disposer de ce pouvoir, les collectivités locales doivent avant tout avoir la disposition d'impôts locaux exclusifs dont elles peuvent fixer le taux. On peut cependant aller au-delà des dispositions prévues par la charte, et il est possible de parvenir à un degré plus important d'autodétermination locale si chaque collectivité est autorisée à fixer aussi ses propres déductions fiscales et la base d'imposition.

b. L'opportunité d'utiliser des ressources non fiscales pour financer certains services publics locaux

En théorie, il est possible d'envisager un système où le financement des collectivités locales ne s'appuie que sur les impôts locaux exclusifs, complétés au besoin par le recours à l'emprunt, la charge de la dette correspondante étant elle-même couverte par des recettes fiscales locales. Chaque collectivité locale serait alors libre d'ajuster la pression fiscale locale pour assurer le financement de ses dépenses.

Néanmoins, un tel système n'existe dans aucun pays. En 1994, il n'y a eu que deux pays où les recettes fiscales propres ont représenté plus de 50 pour cent des recettes des communes: le Danemark (environ 51 pour cent) et la Suède (environ 61 pour cent).

On sait, par ailleurs, qu'il est préférable de financer certains services publics locaux par la facturation. En 1994, les recettes cumulées de la fiscalité locale et de la facturation ont représenté au Danemark environ 73 pour cent et en Suède environ 69 pour cent des recettes des communes. Ce n'est qu'en Suisse où l'on retrouve des valeurs comparables (environ 70 pour cent en 1993).

On considère aussi que les modalités de financement d'un service doivent être cohérentes avec l'exigence de transparence et la distribution des responsabilités. Ainsi, s'agissant des services délégués par l'Etat aux collectivités locales, qui interviennent alors en tant qu'agents de l'Etat, il est normal – et préférable – de financer les dépenses correspondantes par des transferts.

De façon analogue, lorsque l'Etat considère que, pour un service public local donné, il faut garantir aux citoyens des prestations minimales à un coût équivalent sur l'ensemble du territoire national, et qu'en conséquence les collectivités locales sont tenues de respecter certains standards, le financement des prestations normalisées peut avoir lieu, du moins en partie, par des transferts.

Néanmoins, cela ne peut expliquer qu'en partie l'importance des ressources transférées. En effet, dans la plupart des pays européens, les ressources propres correspondent à moins du tiers des recettes des communes et on peut donc s'interroger sur les raisons qui portent à restreindre autant l'autonomie fiscale des collectivités locales.

Dans ce domaine, deux questions doivent être analysées:

– une question technique: les sources de fiscalité locales ont-elles un rendement suffisant pour financer les besoins des collectivités locales ?

– une question de nature plus politique: les gouvernements centraux s'estiment-ils être en mesure de contrôler les politiques de dépense des collectivités locales sans avoir recours pour ce faire aux tranferts ?

2. Limites techniques

La réponse à la question de savoir si les recettes fiscales ont un rendement suffisant à long terme, pour suivre l'évolution des besoins en matière de dépenses, dépend des compétences confiées aux collectivités locales ainsi que des impôts sur lesquels ces dernières peuvent compter. Ce dernier point est développé ci-après.

a. Composition des recettes fiscales des collectivités locales dans les Etats européens

Le tableau 2 présente la composition des impôts locaux dans différents pays en 1994 et indique les pourcentages de recettes générées par les différentes catégories d'impôts locaux par rapport au total des recettes fiscales locales[1]. Il donne cependant une vision très simplifiée de la situation. Par exemple, il ne fait pas ressortir des structures fiscales plus complexes comme celle de la Belgique qui comporte plus de 100 impôts locaux différents. En outre, dans ce tableau, les recettes fiscales propres et partagées ne sont pas séparées. Les mêmes données sont reprises par le graphique 2.

Tableau 2

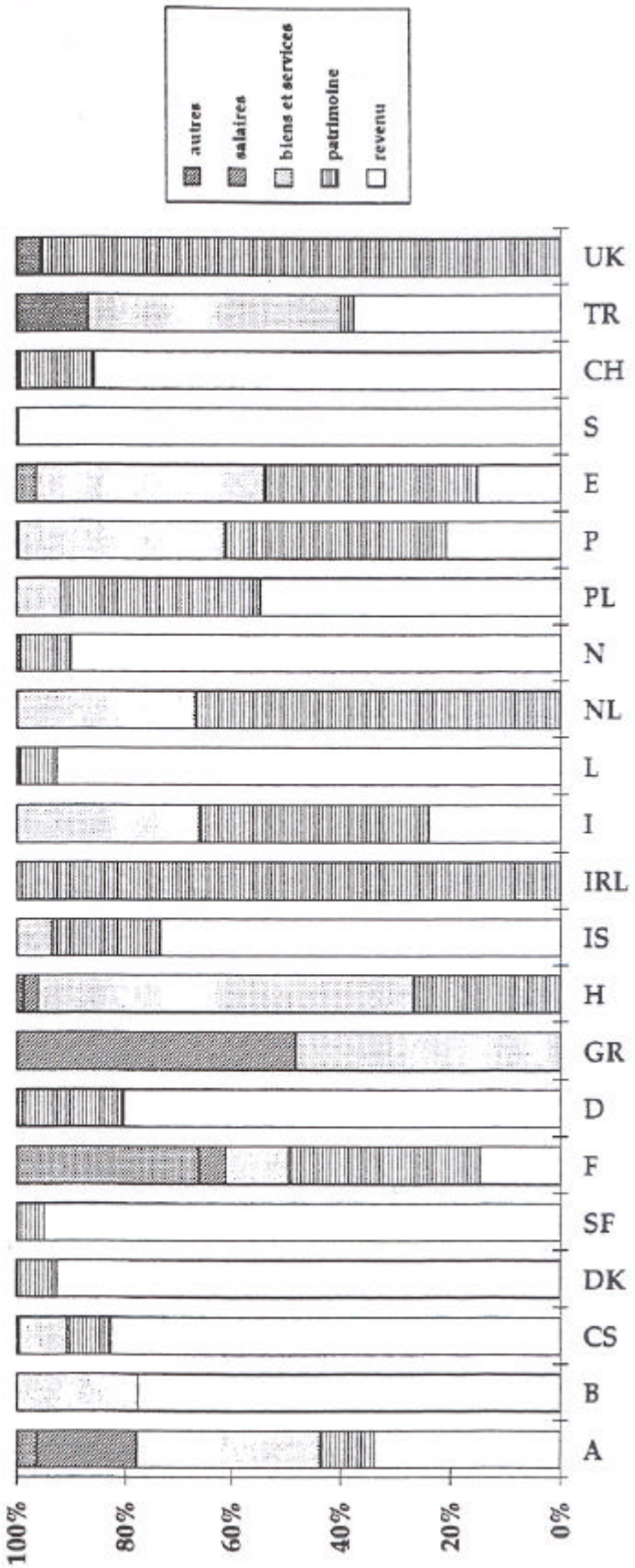
Composition des recettes fiscales locales en pourcentage (année 1994)

Pays		**Impôts sur le revenu/ sur les bénéfices**	**Impôts sur le patrimoine**	**Impôts sur les biens et services**	**Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre**	**Autres impôts**
Autriche	A	33,86	9,95	34,10	18,47	3,63
Belgique	B	77,58	-	22,42	-	-
République tchèque	CS	82,64	8,26	8,57	-	0,53
Danemark	DK	92,79	7,07	0,11	-	0,03
Finlande	SF	95,12	4,82	0,06	-	-
France	F	14,55	34,94	11,53	5,10	33,88
Allemagne	D	80,38	18,52	0,79	-	0,31
Grèce	GR	-	-	48,29	51,71	-
Hongrie	H	-	26,87	69,23	2,73	1,17
Islande	IS	73,49	20,06	6,45	-	-
Irlande	IRL	-	100,00	-	-	-
Italie	I	23,93	42,12	33,96	-	-
Luxembourg	L	92,82	6,72	0,46	-	-
Pays-Bas	NL	-	66,86	33,00	-	0,14
Norvège	N	90,10	9,32	0,58	-	-
Pologne	PL	54,72	37,19	8,09	-	-
Portugal	P	20,85	40,51	38,15	-	0,50
Espagne	E	15,01	39,10	42,24	-	3,65
Suède	S	99,62	-	0,38	-	-
Suisse	CH	85,84	13,73	0,43	-	-
Turquie	TR	37,52	2,46	46,95	-	13,07
Royaume-Uni	UK	-	95,60	-	-	4,40

1 Le tableau a été élaboré sur la base des données publiées par l'OCDE dans *Statistiques des recettes publiques 1965-1995* (édition 1996). Les cotisations de sécurité sociale ne sont pas prises en compte. Les impôts locaux mixtes, comme l'impôt sur le bénéfice des sociétés, très important en Allemagne et en France, sont ventilés par composantes. Le groupe des impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre couvre les impôts acquittés par les employeurs, les salariés et les travailleurs indépendants, en pourcentage du salaire ou d'après un montant forfaitaire par personne, qui ne sont pas affectés aux dépenses de sécurité sociale.

Graphique 2

Composition des recettes fiscales locales dans certains Etats membres en pourcentage (1994)



b. Avantages et inconvénients des différents types d'impôts locaux

Parmi les impôts locaux sur le patrimoine, les impôts périodiques sur la propriété immobilière (taxes foncières) sont les plus utilisés. La taxe foncière joue, dans les pays anglophones et aux Pays-Bas, un rôle important en tant qu'impôt local, mais les recettes qu'elle peut dégager – tout comme celles des autres impôts sur le patrimoine – sont limitées par des facteurs sur lesquels il n'y a pas lieu ici de s'attarder.

En fait, les impôts sur le patrimoine dans leur ensemble ne dégagent dans aucun pays des recettes supérieures à 4 pour cent du PIB, et, en Europe, elles ne dépassent 3 pour cent que dans deux pays: le Royaume-Uni et le Luxembourg. Ces recettes sont loin d'être suffisantes pour financer les dépenses des collectivités locales, en particulier si celles-ci doivent fournir certains services gratuits de l'Etat-providence moderne (écoles primaires ou autres, par exemple).

La taxe foncière est peu sensible aux effets de l'inflation et son assiette a tendance à rester statique. En l'absence d'ajustements périodiques du taux d'imposition et/ou de la valeur des biens fonciers, les recettes que cet impôt génère n'augmentent pas suffisamment dans le temps pour couvrir les augmentations de prix et de salaires dans les dépenses des collectivités locales.

Pour ce qui est des taxes sur les biens et services, les recettes peuvent mieux refléter les hausses annuelles des salaires et des prix. Mais, si des disparités notables apparaissaient entre différentes municipalités, les habitants seraient alors tentés de faire leurs achats là où la fiscalité est faible tout en préférant vivre dans des communes à forte fiscalité (fournissant des services de qualité); c'est pourquoi la possibilité de recourir à ces taxes pour la fiscalité locale est limitée, sauf sous la forme des impôts partagés qui ne génère aucune disparité de taux entre municipalités.

Quelquefois, les collectivités locales reçoivent une partie des recettes provenant de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, mais les recettes générées par ce type d'impôts sont, en général, trop irrégulières pour permettre d'assurer le financement des services locaux. Un autre problème peut se poser à cet égard: si la loi prévoit que les recettes sont reversées à la collectivité d'origine, cela crée des conflits sur la répartition de ces recettes. Les sociétés exercent fréquemment leurs activités dans différentes communes et l'on ne dispose pas toujours de critères permettant de déterminer où est créé le revenu imposable et, en conséquence, qui doit bénéficier des recettes fiscales. Ce problème ne surgit pas lorsque la loi prévoit la redistributions des recettes correspondantes sur la base de critères autres que l'origine territoriale de ces recettes.

L'impôt qui génère les recettes les plus élevées dans le temps est l'impôt sur le revenu des particuliers. Plusieurs pays l'utilisent comme un impôt local exclusif ou partagé.

Le pourcentage des recettes de cet impôt par rapport au total des recettes fiscales locales dans les six pays à plus forte décentralisation fiscale est très élevé: 99,62 pour cent en Suède; 86,99 pour cent en Finlande; 92,77 pour cent au Danemark; 81,80 pour cent en Norvège; 77,02 pour cent en Suisse; 73,49 pour cent en Islande.

A noter que, dans tous ces pays, il s'agit d'un impôt local exclusif[1] et que les collectivités locales ont en Suède, en Finlande, au Danemark et en Suisse (en général) la possibilité de fixer librement les taux d'imposition.

---

1 Bien entendu, dans tous ces pays, l'Etat prélève lui aussi l'impôt sur le revenu.

Par ailleurs, l'impôt sur le revenu des personnes joue un rôle essentiel dans la fiscalité locale d'autres pays, en particulier la Belgique (61,54 pour cent), la République tchèque (82,36 pour cent), l'Allemagne (80,38 pour cent), le Luxembourg (92,82 pour cent).

Il semble, dès lors, qu'il n'y a pas d'obstacle technique insurmontable à la décentralisation fiscale, si toutefois les collectivités locales ont accès à l'impôt sur le revenu des personnes. Les réticences à leur confier une source d'imposition aussi puissante et, plus en général, à augmenter la part des impôts locaux exclusifs sont plutôt liées à la volonté des gouvernements centraux de garder un certain contrôle sur les politiques locales de dépenses.

Néanmoins, il ne faut pas oublier que des facteurs comme la taille et le nombre des collectivités locales ou les écarts importants entre leurs capacités fiscales respectives peuvent affecter lourdement la possibilité d'engager ou d'accentuer un processus de décentralisation fiscale.

3. Limites politiques

Il semblerait que, dans tous les pays, les transferts financiers du gouvernement central aux collectivités locales sont un instrument de contrôle. Une décentralisation complète supposerait que les gouvernements centraux renoncent à cet instrument. En réalité, tous les pays présentent un déséquilibre fiscal vertical et tous recourent en partie à des transferts du gouvernement central.

On a déjà indiqué que, lorsque les collectivités locales fournissent un service en tant qu'agents de l'Etat, il convient de financer les dépenses correspondantes par des transferts.

Par ailleurs, la volonté d'assurer, du moins pour certains services publics locaux, des prestations équivalentes sur l'ensemble du territoire national, se traduit normalement, sur le plan financier, par le recours aux transferts.

Mais, outre ces éléments, d'autres raisons sont avancées pour justifier certaines limites à la fiscalité locale qui sont liées essentiellement à la poursuite des objectifs suivants:

– assurer la cohérence des politiques économiques locales avec les objectifs de la politique économique nationale, notamment le contrôle de la pression fiscale globale et des dépenses publiques;

– éviter les situations qui affectent la concurrence entre les opérateurs économiques;

– poursuivre un développement régional et local équilibré et durable;

– corriger au niveau national les inégalités dans la distribution des ressources et des besoins.

La question se pose dès lors de savoir quels moyens permettent d'atteindre ces objectifs sans pénaliser indûment l'autonomie locale, c'est-à-dire sans limiter l'autonomie financière des collectivités locales au-delà de ce qui est nécessaire.

a. Politique économique nationale et limites aux ressources fiscales propres

Dans tous les pays, les recettes fiscales propres des collectivités locales ne suffisent pas à couvrir la totalité de leurs dépenses. La principale explication de cette situation réside sans doute dans la réticence des autorités nationales à accorder une pleine autonomie fiscale aux collectivités locales, de peur que les politiques mises en œuvre au niveau local, soustraites à tout contrôle, puissent faire obstacle – ou, pire, puissent faire échec – aux politiques économiques définies à l'échelon de l'Etat.

En outre, les autorités nationales doivent garder la maîtrise des ressources nécessaires pour financer les nombreuses dépenses publiques de l'Etat.

Certains facteurs macro-économiques sont ainsi invoqués pour justifier l'établissement de contrôles sur la politique fiscale des collectivités locales.

Dans des pays où les collectivités locales peuvent disposer de l'impôt sur le revenu des particuliers, l'importance quantitative des taux d'imposition marginale n'est plus contrôlée par le gouvernement central. C'est le cas des pays nordiques.

Le débat est animé en ce qui concerne les conséquences de taux d'imposition marginale élevés, mais l'impôt local sur le revenu des particuliers n'a atteint dans aucun de ces pays des taux considérés comme excessifs, puisque le taux marginal moyen de la fiscalité locale est d'environ 18 pour cent en Finlande (avec un seul niveau de collectivités locales) et d'environ 30 pour cent dans les autres pays nordiques.

Toutefois, les problèmes surgissent du fait que le gouvernement central a également besoin des recettes générées par l'impôt sur le revenu des particuliers. C'est pourquoi, on doit parler d'une certaine limite au potentiel de la fiscalité locale.

L'objection la plus fréquente contre les impôts locaux exclusifs est le risque de dérapage des dépenses publiques courantes avec les effets macro-économiques redoutables que l'on connaît.

Le graphique 3 montre néanmoins que, depuis 1985, l'augmentation la plus faible de la consommation locale[1], en pourcentage du PIB, a été enregistrée en Suède et au Danemark (où les collectivités locales sont libres de fixer l'impôt sur le revenu), ainsi qu'aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (où les collectivités locales n'ont pas accès à l'impôt sur le revenu et où le taux de décentralisation fiscale est inférieur à 5 pour cent).

En d'autres termes, que la fiscalité propre des collectivités locales soit importante ou non, il n'y a pas de différence sensible entre les taux de croissance de la consommation locale.

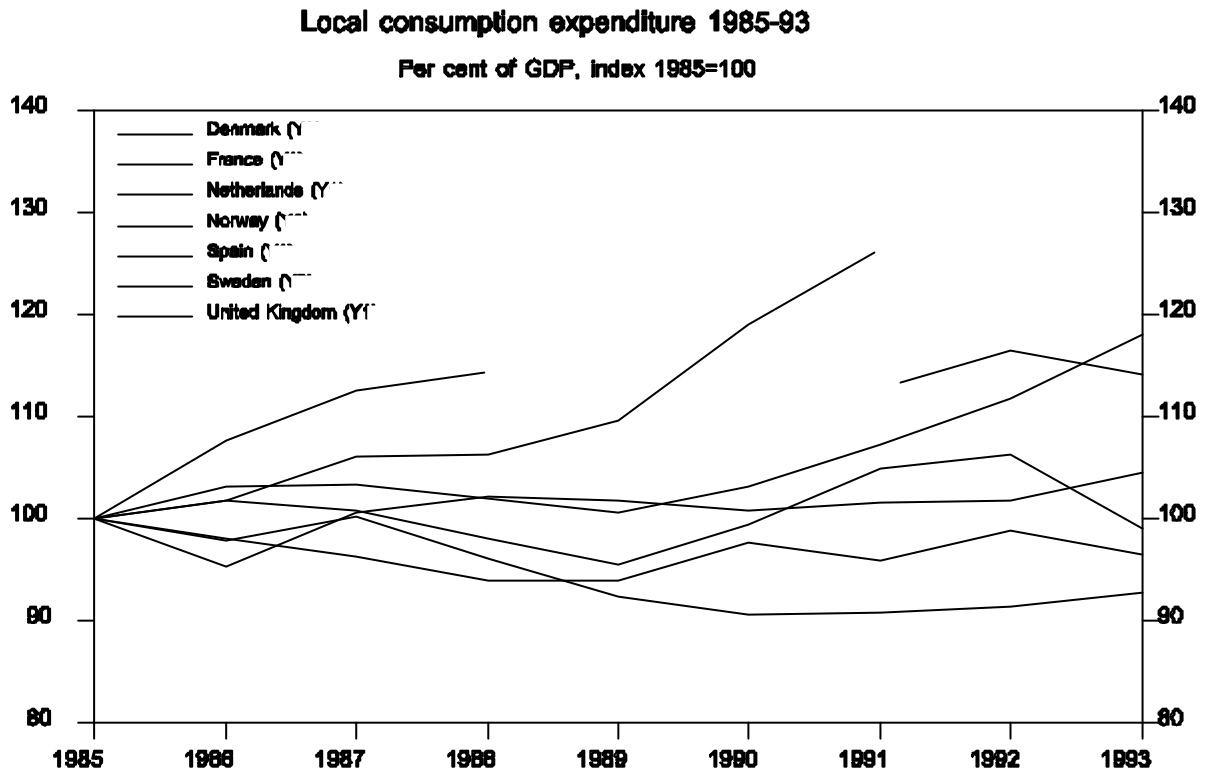
En conclusion, il ne semble pas nécessaire de limiter l'utilisation des impôts locaux exclusifs au profit d'arrangements faisant appel aux transferts.

---

1 Selon la terminologie utilisée par l'OCDE, la consommation (finale) d'une administration publique se définit comme la valeur des biens et services produits par les branches non marchandes de cette administration pour son usage courant. L'évolution de cette valeur rapportée au PIB indique avec une bonne approximation l'évolution des coûts de production et donc des dépenses courantes.

Graphique 3

Consommation locale 1985-93
en pourcentage du PIB, indice 1985=100



Il faut toutefois être prudent car les chiffres de consommation locale du graphique 3 ne prennent pas en compte d'éventuels changements dans les compétences des collectivités locales. Le fait que l'on constate un faible taux de croissance de la consommation locale peut s'expliquer par le transfert au gouvernement central de certaines fonctions des collectivités locales au cours de la période considérée et il ne reflète pas forcément des réductions dans les dépenses locales. Symétriquement, l'augmentation de la consommation locale durant une période donnée peut résulter des transferts de compétence au bénéfice des collectivités locales et avoir été compensée par une réduction des dépenses de l'Etat.

Même s'il n'est pas prouvé qu'un degré important d'autonomie fiscale a des répercussions négatives sur la consommation locale, il n'est pas exclu que dans certaines situations le gouvernement puisse avoir besoin de contrôler la politique fiscale des collectivités locales pour maîtriser le niveau des dépenses publiques. Par ailleurs, cette politique doit être évaluée à la lumière de ses effets éventuels sur le niveau d'endettement global, en particulier au vu des contraintes fixées au niveau européen.

Dans le cas où l'introduction d'un certain contrôle de la fiscalité propre est justifiée par des facteurs macro-économiques, il semble possible d'atteindre ce résultat par le plafonnement des taux d'imposition. Il n'est alors nécessaire de recourir aux transferts que dans la mesure où cette limitation des taux entraîne des déséquilibres verticaux.

A cet égard, au Danemark, depuis 1989, un système de coopération budgétaire a été mis en place, fondé sur des accords entre le gouvernement et les associations des collectivités locales.

Ces accords visent à maîtriser de façon consensuelle le niveau d'imposition locale et le niveau des dépenses locales. Ils ne sont pas contraignants pour chaque collectivité prise individuellement, puisque les associations ne peuvent pas engager leurs membres. Cela permet des ajustements entre collectivités en fonction de leur situation, l'accord ne portant donc que sur l'équilibre global à atteindre.

Cela a permis au Gouvernement du Danemark de poursuivre les objectifs de politique économique qu'il s'était fixé sans dicter de conditions aux autorités locales mais en les impliquant dans le processus et en obtenant leur consensus sur ces objectifs. Il est utile de remarquer que les autres pays nordiques suivent cette méthode, même s'il peut s'avérer difficile de l'appliquer dans d'autres pays.

b. La question de la concurrence fiscale entre collectivités locales

L'une des conséquences qui est à craindre lorsque les collectivités locales ont la possibilité de fixer librement les taux d'imposition, c'est qu'elles rivalisent entre elles pour attirer les opérateurs économiques en baissant les taux des impôts locaux exclusifs.

La concurrence fiscale peut, dans certains cas, être un facteur d'efficacité et de développement. Néanmoins, une concurrence fiscale incontrôlée et exagérée entre collectivités locales peut aboutir à des écarts injustifiés entre les charges supportées par les entreprises en fonction de leur localisation. Elle peut engendrer des distorsions de la concurrence et provoquer la concentration des activités économiques plus rentables sur le territoire des collectivités plus favorisées.

Lorsqu'une telle situation se produit ou risque de se produire, certaines limites à la décentralisation fiscale peuvent s'avérer indispensables et constituent la seule protection pour les collectivités qui ne disposent d'aucune défense efficace contre ce type de concurrence.

Mais là encore, l'intervention de l'Etat doit être mesurée. Tous les impôts locaux exclusifs ne comportent pas le même danger de concurrence fiscale. Pour ceux qui posent réellement problème, il peut être suffisant d'introduire un taux d'imposition plancher pour réduire, voire éliminer le risque de concurrence fiscale.

Des solutions peuvent être recherchées dans le cadre de la coopération intercommunale, comme cela se fait en France avec la mutualisation de la taxe professionnelle au sein des communautés urbaines, où s'affirme la tendance à l'application des taux moyens.

Dans les cas où ces diverses mesures ne seraient pas entièrement satisfaisantes, la solution la plus respectueuse de l'autonomie locale serait alors de faire appel au système de l'impôt partagé (soit au niveau national, soit à un niveau régional) qui élimine le risque de concurrence fiscale sans pour autant priver les collectivités locales de l'accès à l'impôt (ou aux impôts) en question.

c. La nécessité d'orienter le développement

La mise en œuvre de politiques efficaces de développement équilibré et durable passe par la possibilité donnée aux gouvernements de guider les choix concernant certaines dépenses d'investissement (publiques et/ou privées) pour les promouvoir, les décourager ou influencer leur localisation.

Les dotations d'investissement, les subventions et certaines mesures fiscales arrêtées au niveau national, apparaissent comme des moyens efficaces pour aboutir à ces résultats[1].

On peut donc affirmer que la nécessité d'orienter le développement implique quelques limites à la décentralisation fiscale. Mais il ne faut pas exagérer la portée de ce constat, car les dépenses d'investissement n'atteignent que rarement le tiers des dépenses des communes et ne sont financées qu'en partie par l'Etat.

d. L'exigence de compenser les inégalités dans la distribution de la richesse et dans les charges financières

On peut affirmer qu'un système de financement des collectivités locales s'appuyant sur leur droit de lever l'impôt est toujours à l'origine d'iniquités, notamment du fait de l'inégale distribution des richesses et des différences dans les besoins de dépenses. Cela obligerait en effet les collectivités locales à appliquer des taux d'imposition différents pour fournir des services de niveaux équivalents.

Ces déséquilibres constituent un frein à la décentralisation fiscale et appellent la mise en place de systèmes de péréquation dans le but de les réduire[2] voire de les supprimer. Or, dans la mesure où la péréquation a lieu au moyen de transferts, cela explique une certaine réduction de la part des ressources propres en pourcentage du total des recettes locales.

Mais, en même temps, la péréquation répond à une objection majeure contre la décentralisation fiscale et permet en effet qu'elle puisse avoir lieu.

e. Limites politiques à la décentralisation fiscale et rôle de la péréquation financière

Ce dernier constat mérite d'être suivi d'une plus ample réflexion quant au rôle de la péréquation. En effet, non seulement celle-ci permet de lisser les inégalités de capacité fiscale et de niveau de dépenses exigé pour la fourniture de services équivalents, mais elle contribue aussi à répondre aux autres objections contre la décentralisation fiscale.

A cet égard, les diverses limites politiques à la décentralisation fiscale peuvent toutes être assouplies par un mécanisme performant de péréquation financière.

Tout d'abord, l'existence de mécanismes efficaces de péréquation qui garantissent un niveau minimum de ressources à toutes les collectivités permet à ces dernières de mieux maîtriser le niveau de leurs recettes propres et favorise en conséquence leur dialogue avec l'Etat, ainsi que la définition et la poursuite en commun des objectifs de stabilité économique.

---

1 L'utilisation des dotations et des subventions fait l'objet d'une présentation détaillée dans le Chapitre III.

2 Le fonctionnement de ces systèmes est examiné en détail dans le Chapitre IV.

On notera également que la mise en place d'un système de péréquation efficace réduit fortement l'exigence pour les communes défavorisées d'appliquer des taux d'imposition élevés. Elle freine, de ce fait, la concurrence fiscale.

Enfin, la péréquation financière peut contribuer à la réussite des politique d'aménagement du territoire et joue un rôle déterminant en tant que facteur de développement régional équilibré; dans la mesure où les mécanismes de péréquation préviennent l'aggravation des déséquilibres existants et s'efforcent de les réduire, ils renforcent l'efficacité des mesures spécifiques visant ce résultat et peuvent, à terme, permettre d' en limiter l'utilisation.

En résumé, la péréquation financière est à la fois une condition nécessaire pour mettre en œuvre la décentralisation fiscale – voire la décentralisation tout court – et son corollaire.

4. Autres obstacles à la décentralisation fiscale

Il est impensable d'analyser la fiscalité locale sans tenir compte des interactions entre les systèmes de financement mis en place aux différents échelons territoriaux. Ainsi, l'existence d'un ou de plusieurs niveaux intermédiaires entre l'Etat et les communes et la répartition des compétences qui s'ensuit ont une incidence sur la nature et la difficulté des problèmes à résoudre pour s'engager et/ou poursuivre un processus de décentralisation fiscale.

La fiscalité d'un pays constitue un ensemble qui doit être bien coordonné et équilibré. Notamment, l'Etat doit veiller à une juste répartition de la charge fiscale entre les contribuables selon leur capacité contributive. A cet égard, l'existence de différents niveaux de fiscalité complique la recherche de solutions adéquates.

Par ailleurs, une organisation territoriale complexe entraîne davantage de difficultés pour pouvoir définir clairement les tâches qui reviennent à chaque niveau. Puisque la nature et l'étendue de ces tâches conditionnent les solutions de financement à privilégier, ces difficultés se traduisent inévitablement par des obstacles à l'autonomie fiscale.

Enfin, à l'intérieur de chaque échelon territorial, le nombre des collectivités et les inégalités (de taille, démographiques, sociologiques, etc.) qui existent entre elles peuvent rendre en pratique peu efficaces des solutions qu'il aurait été possible de retenir dans une situation différente.

Ces problèmes sont hors du domaine de la présente étude. On peut, néanmoins, indiquer que dans les Etats qui ont un vaste territoire – où normalement ces problèmes sont plus aigus – l'une des pistes de réflexion qu'il convient de prendre en considération est le renforcement du rôle du niveau régional et la recherche, au sein des collectivités régionales, de solutions adéquates à la situation des collectivités locales qui la composent.

C'est en effet ce qui se passe dans les Etats fédéraux, mais on peut concevoir un certain degré de fédéralisme fiscal même à l'intérieur des Etats unitaires.

III. LES APPORTS FINANCIERS DE L'ETAT AUX BUDGETS DES COLLECTIVITES LOCALES ET LEURS FONCTIONS

Les budgets locaux reçoivent des fonds provenant d'origines différentes: organismes publics et privés, nationaux et internationaux. Le présent chapitre ne traite que des fonds publics versés sans contrepartie aux collectivités locales, notamment sous forme de subventions ou dotations. La plupart de ces fonds proviennent du budget de l'Etat (central et éventuellement fédéré) et pour cette raison sa contribution au financement des dépenses locales fait l'objet d'un examen plus approfondi. Cet examen s'appuie en particulier sur les informations détaillées transmises par les pays dont la situation est présentée dans les annexes[1].

Les impôts partagés ont été pris en considération avec les recettes de la fiscalité propre et ne seront pas examinés ici. Néanmoins, puisqu'il s'agit de transferts et que, en outre, la répartition de certaines recettes fiscales peut se faire concrètement sous forme de dotations et aussi de subventions, les considérations sur l'utilisation des apports financiers et sur les modalités de calculs de ces apports sont applicables *mutatis mutandis* aux impôts partagés.

1. Présentation des apports financiers publics au budget des collectivités locales

Les apports financiers publics aux budgets locaux peuvent être classés et examinés selon différents critères. Ceux retenus dans le cadre du présent rapport sont: l'origine des apports; le degré de liberté dans l'utilisation des montants perçus; la nature des critères d'attribution.

a. Origine des apports financiers

En ce qui concerne l'origine des apports, il convient de distinguer:

– les apports de l'Etat, soit les montants à la charge du budget de l'Etat central et, dans les Etats fédéraux, les montants à la charge des budgets des Etats fédérés;

– les apports des collectivités de l'échelon régional et, s'agissant des apports aux communes, les apports des autres collectivités intermédiaires (provinces, départements, comtés, etc.);

– les apports des collectivités de même niveau, en particulier les montants versés dans le cadre des mécanismes de péréquation horizontale, ou bien par les groupements de collectivités à leurs membres (par exemple, au titre du co-financement d'un service public local géré par une commune mais bénéficiant également à d'autres communes du groupement);

1 Il s'agit des pays suivants: Belgique, République tchèque, Danemark, France, Allemagne (Bavière), Italie, Pays-Bas, Pologne, Espagne, Suède, Royaume-Uni (Angleterre).

– les apports des collectivités de l'échelon infra-communal, en particulier les montants versés aux communes qui exercent certaines fonctions pour le compte de ces collectivités;

– les apports des organismes internationaux (à l'exclusion des prêts) et en particulier les fonds versés par la Communauté européenne.

Le tableau 3 (à la fin du chapitre) présente les apports financiers publics aux communes dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, ventilés selon l'origine, pour les années 1994, 1995 et 1996.

b. Degré de liberté dans l'utilisation des montants perçus

En ce qui concerne la classification des apports financiers publics selon le degré de liberté dans l'utilisation des montants correspondants, on a déjà introduit la distinctions entre les dotations et les subventions:

– les dotations peuvent être utilisées librement, dans les seuls limites découlant des compétences attribuées et, éventuellement, de la distinction entre dépenses de fonctionnement et d'investissement;

– les subventions ne peuvent être utilisées que pour financer des dépenses (ou catégories de dépenses) particulières.

Les tableaux 4 et 5 (à la fin du chapitre) présentent les apports financiers publics aux communes dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, pour les années 1994,1995 et 1996, ventilés en fonction de leur utilisation, selon les catégories suivantes:

– dotations mixtes, soit les fonds qui peuvent être utilisés librement, pour financer tant les dépenses de fonctionnement que celles d'investissement;

– dotations de fonctionnement, soit les fonds qui peuvent être utilisés librement, mais uniquement pour le financement des dépenses de fonctionnement (c'est-à-dire les dépenses courantes);

– dotations d'investissement, soit les fonds qui peuvent être utilisés librement, mais uniquement pour le financement des dépenses d'investissement;

– subventions de fonctionnement, soit les fonds affectés aux dépenses courantes correspondant à l'exécution d'une tâche bien identifiée;

– subventions d'investissement, soit les fonds affectés aux dépenses d'investissement correspondant à l'exécution d'un projet bien identifié.

c. Nature des critères d'attribution

En ce qui concerne la nature des critères d'attributions, la détermination du montant revenant à chaque collectivité peut se faire sur la base de:

– critères objectifs, soit en fonction de critères qui ne laissent pas de place au pouvoir d'appréciation du payeur, qui verse à chaque collectivité concernée le montant résultant des paramètres et formules de calcul établis conformément à la loi;

– critères discrétionnaires, soit le payeur fixe librement le montant sur la base d'une évaluation subjective de l'opportunité.

2. Finalités visées par les apports financiers de l'Etat aux budgets locaux

Les systèmes des apports financiers de l'Etat aux budgets locaux répondent à trois grands objectifs.

Tout d'abord, il s'agit d'assurer aux collectivités locales les moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches, soit, en d'autres termes, de corriger les déséquilibres fiscaux verticaux, qui apparaissent lorsqu'un ou plusieurs échelons des collectivités locales constatent que la levée des taxes autorisées, à des taux «raisonnables», ne leur apporte pas suffisamment d'argent pour fournir les services qui leur incombent à des niveaux également «raisonnables».

Il s'agit, en deuxième lieu, de corriger les déséquilibres horizontaux. Un déséquilibre fiscal horizontal survient lorsque deux collectivités locales qui cherchent à établir des services de niveaux équivalents constatent qu'elles auraient besoin à cet effet de taux d'imposition différents.

Il s'agit, en troisième lieu, d'orienter l'action des collectivités locales, en vue notamment d'assurer que la fourniture de services publics locaux est conforme à certains standards, ou d'intervenir dans le cadre des politiques d'aménagement et de développement, en favorisant certains investissements.

Les dotations et les subventions ne sont pas entièrement interchangeables, de sorte que leur importance relative par rapport au total des montants transférés dépend, au moins en partie, du degré de priorité accordée à chacun des objectifs susmentionnés. Par exemple, les dotations conviennent mieux lorsqu'il s'agit de mettre en place un système de péréquation: les solutions adoptées par les Etats consistent, dans la plupart des cas, en dotations qui cherchent à traiter simultanément les déséquilibres fiscaux horizontaux et verticaux.

De même, si le seul but est de combler l'écart entre les dépenses locales et les recettes propres, il faudrait recourir aux dotations, puisque les subventions réduisent davantage que les dotations la liberté d'action des collectivités locales sans qu'il y ait une véritable raison de le faire. A cet égard, il semble qu'en général les dotations sont utilisées, exclusivement ou presque, pour compléter le financement des dépenses courantes des communes plutôt que pour financer les investissements.

Lorsqu'il s'agit de financer des services que les collectivités locales assurent par délégation de l'Etat, ou d'encourager ces collectivités à fournir des services qui apportent des avantages aux non-résidents, ou encore d'apporter une aide dès lors que les services sont conformes à certaines normes minimums établies par l'Etat, des subventions spécifiques paraissent davantage appropriées que les dotations. Il en est ainsi également lorsque le but recherché est de promouvoir certains investissements de manière à orienter le développement.

Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, la tendance est de privilégier les dotations par rapport aux subventions. Les tableaux 4 et 5 montrent en effet que, dans la majorité des Etats membres considérés, l'importance des dotations est supérieure à celle des subventions. Cela correspond à une tendance vers une plus grande autonomie financière, mais aussi à l'utilisation des dotations aux fins de la péréquation.

Il est à noter que, dans les Etats fédéraux, les dotations sont versées aux collectivités locales par les Etats fédérés (et non par l'Etat central). Il en est ainsi notamment en Belgique et en Allemagne. Dans les Etats unitaires, par contre, les dotations sont versées exclusivement ou presque par l'Etat. A noter néanmoins qu'en Espagne, les communes reçoivent des «Communautés autonomes» et des autres collectivités locales environ un quart du total des dotations dont elles bénéficient.

3. Calcul des dotations

En annexe XII au présent rapport, on présente de façon plus détaillée les méthodes de calcul utilisées dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe pour l'attribution aux collectivités locales (et en particulier aux communes) des principales dotations. On peut donc se limiter ici à quelques remarques générales et à quelques exemples.

a. Dotations forfaitaires et non forfaitaires

En ce qui concerne les critères utilisés pour le calcul des montants revenant à chaque collectivité bénéficiaire, il est possible de faire une première distinction entre dotations forfaitaires ou non.

Bien qu'il soit possible de mettre en œuvre des régimes de dotations dont les montants dépendent des taux d'imposition ou des niveaux de dépenses des bénéficiaires, la gestion des dotations forfaitaires est plus simple.

La Suède et le Royaume-Uni sont deux exemples de pays qui sont passés des dotations indexées sur les niveaux d'imposition ou de dépenses des collectivités bénéficiaires à des dotations forfaitaires ne tenant pas compte de ces éléments.

Les dotations forfaitaires présentent deux avantages administratifs principaux: la dotation attribuée à chaque collectivité peut être annoncée à l'avance et le montant total des dotations à verser peut être facilement calculé préalablement.

Par contre, dans le cas des dotations liées à l'effort fiscal, on peut se demander si le gouvernement doit déterminer le régime de dotations avant ou après que les collectivités locales aient fixé leur taux d'imposition.

En effet, si le gouvernement agit d'abord, il ne connaîtra pas exactement le montant total des dotations qu'il devra payer tant que le dernier taux d'imposition des collectivités locales n'aura pas été fixé.

Si au contraire le gouvernement intervient le dernier, les collectivités locales ne sauront pas exactement, au moment où elles fixent leur taux d'imposition, quel sera le montant des dotations dont elles bénéficieront.

b. Principaux critères d'attribution

En règle générale, l'attribution des dotations doit se faire sur la base de critères objectifs: la situation dans les Etats membres considérés répond bien à cette exigence, comme les chiffres figurant au tableau 6 (à la fin du chapitre) le montrent. Les quelques exceptions à cette règle ne devraient (et ne semblent) concerner que des apports de nature extraordinaire (par exemple ceux accordés aux collectivités sinistrées à la suite d'une catastrophe naturelle).

Parmi les principaux critères objectifs utilisés, on peut mentionner:

– la population, soit le nombre d'habitants des collectivités locales concernées, qui dans quelque cas est pondéré, notamment pour tenir compte de certaines charges qui augmentent de façon exponentielle en fonction de la taille des collectivités;

– la structure par âge de la population, soit le nombre d'enfants, de jeunes et/ou de personnes âgées;

– la structure sociologique de la population, soit le nombre de personnes appartenant à certaines catégories (par exemple les élèves) ou groupes (les étrangers, les chômeurs, etc.) nécessitant une attention particulière;

– certaines caractéristiques structurelles de la collectivité, comme la superficie (totale ou bâtie), le nombre de logements, la longueur des routes, etc.

c. Dotations et péréquation

Les régimes basés essentiellement sur des dotations forfaitaires ont rarement un effet de péréquation totale, même à un taux d'imposition unique. On trouve de rares exemples de systèmes ayant un tel effet dans trois des quatre nations qui constituent le Royaume-Uni: l'Angleterre, l'Ecosse et le pays de Galles.

La péréquation est, néanmoins, une composante essentielle dans plusieurs systèmes de transferts. Il en est ainsi du système mis en place au Danemark, où la dotation générale et les dotations au titre de la péréquation sont versées aux collectivités locales comme un tout et doivent être considérées comme constituant un même système. Tel est également le cas des systèmes de transferts en Suède et en Finlande, où la péréquation des assiettes fiscales est presque totale.

Dans d'autres pays, comme le Portugal et l'Espagne, le système de dotations n'a qu'une faible composante de péréquation.

Au Portugal, le gouvernement central fixe chaque année une somme qui alimentera un fonds devant servir à aider les municipalités. Ce fonds est distribué à 40 pour cent en fonction de la population. Les critères utilisées pour la répartition des 60 pour cent restants ont un certain effet de péréquation:

– 15 pour cent sont distribués en parties égales à toutes les municipalités, ce qui aide les plus petites d'entre elles pour les éléments de l'administration à coût fixe;

– 15 pour cent sont accordés en fonction de la surface et 10 pour cent en fonction de la longueur du réseau routier, ce qui aide les régions où les coûts sont élevés parce qu'elles sont faiblement peuplées ou ont des réseaux routiers étendus;

– 5 pour cent sont distribués compte tenu du nombre de *freguesias* ou communes, 5 pour cent selon le degré d'accessibilité et 5 pour cent selon le nombre d'enfants, et ces éléments sont également favorables à certaines des régions qui en ont le plus besoin; il en est de même pour les 5 pour cent restants, destinés aux municipalités qui ont des bases d'imposition faibles.

En Espagne le montant annuel versé aux communes au titre de la «Participation aux Recettes de l'Etat» (PRE) – qui représente les trois quart des transferts courantes et plus de la moitié de tous les transferts – est distribué d'après les critères suivants:

– 70 pour cent en fonction du nombre d'habitants, pondéré selon des coefficients qui vont de 1 pour les communes de moins de 5 000 habitants à 1,85 pour les communes de plus de 500 000 habitants;

– 25 pour cent en fonction du nombre réel d'habitants, pondéré par l'effort fiscale de chaque commune (on a donc égard aux rendements fiscaux);

– 5 pour cent en fonction du nombre des établissements scolaires relevant des communes.

Il en résulte que, si l'on compare un certain nombre de régions aux populations similaires, les montants les plus importants iront à celles qui ont les taux d'imposition les plus élevés et les bases d'imposition les plus élevées; le fait que les régions ayant des bases d'imposition élevées sont favorisées montre que le système vise peu ou pas la péréquation.

La tendance à la simplification des systèmes de dotations joue contre l'objectif visé par la péréquation. Ainsi, en France, depuis l'entrée en vigueur de la Loi du 31 décembre 1993, qui a reformé la dotation globale de fonctionnement (DGF), la composante la plus importante de celle-ci est une dotation forfaitaire, qui progresse d'une année à l'autre en fonction de deux paramètres: l'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF et l'augmentation de la population des communes. Cette évolution ne se fera donc pas en tenant compte des variations des besoins de dépenses que certains critères utilisés auparavant pouvaient mieux mesurer.

4. Tableaux synoptiques sur les apports financiers

Les quatres tableaux suivants ont été préparés sur la base de données fournies par certains Etats membres du Conseil de l'Europe. Les valeurs indiquées se réfèrent aux années 1994, 1995 et 1996. Les années de référence pour le Royaume-Uni – où l'année budgétaire commence le 1er avril – sont: 1993/94, 1994/95 et 1995/96. En ce qui concerne ce pays les chiffres ne prennent en compte que l'Angleterre.

Dans ces tableaux:

– le symbole * indique que les chiffres ne sont pas disponibles;
– le symbole ** indique que les chiffres sont prévisionnels.

Tableau 3

Ventilation des apports financiers aux communes selon leur origine (valeurs en pourcentage du total de ces apports)

Pays	ORIGINE DES APPORTS											
	Etat (central ou fédéré)			Collectivités intermédiaires			Collectivités du même niveau			Autres sources		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Autriche	55,7	55,7		39,5	39,8		4,6	4,5		0	0	
Belgique: Bruxelles	100	100	100									
Région flamande	100	100	100									
Région wallonne	98	98	98							2	2	2
Bulgarie	100	100	100									
Croatie	54,5	27,7	30,6	43,5	55,8	50,1	0,1	4,6	3,1	1,9	11,9	16,2
République tchèque	89,1	92,4	95,9	10,9	7,6	4,1						
Danemark	90,0	89,1	87,5				10,0	10,1	12,5			
Finlande	100	100	100									
Allemagne	100	100	100									
Islande	100	100	*									

Irlande	100	100	100									
Italie	88,5	77,2	93,4	11,5	12,8	6,6						
Lettonie	100	77,7	45,7				-	22,3	54,3			
Lituanie	100	100	100									
Luxembourg	*	100	*									
Malte	100	100	100									
Pays-Bas	98,3	99**	*							1,7	1**	*
Norvège	93,4	93,3	93,4	2,4	2,4	2,4				4,2	4,3	4,2
Pologne	100	100	100									
Portugal	82	84	*							18	16	*
Slovaquie	100	100	99,8							-	-	0,2
Slovénie	100	100	100									
Espagne	64	64,9	*	15,1	14,9	*	20,4	19	*	0,5	1,2	*
Suède	100	100	100									
Suisse	0,8	0,5	*	81,2	81,0	*	12,7	13,8	*	5,3	4,7	*
Royaume-Uni	75,7	78,1	76,9				24,3	21,9	23,1			

Tableau 4

Ventilation des dotations et subventions aux communes selon la destination (valeurs en pourcentagedu total de ces apports financiers

Pays	Dotations mixtes			Dotations de fonctionnement			Dotations d'investissement			Subventions de fonctionnement			Subventions d'investissement		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Belgique: Bruxelles															
Région flamande	-	-	8,6	88,6	88,4	82,1	9,0	9,6	9,3	2,4	2	-			
Région wallonne				89,1	82,6	83,3				5,6	7,5	7,2	5,3	9,9	9,5
Bulgarie				81,4	86,9	88,3							18,6	13,1	11,7
Croatie	1,9	12,5	16,8	52,6	15,5	10,4	1,9	13,6	21,2	39,2	46,1	39,4	4,4	12,3	12,2
République tchèque				37,6	26,6	28,5	10,9	7,6	4,1	12,6	16,7	17,2	38,9	49,1	50,2
Danemark	49,5	50,2	45,3							50,5	49,8	54,7			
Finlande				97,2	97,1	*							2,8	2,9	*
Allemagne				70,2	71,3	80,6							29,8	28,7	19,4
Islande	18,3	21,8	*							39,9	41,2	*	41,8	37,0	*
Irlande				21	20	19				29	30	30	50	50	51
Italie				43,9	58,5	55,2	56,1	41,5	44,8						
Lettonie	14,3	76	90							84,4	20,3	7,9	1,3	3,7	2,1

Lituanie	67,2	73,5	85,2							30,3	24,1	11,1	2,5	2,4	3,7
Luxembourg	*	-	*	*	67,3	*	*	-	*	*	8,7	*	*	24	*
Malte				92,9	83,3	74,6				7,1	5,3	5,7	-	11,5	19,7
Pays-Bas				40	24,9	*				50,6	26,3	*	9,4	48,8	*
Norvège	58	57	56							42	43	44			
Pologne	42	41,1	64,8							50,3	49,9	26,2	7,7	9	9
Portugal				44	45	*	30	32	*	(0,1)	(0,1)	*	26	23	*
Slovaquie	8,1	8,3	7							37,7	43,7	31,1	54,2	47,4	61,9
Slovénie				87,6	84,7	78,5							12,4	15,3	21,5
Espagne				70,7	71,7	*				7,8	7,4	*	21,5	20,9	*
Suède	59,0	63,0	75,0							35,7	58,2	22,5	5,3	4,8	2,5
Suisse	17,7	17,6	*							64,8	64,4	*	17,5	18,0	*
Royaume-Uni				47,4	49,2	49,1				47,5	46,1	46,5	5,2	4,6	4,5

Tableau 5

Ventilation des dotations et subventions aux communes selon la destination (valeur en pourcentage du total des recettes des communes)

Pays	Dotations mixtes			Dotations de fonctionnement			Dotations d'investissement			Subventions de fonctionnement			Subventions d'investissement		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Belgique: Bruxelles															
Région flamande	-	-	1,7	17,7	17,3	16,4	1,8	1,9	1,8	0,5	0,4	-			
Région wallonne				26,9	25,8	25,1				1,7	2,3	2,2	1,6	3,1	2,9
Bulgarie				37,2	37,6	30,3							8,5	5,7	4,0
Croatie	0,1	0,4	1,1	2	0,6	0,7	0,1	0,5	1,3	1,5	1,6	2,5	0,2	0,4	0,8
République tchèque				8,9	5,1	5,0	2,6	1,5	0,7	3,0	3,2	3,0	9,2	9,5	8,8
Danemark	11,1	11,1	9,3							11,3	11,1	11,2			
Finlande				26,3	25,7	*				0,05	0,01	*	0,8	0,8	*
Allemagne				18,1	18,9	20,3							7,7	7,6	6,4
Islande	2,2	2,4	*							4,9	4,6	*	5,1	4,1	*
Irlande				11	10	10				5	16	15	26	25	27
Italie				24,3	30,1	32,9	31,1	21,3	26,6						
Lettonie	6,3	19,9	4,8							35,8	5,3	4,2	0,5	1	1,2

Lituanie	18,5	19,6	19,2							8,4	6,4	2,5	0,7	0,7	0,8
Luxembourg				*	25,7	*				*	3,3	*	*	9,2	*
Malte				91,3	81,5	*				7	5,2	*	-	11,2	*
Pays-Bas				17	12,9	*				21,6	13,3	*	4	25,2	*
Norvège	19	19	18							14	14	14			
Pologne	15	15	25							18	18	10	3	3	4
Portugal				20	20	*	14	15	*	0,04	0,04	*	12	10	*
Slovaquie				1,9	1,0	1,0				5,0	4,8	4,4	7,2	5,2	8,8
Slovénie				17,6	21,5	17,6							2,5	3,9	4,5
Espagne				25,8	26,9					2,7	2,8	*	8	7,9	*
Suède	12,0	12,0	14,0							7,0	6,0	4,0	1,0	0,9	0,4
Suisse	3,1	3,0	*							13,5	10,9	*	3,5	3,0	*
Royaume-Uni				24,7	26,2	25,2				24,7	24,5	23,8	2,7	2,5	2,3

Tableau 6

Ventilation des dotations aux communes selon la nature des critères d'attribution

Pays	Dotations mixtes						Dotations de fonctionnement						Dotations d'investissement					
	Critères objectifs			Critères discrétionnaires			Critères objectifs			Critères discrétionnaires			Critères objectifs			Critères discrétionnaires		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Belgique: Bruxelles							100	100	100									
Région flamande							100	100	100				100	100	100			
Région wallonne							100	100	100									
Bulgarie							100	100	100									
République tchèque							100	100	100							100	100	100
Danemark	99,8	99,8	99,7	0,2	0,2	0,3												
Allemagne							100	100	100									
Irlande							100	100	100									
Lettonie	-	100	100	100	-	-												
Lituanie				100	100	100												
Luxembourg							*	100	*									

Malte	100	100	100														
Pays-Bas							100	100	*								
Norvège	93	94	95	7	6	5											
Pologne	100	100	100														
Portugal							100	100	*				100	100	*		
Slovaquie							100	100	100								
Slovénie							100	100	100								
Espagne							100	100	*								
Suède	100	100	100														
Suisse	100	100					100	100					100	100			
Royaume-Uni							100	100	100								

IV. LA PEREQUATION FINANCIERE

1. Raisons d'être de la péréquation financière

Dans pratiquement tous les pays, les collectivités locales fournissent certains services traditionnels qui pourraient faire l'objet de droits et de redevances. La plupart de ces services – ramassage des ordures, entretien des routes, permis de construire, etc. – pourraient être payés par les usagers et, en théorie, il est possible de ne pas les fournir à perte.

Toutefois, la situation est différente lorsque certains services gratuits de l'Etat-providence sont décentralisés. Etant donné que les utilisateurs ne sont pas censés payer le coût de ces services, il faut qu'ils soient financés par l'impôt. Ainsi a lieu une redistribution, par exemple au profit des familles ayant des enfants par le biais de la gratuité des écoles, ou encore à celui des personnes âgées et des malades par le biais des hôpitaux gratuits.

Au niveau des contribuables, cela génère des écarts entre leurs contributions fiscales et la valeur des services qu'ils reçoivent – différence que l'on a appelée «reste fiscal». Lorsque plusieurs personnes ayant un «reste fiscal» positif (ou, au contraire, négatif) vivent ensemble, il en résulte un «reste fiscal» collectif (positif ou négatif) pour la commune.

Les collectivités locales ont été dotées de certains moyens leur permettant de financer ces dépenses. Auparavant, lorsque ces services étaient fournis par le gouvernement central, les différences de coût entre les collectivités n'apparaissaient pas. Aujourd'hui, ces différences, devenues visibles, sont à l'origine de litiges entre les municipalités. Cette visibilité du coût de services de redistribution fournis localement, selon des normes nationales, rend nécessaire la péréquation financière entre les collectivités locales.

A première vue, pour financer les services locaux, on pourrait penser qu'il suffit qu'ils fassent l'objet d'une facturation et d'un remboursement des dépenses engagées, sous la forme de subventions. Toutefois, il est prouvé empiriquement que, dans un système de ce type, si l'engagement de dépense peut être pris au niveau local et le paiement incomber au gouvernement central, les dépenses dépasseront à terme ce que les contribuables sont prêts à payer.

C'est là une des raisons pour recommander que les subventions soient transformées en dotations dont le montant serait déterminé sur la base «des besoins de dépenses» (par exemple, un montant donné par enfant en âge d'être scolarisé; le nombre d'enfants en âge d'être scolarisés devient dans ce cas ce qu'on appelle une mesure des besoins de dépenses des collectivités locales).

On peut critiquer cette approche car les collectivités locales qui sont en mesure, par exemple, de rendre les écoles moins chères que la moyenne peuvent destiner une part de ces dotations à d'autres objectifs.

Toutefois, d'un point de vue général, cette approche se défend. Cela veut simplement dire que les dotations incitent fortement les collectivités locales à devenir plus efficaces, puisqu'il leur est permis de conserver les économies qu'elles font. On aura alors un secteur public plus efficace et chacun bénéficiera de plus de services pour le même prix.

Pour qu'un secteur public local soit efficace, il faut des incitations encourageant les collectivités locales à ne pas dépenser plus que ce que veulent leurs populations. La situation décrite jusqu'ici incite, dans une certaine mesure, les collectivités locales à être efficaces et à fixer soigneusement les priorités locales, mais elle entraîne également des pressions locales visant à augmenter les dépenses et à obtenir des transferts plus élevés, pressions auxquelles le gouvernement central a quelquefois du mal à résister.

Plus les collectivités locales auront le droit de collecter leurs propres impôts, moins on risquera de se trouver confronté à une telle situation.

Or, le potentiel fiscal n'est vraisemblablement pas le même pour chaque municipalité. On aura alors des inégalités entre les habitants des différentes communes (inégalités que n'induit pas un service fourni par le gouvernement central) à moins qu'une partie de la capacité fiscale locale ne soit réorientée des communes riches à faible niveau de besoins vers les communes pauvres à forts besoins.

La péréquation intervient ainsi à deux niveaux:

– pour lisser les disparités des besoins de dépenses, et
– pour égaliser les différences de capacité fiscale.

Plusieurs arguments favorables à la péréquation peuvent être avancés:

Le premier est qu'une décentralisation poussée peut se traduire, en termes d'équité horizontale, par une inégalité considérable entre les habitants qui trouveraient alors avantageux de passer d'une commune à une autre, même à niveau de service identique entre les deux communes. On assisterait ainsi à la constitution de «paradis fiscaux» locaux pour la fraction aisée de la population.

Une décentralisation sans péréquation aurait également pour autre conséquence que les régions les plus défavorisées du pays risqueraient de ne pas bénéficier de services décentralisés suffisants. En outre, les disparités non atténuées que crée la décentralisation exposeront les dirigeants politiques des régions les moins favorisées – sans qu'ils soient à blâmer – à être considérés comme de mauvais gestionnaires. Aux yeux de l'électorat, ils sembleront d'une incompétence injustifiable, incapables de fournir des services acceptables et coupables de lever des impôts trop élevés.

Il faut ajouter à cela que, dans les pays ayant des infrastructures insuffisantes et où les collectivités locales sont responsables de leur développement, il peut s'avérer nécessaire de consacrer des subventions pour les investissements à des communes pauvres, même si on déplace alors le débat sur le terrain de la politique de développement régional, qui est tout à fait différent de celui du financement des collectivités locales.

Pour toutes ces raisons, la presque totalité des pays aux secteurs publics décentralisés tentent, d'une manière ou d'une autre, de lisser les différences au niveau des besoins de dépenses et des bases d'imposition par habitant.

Il est important de souligner que les effets des politiques de péréquation de l'assiette fiscale peuvent être contre-balancés par les effets des politiques de soutien de l'effort fiscal, de sorte que ces politiques risquent de se neutraliser réciproquement si elles ne sont pas conçues et mises en œuvre de façon coordonnée.

2. Péréquation des différences dans les besoins de dépenses

On a déjà expliqué pourquoi les concours financiers des gouvernements centraux ne doivent pas être apportés sous la forme de subventions, mais être distribués en fonction d'une mesure objective des besoins. Les besoins des collectivités locales en matière de dépenses peuvent être définis comme les dépenses nécessaires pour fournir des services publics locaux du même niveau que ceux qui seraient fournis par le gouvernement central.

Si les concours ne correspondent pas précisément aux besoins de financement, dans certaines régions les services seront de moins bonne qualité que dans d'autres. Il faut alors trouver un moyen de quantifier une mesure des besoins de dépenses, et de déterminer ceux des facteurs qui décrivent le mieux les besoins auxquels le gouvernement central aurait répondu pour assurer un niveau de services égal.

a. Mesure des besoins de dépenses

Lorsqu'on sélectionne des indicateurs des besoins de dépenses, il faut veiller, de manière générale, à ne pas confondre ces besoins avec le nombre de prestations fournies ou avec les dépenses réelles encourues. Cela différencie les dotations des subventions, ces dernières étant fondées sur des critères tels que les unités produites ou les fonds dépensés localement.

Si on utilise exclusivement des indicateurs liés à la fourniture effective telle que déterminée par l'autorité locale (par exemple, le nombre d'enseignants), la mesure qui aurait dû évaluer les besoins en matière de dépenses devient une mesure de ce que l'autorité locale a choisi de fournir. Plus la fourniture locale de services augmente, plus on obtient de fonds du gouvernement central. Cela est une caractéristique des subventions, plus que des dotations.

Ces indicateurs posent un autre problème: ils encouragent le recours aux institutions. Alors que l'on s'oriente actuellement vers des soins fournis directement à domicile, moins coûteux et de meilleure qualité, l'octroi de dotations liées à la fourniture du service tend à favoriser la prolifération des institutions publiques. En d'autres termes, cette méthode encourage à privilégier les solutions qui déclenchent le versement de la dotation, même lorsque le problème peut être résolu par d'autres moyens mieux adaptés, voire moins onéreux.

En conclusion, pour mesurer les besoins de financement, il est préférable d'utiliser des critères «neutres» par rapport aux choix des collectivités locales, comme les critères démographiques (groupes d'âge).

Cependant, les critères démographiques ne permettent pas toujours de mesurer facilement les besoins de dépenses; c'est le cas, par exemple, lorsque des enfants scolarisés ont des besoins spécifiques liés aux conditions sociales particulières de leur foyer parental. Les enfants de zones urbaines défavorisées peuvent avoir besoin de plus d'enseignants que ceux qui sont scolarisés dans des établissements de banlieues aisées.

b. Indicateurs sociaux

La mesure de ces «besoins sociaux» ne peut se faire qu'indirectement, en utilisant des critères transversaux, par exemple «le nombre d'enfants vivant dans un foyer monoparental». On fera appel à ce type de critères, non pas parce que tous les parents isolés ont besoin d'une assistance sociale, mais parce qu'il se peut qu'une grande partie d'entre eux soient des jeunes mères au niveau d'éducation limité qui, statistiquement, sont plus exposées aux problèmes sociaux.

Pour déterminer le degré de fiabilité de ces critères, on utilise des estimations statistiques pour faire apparaître la relation entre les critères possibles et les caractéristiques des dépenses communales. On compile d'abord une liste de chiffres statistiques – disponibles auprès de chaque collectivité locale –, et on exclut certains critères non pertinents. Puis on teste les données en procédant à une analyse par régression: les données relatives aux critères prometteurs sont confrontées aux données sur les dépenses ventilées par fonctions pour toutes les municipalités. Le résultat donne une idée du degré de corrélation de chaque critère avec les données relatives aux dépenses. Une bonne corrélation indique que ce critère peut être utilisable.

Toutefois, aucun pays ne se sert directement des résultats informatiques pour élaborer sa législation. En effet, on se heurte à un problème: l'ordinateur peut conclure que deux variables sont bonnes, mais qu'en même temps, il ne faut en utiliser qu'une seule car elles mesurent le même phénomène. Quelqu'un doit alors arbitrer entre ces deux variables, et le choix de l'une ou de l'autre peut avoir des conséquences non négligeables pour certaines collectivités locales. Les techniques statistiques, comme l'«analyse des facteurs», permettent de faire face à ces difficultés.

La prise en compte de critères sociaux apporte une dimension politique à la mesure des besoins en matière de dépenses et limite, dans une certaine mesure, son degré d'objectivité.

L'élaboration d'une méthode de péréquation peut être limitée par le fait qu'il n'est pas toujours possible de trouver dans les informations statistiques disponibles un critère objectif qui convienne. Par exemple, les soins aux personnes présentant des handicaps multiples peuvent être extrêmement onéreux, mais il peut être difficile de concevoir une mesure objective pour cela – ou pour toute autre catégorie de bénéficiaires en petit nombre mais demandant des soins onéreux. Dans ce cas, la fourniture de services centralisée peut s'avérer la solution la plus efficace.

c. Est-il préférable de se contenter d'un petit nombre de critères ?

Le nombre de critères nécessaires dépend du montant et de la complexité des services relevant de la compétence des collectivités locales. Si les collectivités locales ont reçu compétence pour s'acquitter d'un petit nombre de missions et que ces dernières ne sont pas compliquées, la mesure des besoins est facile.

Les critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) appliqués en France avant 1994 étaient simples. Le tableau 7 ci-dessous les présente schématiquement.

Tableau 7

Critères de répartition de la DGF en France avant 1994

Critères de répartition	Pondération en pourcentage
Besoins en matière de dépenses, dont:	**62,5**
Taille de la population	40,0
Longueur des routes	4,5
Nombre d'enfants scolarisés	4,5
Nombre d'unités de logements sociaux	13,5
Ressources, dont:	**37,5**
Base d'imposition	30,0
Revenu par habitant	7,5
Total	**100,0**

Toutefois, si les collectivités locales sont tenues d'assurer toute une gamme de services divers – et complexes – il peut devenir très compliqué de mesurer les besoins, car il faudra pour cela utiliser plusieurs variables de nature différente. Le Danemark recourt à de nombreux critères, repris dans les tableaux 8 et 9 ci-après. En Suède, en Angleterre et en Norvège, le nombre de critères est également élevé, ce qui se traduit par des mesures extrêmement compliquées.

Tableau 8

Indicateurs des besoins de dépenses des communes au Danemark

Critères	**Péréquation nationale**	**Péréquation métropolitaine**	**Type de dépenses**
Habitants	24,6	23,2	Emploi, environnement bibliothèques, transports en commun, voirie, administration, etc.
Nombre d'habitants de 0 à 6 ans	9,8	10,9	Garderie de jour, visiteurs sociaux
Nombre d'habitants de 7 à 16 ans	21,1	19,3	Ecoles, dentistes scolaires, centres de la jeunesse
Dépenses pour prestations sociales calculées, en espèces	5,2	6,0	Prestations sociales en espèces
Nombre de personnes de 65 à 74 ans	3,0	2,6	Soins à domicile pour les personnes âgées Maisons de retraites Résidents retraités
Nombre de personnes de 75 à 84 ans	6,2	5,9	
Nombre de personnes de plus de 85 ans	6,2	5,3	
Dépenses calculées pour l'aide à la location	1,8	-	Dépenses pour l'aide à la location
Estimation des retraites anticipées en rapport avec les employés	2,2	1,9	Pensions anticipées pour les habitants de moins de 60 ans
Nombre d'enfants de famille monoparentale	6,5	8,1	Décision prise au niveau politique et sur la base d'analyses statistiques et de modalités alternatives de calcul d'impact
Critères de résidence (vieux immeubles et nouveaux immeubles en location)	5,0	-	
Nombre de foyers en location	-	5,0	
Nombre de personnes de 20 à 59 ans au chômage plein plus de 5 pour cent	5,0	6,3	
Nombre d'habitants de 25 à 49 ans sans formation professionnelle	-	3,1	
Nombre d'étrangers venant des pays tiers	2,0	2,5	
Habitants des zones connaissant de graves problèmes sociaux	1,5	-	
Totale	100,0	100,0	

Tableau 9

Indicateurs des besoins de dépenses des comtés au Danemark

	Pondération 1997	
Nombre d'habitants	17,8	Environnement Transports en commun Voirie Administration
Nombre d'habitants de 0 à 20 ans	5,3	Ecoles spécialisées
Nombre d'habitants de 16 à 19 ans	5,5	Lycées
Dépenses hospitalières estimées en fonction de l'âge	37,8	Hôpitaux
Dépenses médicales estimées en fonction de l'âge	13,5	Dépenses médicales
Nombre d'enfants de famille monoparentale	10,0	Décision prise au niveau politique et sur la base d'analyses statistiques et de modalités alternatives de calcul d'impact
Nombre d'habitants seuls de 65 ans ou plus	10,0	
Pondération totale	100,0	

Il se peut que les critères retenus dans certains pays se soient multipliés, que des facteurs mineurs aient été introduits sous la pression politique. Cette pression vise toujours à compliquer les formules, par ailleurs, parfois les formules doivent être révisées entièrement. Il faut les simplifier et cela rend le processus plus difficile. Cependant, l'un des objectifs importants reste de simplifier la méthode, non de la rendre correcte à tout prix.

Il y a un équilibre à trouver entre le niveau de simplicité des systèmes et leur capacité à lisser les écarts significatifs entre les différents besoins. Si les critères choisis ne sont pas les meilleurs possibles, c'est la décentralisation tout entière qui échouera. Il en résultera des inefficacités et des inégalités au niveau des individus, qui se traduiront par une pression politique visant à revenir à la centralisation. Si le système de péréquation ne peut pas être conçu de telle sorte à intégrer les différences significatives dans les besoins de dépenses, il devient politiquement inacceptable.

3. Péréquation des différences dans les bases d'imposition

L'existence d'impôts locaux propres crée un besoin de péréquation des différences dans la base d'imposition. Dans certains cas, ce besoin n'est pas vital. Tout dépend de l'importance relative du rôle joué par la fiscalité propre. Plus les recettes fiscales locales sont élevées, plus ce besoin est susceptible d'émerger.

Il semble qu'en matière de sélection de ce qui devrait faire l'objet d'une péréquation du point de vue fiscal, les pays adoptent une pratique assez homogène. Il faut faire la distinction entre impôts propres, impôts partagés, droits et redevances et revenus tirés d'activités lucratives, y compris les intérêts de placements.

a. Les impôts propres

Il peut s'avérer nécessaire de pratiquer une péréquation lorsqu'il existe une différence de niveau entre les bases moyennes d'imposition locale et nationale par habitant, comme le montre l'exemple ci-dessous:

Base d'imposition locale par habitant (moyenne)	40.000
Base d'imposition par habitant à atteindre (moyenne)	50.000
Différence	-10.000
Valeur fiscale de la différence lorsque le taux d'imposition moyen[1] est de 15 pour cent	-1.500

Au titre de la péréquation, cette municipalité recevrait 1 500 par habitant si le système avait pour objectif de parvenir à une péréquation totale. Toutefois, une péréquation ainsi calculée est souvent critiquée par ceux qui doivent payer; ils font valoir que leurs impôts sont trop élevés du fait de la péréquation et réussissent quelquefois à semer la confusion dans le dialogue politique, en faisant l'amalgame entre un degré élevé de péréquation et la perte, pour la municipalité, de sa liberté de fixer ses propres taux d'imposition.

C'est pourquoi la péréquation est rarement de 100 pour cent, bien que le Royaume-Uni se rapproche de ce pourcentage. Des taux très élevés se rencontrent en Suède (95 pour cent), en Finlande (90 pour cent) et au Danemark (85 pour cent).

La situation se complique quelque peu lorsqu'on est en présence de plusieurs «impôts propres». Si, légalement, les différents taux d'imposition ne sont pas liés à un ratio commun, il faut que la péréquation soit basée sur le taux d'imposition moyen. En supposant que cela soit le cas, toutes les bases d'imposition peuvent être pondérées en utilisant comme facteur de pondération le poids relatif de chaque impôt concerné dans les recettes nationales.

b. Les impôts partagés

Dans certains pays, les recettes générées par les impôts partagés sont reversées à la municipalité d'où elles viennent. Cette méthode ne se justifie pas du point de vue fonctionnel, mais peut être souhaitable politiquement. Le plus simple reste de pratiquer la péréquation en une seule fois, en répartissant les recettes générées par les impôts partagés entre les différentes collectivités en fonction de leurs besoins de dépenses.

c. Redevances et prix d'utilisation

Les redevances et prix d'utilisation des services publics locaux ne devraient pas faire l'objet d'une péréquation directe; bien entendu, les inégalités entre les collectivités locales liées aux coûts de ces services doivent être prises en compte dans le cadre de la péréquation des besoins de dépenses.

---

1 Normalement, pour la formule de péréquation, on utilise le taux d'imposition moyen, mais on peut quelquefois utiliser le taux réel d'imposition.

d. Revenus d'activités lucratives et intérêts de placements

Dans plusieurs pays d'Europe centrale, on constate des différences sensibles entre les différentes collectivités locales pour ce qui est des revenus d'activités lucratives. Etant donné leur portée et les difficultés à trouver d'autres sources de revenus, il serait bon que ces recettes fassent, sous une forme ou une autre, l'objet d'une péréquation.

Par exemple, au Royaume-Uni, dans le cadre de l'évaluation des besoins de dépenses, les dépenses prises en compte sont les dépenses nettes (c'est-à-dire les dépenses moins ces revenus).

L'endettement constitue une autre source d'inégalité entre les collectivités locales: certaines d'entre elles n'ont pas de dettes, voire détiennent des fonds sous forme d'obligations, alors que d'autres sont fortement endettées. Les collectivités de la première catégorie reçoivent des intérêts, celles de la deuxième catégorie supportent une charge. La question se pose de savoir si ces recettes devraient également faire l'objet d'une péréquation. Cette éventualité est en général écartée au motif essentiel qu'en pénalisant les collectivités qui ont épargné et en subventionnant celles qui se sont endettées, le gouvernement central donnerait aux pouvoirs locaux un «signal» bien maladroit. Mais le coût du service de la dette peut être basé sur la dette notionnelle, comme en Angleterre.

4. Les limites au niveau de péréquation

La condition *sine qua non* à la décentralisation est l'existence d'un système de péréquation en faveur des collectivités locales qui fonctionne convenablement; sans péréquation, la décentralisation se traduirait par des inégalités et la fourniture centralisée de services deviendrait rapidement la solution la plus efficace pour le secteur public. Si on limite le niveau de péréquation, on limitera donc aussi le degré de décentralisation qui pourrait être atteint.

On a déjà évoqué certaines limites au niveau de la péréquation, de nature essentiellement politique. La mesure des besoins suscite aussi certaines difficultés.

L'instauration d'un niveau élevé de péréquation se heurte au problème de trouver des indicateurs objectifs exprimant les besoins des différentes collectivités locales pour chacune des dépenses résultant des compétences qui leur ont été attribuées. La difficulté est énorme: le système devrait couvrir toutes les collectivités locales, depuis le plus petit village jusqu'à la plus grande ville. Il faudra décider, au niveau politique, quelle est la mesure des besoins qu'il convient d'adopter, car, en la matière, il n'existe pas de «bonne» mesure. Pour certains, cet argument justifie d'arrêter la péréquation des «dépenses» bien avant de parvenir à une péréquation totale.

A cela s'ajoute la difficulté, déjà mentionnée, des cas sociaux où les bénéficiaires, en petit nombre, coûtent néanmoins extrêmement cher. Ces cas peuvent être gérés plus efficacement par le gouvernement central ou être financés par des subventions.

Le système est également limité par la nécessité de trouver un équilibre entre une mesure des besoins aussi précise que possible et la complexité de la péréquation. Si de nombreuses fonctions sont décentralisées, les systèmes de péréquation seront nécessairement complexes, et prêteront alors le flanc aux critiques de ceux qui y perdent et qui auront beau jeu de dénoncer la bureaucratie et l'opacité du système et de le rendre ainsi insupportable du point de vue politique.

Dans l'hypothèse où la capacité fiscale et les besoins de dépenses sont mesurés avec exactitude, l'excès de péréquation a été critiqué, au motif qu'il peut ralentir le processus visant à obtenir la localisation optimale des facteurs de production dans un pays. La main-d'œuvre est maintenue dans des régions où sa productivité marginale est trop faible par rapport à celle d'autres endroits, la péréquation assure un niveau minimum de services locaux et cela peut limiter les incitations à se déplacer vers des régions plus porteuses de croissance.

Cet argument soulève la question de savoir si des citoyens vivant dans des régions à faible capacité financière, doivent bénéficier d'une égalité d'accès aux écoles, hôpitaux, maisons de retraites, et autres services par rapport à ceux qui vivent dans des régions mieux loties en matières premières, en infrastructures et en externalités positives. La question se serait-elle posée si ces services avaient été fournis par le gouvernement central ?

5. Techniques de péréquation

On distingue habituellement deux méthodes: la péréquation horizontale et la péréquation verticale, selon que les transferts de ressources ont lieu entre collectivités du même échelon territorial ou non. Les deux modèles de base ne s'excluent pas réciproquement et il est possible de les appliquer conjointement.

a. La péréquation horizontale

Ce modèle – pratiqué par l'Allemagne entre ses *Länder* ainsi qu'entre les communes d'un même *Land*, par le Danemark et par la Suède – consiste à prélever des ressources aux collectivités aisées et les redistribuer aux moins favorisées, sans qu'il soit nécessaire de faire appel à des fonds du gouvernement central.

Du point de vue du gouvernement central, ce modèle présente le double avantage d'éviter que les collectivités locales s'entendent pour exiger une péréquation plus importante et de ne rien lui coûter. Il n'est cependant pas exempt d'inconvénients politiques et il faut évaluer soigneusement la volonté politique en faveur d'une péréquation nationale avant d'y avoir recours.

En fait, ce modèle génère des conflits entre les différentes régions; c'est pourquoi les collectivités aisées et les plus influentes y sont opposées. En Allemagne, le système a été soumis à de fortes tensions du fait des besoins financiers des nouveaux *Länder* orientaux et il a fallu y introduire certaines limites. En Suède, en 1995, la Cour suprême a déclaré la méthode, considérée comme une taxe payée par une collectivité locale à une autre, anticonstitutionnelle. On a donc dû modifier les textes de loi pour établir clairement que tous les versements étaient dus au gouvernement central et puis redistribués par ce dernier.

Des explications ont déjà été données sur ce phénomène. Premièrement, les gouvernements centraux veulent conserver un certain contrôle sur les collectivités locales, contrôle qu'ils exercent par le biais des transferts. Deuxièmement, les gouvernements centraux ne se risquent pas à laisser des pouvoirs fiscaux importants entre les mains des collectivités locales, par crainte d'une dérive de la fiscalité et des dépenses. Dans le cas contraire, il peut être nécessaire d'imposer d'autres contraintes aux budgets des collectivités locales.

Dans ce modèle, les transferts doivent être versés de manière neutre, pour ne pas introduire de distorsions dans la péréquation. Il peut s'agir d'un montant fixe par habitant (Suède) ou d'un pourcentage donné de la base d'imposition (Danemark). Les deux transferts en question peuvent être formulés de telle sorte qu'ils deviennent neutres et ne servent qu'à combler les écarts. On trouvera en Annexe XII les méthodes d'intégration des transferts et de la péréquation.

b. La péréquation verticale

Dans ce modèle, les gouvernements centraux distribuent des dotations à toutes les collectivités locales (ou uniquement aux plus démunies) de manière à ce que les recettes des bénéficiaires atteignent un certain niveau.

Il est plus facile de réunir un consensus en faveur de ce modèle, et c'est pourquoi la plupart des pays l'utilisent. On est pourtant en présence d'une «illusion fiscale» puisqu'apparemment tous bénéficient du système et personne ne paie! Ce modèle risque moins de générer des conflits entre les différentes régions; on peut dire qu'il contribue à construire la «*nation*» lorsque cela est nécessaire.

Cette méthode fait appel à des ressources du gouvernement central, et peut laisser en dehors du système de péréquation les municipalités les plus favorisées. Un récent rapport du gouvernement suédois a fait valoir que les municipalités aisées pouvaient ainsi échapper au contrôle central[1]. C'est là la raison pour laquelle la Suède préfère un modèle de péréquation horizontale.

La méthode des dotations est particulièrement onéreuse pour le gouvernement central s'il décide d'amener les municipalités à une capacité fiscale maximale et d'aider toutes celles dont les besoins dépassent le minimum. C'est précisément la raison pour laquelle cette méthode est d'ordinaire mise en place de manière imparfaite, en laissant les municipalités les plus fortes financièrement en dehors du système.

c. Systèmes de péréquation mixtes

Les problèmes politiques de fond qui se posent dans les deux cas ne sont pas aussi différents que l'on à tendance à croire: d'une part, du point de vue des finances publiques dans leur ensemble, la péréquation horizontale est autant onéreuse que la péréquation verticale; d'autre part, cette dernière forme de péréquation peut également être à l'origine de tensions, et non seulement entre le gouvernement central et les collectivités locales mais également au sein de ces collectivités, puisque toutes ne sont pas (et ne peuvent pas être) aidées de la même manière.

---

1 Bien entendu, cette conclusion ne peut pas être généralisée, car elle se fonde sur la situation particulière des communes suédoises qui bénéficient d'une décentralisation fiscale élevée.

Les obstacles politiques[1] expliquent probablement en partie pourquoi de nombreux pays hésitent à faire progresser la décentralisation.

Dans la mesure où, dans un contexte déterminé, ni l'une ni l'autre méthode présentée ne parait répondre entièrement aux problèmes qui se posent, il ne faut pas négliger la possibilité de les combiner dans un système financé en partie par les collectivités elles-mêmes et en partie par l'Etat.

Un tel système est appliqué en Suisse dans le canton de Berne. La loi sur la péréquation financière, entrée en vigueur au début de 1992 et qui depuis 1995 déploye pleinement ses effets, prévoit la constitution d'un Fonds de péréquation.

Ce Fonds est alimenté pour moitié par les prestations compensatoires des communes dont l'indice de capacité contributive est supérieur à 100; le montant global annuel versé par celles-ci est actuellement de 30 millions de francs suisses. Un montant annuel identique est versé par le canton.

L'ensemble des ressources du Fonds sert à allouer des prestations complémentaires aux communes financièrement faibles: seules les communes ayant un indice de capacité contributive inférieur à 70 et une charge fiscale par habitant supérieure à la moyenne bénéficient des prestations complémentaires.

1 Il convient d'insister sur la nature «politique», et non pas «économique», de ces obstacles.

CONCLUSIONS

1. Remarques préliminaires

La réponse de chaque Etat aux besoins financiers de ses collectivités locales doit être cohérente par rapport à la situation de ces collectivités. Cette situation varie d'un Etat à l'autre, en fonction de la structure des Etats, de leur organisation territoriale, de la répartition des compétences entre les différents échelons de gouvernement. Les différences entre les collectivités locales à l'intérieur d'un Etat sont tout aussi importantes et les systèmes de financement doivent s'y adapter.

En d'autres termes, la structure des finances locales ne saurait être la même dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Cependant, il est possible de formuler certaines lignes directrices que les Etats pourraient suivre.

Ces lignes directrices procèdent d'un même principe de base: l'autonomie locale implique l'autonomie financière. Les collectivités locales doivent disposer de ressources financières suffisantes, proportionnées aux compétences prévues par la constitution ou la loi; la maîtrise des collectivités locales sur le niveau et l'affectation (qui doit être, bien entendu, conforme à la bi) de ressources financières nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions ne doit être limitée que si, et dans la seule mesure où, les objectifs de la politique économique nationale et, le cas échéant, régionale rendent cela nécessaire.

En effet, la décentralisation ne peut avoir lieu efficacement que si la structure des finances locales assure aux collectivités locales la possibilité de décider et de mettre en œuvre, dans le cadre de leurs compétences, des politiques cohérentes avec les souhaits de leurs populations.

2. Structure des finances locales

En ce qui concerne la structure des finances locales, l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale indique deux exigences majeures auxquelles les systèmes de financement des collectivités locales doivent répondre:

– l'existence de ressources dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences;

– l'existence de ressources propres (en particulier impôts, redevances et prix d'utilisation), dont elles peuvent contrôler le niveau, dans les limites de la loi.

La première exigence est satisfaite, par exemple, dès lors que les collectivités locales peuvent disposer librement de la totalité, ou presque, des recettes qui leur sont attribuées pour le financement des dépenses courantes.

Le poids des ressources propres dans les finances locales ainsi que le degré de liberté des collectivité locales pour la détermination du niveau global de ces ressources sont très différents d'un Etat à l'autre. L'explication réside, du moins en partie dans l'étendue des tâches propres par rapport aux tâches déléguées. Il est donc difficile d'indiquer la part que ces recettes devraient avoir. Sans doute, lorsque les ressources propres ne sont pas inférieures aux apports financiers (dotations et subventions), on peut considérer que l'assise de l'autonomie financière est solide.

Une part de ressources propres significative, mais avec une marge de manœuvre extrêmement réduite n'est peut-être pas suffisante pour assurer une véritable liberté d'options aux collectivités locales. Il est donc important d'évaluer la possibilité pour ces collectivités d'ajuster – à la hausse comme à la baisse – leurs budgets, d'une année sur l'autre, en réponse aux demandes des citoyens.

On peut considérer que la marge de manœuvre est suffisante lorsque les ressources propres peuvent suivre l'évolution des dépenses relatives à l'exécution des compétences propres, dépenses dont les collectivités locales devraient pouvoir déterminer le niveau, dans les limites de la loi, sur la base des préférences exprimées par les citoyens, sous réserve des objectifs de la politique économique nationale et, le cas échéant, régionale.

Néanmoins, une marge de manœuvre inférieure peut être acceptable si l'écart est compensé par un système de transferts non affectés qui globalement permet de suivre l'évolution des coûts liés à l'exercice des compétences locales.

Les questions qui se posent dans ce cas sont de nature politique: d'une part, la responsabilité des autorités locales vis-à-vis des électeurs s'affirme plus clairement lorsqu'il s'agit de la gestion de ressources propres; d'autre part, le contrôle sur les autorités locales est, en général, d'avantage étendu lorsqu'il s'agit de transferts. Néanmoins, ces questions ont peu ou pas d'importance pratique si l'on a recours aux impôts partagés.

3. Lignes directrices en matière de fiscalité locale

En ce qui concerne les recettes fiscales des collectivités locales, les questions essentielles sont:

– quel poids doivent avoir les recettes fiscales locales ? Et,

– quelle structure doit avoir le système fiscal local ?

a. Niveau des recettes fiscales

La décentralisation fiscale est un processus qui renforce l'autonomie locale, car les impôts locaux procurent aux collectivités locales une base sûre pour la planification budgétaire à long-terme et pour l'autonomie de gestion, spécialement en ce qui concerne les dépenses.

En outre, la décentralisation fiscale favorise la transparence des politiques locales et facilite le contrôle par les citoyens du bien-fondé des dépenses financées par l'impôt.

Le niveau des recettes fiscales (qui ne doit pas être confondu avec le niveau des ressources propres) peut être évalué à la lumière de différents paramètres.

Tout d'abord, il est normal de prendre en considération l'importance des recettes fiscales par rapport à l'ensemble des ressources locales. Néanmoins, il ne faut pas oublier que ce rapport dépend également du choix de financer certains services publics locaux d'avantage par les redevances et les prix d'utilisation que par l'impôt. Par ailleurs, il faut l'interpréter différemment selon le pourcentage et la nature de transferts de péréquation. A titre indicatif, on peut dire qu'en général, les recettes fiscales ne devraient pas être inférieures aux apports publics.

Le niveau des recettes fiscales peut être également mesuré par rapport au total des recettes fiscales de l'Etat et par rapport au PIB. Les chiffres correspondants sont forts intéressants, mais peuvent difficilement être utilisés pour effectuer des comparaisons directes car les différences s'expliquent, du moins en partie, par la structure des Etats et par leur organisation territoriale. On peut, néanmoins, affirmer qu'un pourcentage élevé de recettes fiscales locales par rapport au total des recettes fiscales de l'Etat et/ou au PIB est un indice d'une autonomie locale forte, mais il faut avoir égard aussi à la marge de manœuvre reconnue aux collectivités locales, en ce qui concerne les taux d'imposition et l'utilisation des recettes fiscales.

Il est possible de constater que dans les pays où la décentralisation fiscale est plus élevée, la source prédominante des recettes de la fiscalité locale est l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Lorsque le niveau de décentralisation fiscale est considéré comme faible sur la base des critères susmentionnés, les Etats pourraient examiner, avec les collectivités locales, les mesures permettant d'augmenter la part des recettes fiscales, propres et/ou partagées, de ces collectivités.

Dans les cas où l'on revoit le système de finances locales pour accroître un degré de décentralisation fiscale non satisfaisant, il faut considérer les éléments suivants.

En premier lieu, la fiscalité d'un pays constitue un ensemble qui doit être cohérent et équilibré. L'existence d'un ou de plusieurs niveaux intermédiaires entre l'Etat et les communes a une incidence sur la nature et la difficulté des problèmes à résoudre. En particulier, d'une part, la décentralisation fiscale devrait se faire de manière à ne pas augmenter la pression fiscale globale sur les contribuables; d'autre part, l'Etat doit veiller à une juste répartition de la charge fiscale.

En second lieu, il faut considérer la relation entre décentralisation fiscale et taille des collectivités locales. Une autonomie locale de grande portée requiert des collectivités d'une certaine taille, ou du moins des formes adéquates de coopération, car de nombreux services publics ne peuvent être divisés qu'au détriment de l'efficacité et de l'économie de la gestion.

Par ailleurs, les collectivités de plus petite taille ne disposent que rarement d'un potentiel fiscal suffisant, ce qui fait obstacle à la décentralisation fiscale. En conséquence, il peut s'avérer nécessaire d'accompagner la décentralisation fiscale par une réforme de l'organisation territoriale.

b. Structure de la fiscalité locale

Les principaux critères pouvant servir à sélectionner les «bons impôts locaux» ont été analysés de manière approfondie dans le rapport du CDLR sur «Les finances locales en Europe»[1], qu'il convient de consulter. On peut donc se limiter ici à indiquer que la structure de la fiscalité locale devrait répondre aux conditions suivantes:

– rendement suffisamment élevé et faibles coûts de gestion et de contrôle;

– répartition équitable du poids de la fiscalité locale en fonction de la capacité à payer des contribuables et du bénéfice qu'ils tirent des services qui leur sont fournis en échange de l'impôt;

1 Voir note 1 du présent rapport.

– visibilité du poids fiscal pour les personnes et les entreprises qui le supportent (celle-ci étant une condition préalable à une répartition efficace des ressources en fonction des préférences des citoyens);

– faibles distorsions (c'est-à-dire que l'écart entre les taux des impôts locaux des communautés devrait être faible ou se justifier par un niveau de services différent);

– degré d'élasticité permettant l'ajustement des recettes fiscales à l'évolution des coûts.

Il est possible de répondre à ces exigences tant par un système basé sur des impôts exclusifs que par un système basé sur une combinaison de fiscalité propre et d'impôts partagés dont la part revenant aux collectivités locales est fixée par la loi ordinaire.

4. Lignes directrices en matière d'apports financiers aux collectivités locales

En ce qui concerne les apports financiers aux collectivités locales, le concours de l'Etat (ainsi que des collectivités de l'échelon régional) au financement des budgets locaux devrait prendre, le plus souvent, la forme de dotations.

Le montant global des dotations devrait être déterminé sur la base de critères qui tiennent compte de la croissance économique et de l'augmentation des coûts liée à l'inflation, surtout lorsque le niveau de ressources propres des collectivités locales et leur marge de manœuvre sur ces ressources ne permettent pas l'ajustement des ressources à la croissance des dépenses liée aux facteurs économiques.

Il est également souhaitable que l'Etat garantisse aux collectivités locales une certaine stabilité dans l'évolution de ce montant global, éventuellement par la loi ou bien dans le cadre d'arrangements qui visent à assurer la stabilité économique avec la coopération de tous les niveaux de gouvernement.

Les critères d'attribution des dotations doivent, en règle générale, être définis clairement, conformément à la loi et sur une base non discrétionnaire. Cela devrait permettre aux collectivités locales de calculer par avance le montant des dotations dont elles bénéficieront et d'adopter leurs budgets en conséquence.

Le recours aux subventions devrait se limiter, en général, à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs suivants:

– (co-)financer les dépenses d'investissement, dans le cadre des politiques pour un développement territorial équilibré et durable;

– assurer que certains services publics locaux soient fournis à un niveau normalisé sur l'ensemble du territoire national;

– compenser les effets de débordement (*spillover*) qui peuvent affecter l'offre de certains services publics locaux;

– financer certains services publics que les collectivités locales assurent pour le compte de l'Etat.

5. Lignes directrices en matière de péréquation financière

Aucun système de financement des collectivités locales ne peut être viable sans la mise en place de mécanismes de péréquation efficaces et équitables, permettant de compenser, du moins en partie, les écarts de capacité fiscale entre les collectivités locales, ainsi que les écarts dans les coûts que ces collectivités doivent supporter pour assurer dûment les services dont elles sont responsables.

La péréquation financière est une condition nécessaire de la décentralisation fiscale et d'une autonomie locale solide. En même temps, elle peut contribuer efficacement à la poursuite des objectifs de stabilité économique et à la réussite des politiques de développement durable et équilibré du territoire.

Les Etats devraient régulièrement vérifier le fonctionnement de leurs systèmes de péréquation et examiner, avec les collectivités locales, les améliorations qu'il est possible d'y apporter, en vue de corriger efficacement les effets d'une répartition inégale des ressources et des besoins de dépenses et d'assurer une véritable liberté d'option des collectivités locales dans les domaines de leur compétence.

Il faut donner aux collectivités locales une information appropriée sur le fonctionnement des systèmes de péréquation, car les collectivités locales ne peuvent accepter un système qu'elles ne connaissent pas ou ne comprennent pas.

En ce qui concerne la péréquation de la capacité fiscale, il faut coordonner la politique de péréquation des assiettes fiscales locales avec la politique de soutien de l'effort fiscal des collectivités locales pour éviter que ces deux politiques se neutralisent réciproquement.

Il convient, en outre, de favoriser l'intégration dans les systèmes de péréquation de mécanismes volontaires de mutualisation de certains impôts locaux, lorsque le système général ne rend pas ces mécanismes inutiles; ces mécanismes pourraient être mis en place, en particulier, dans les régions urbaines, entre la ville-centre et les communes périphériques.

En ce qui concerne la péréquation des besoins de dépenses, il faut privilégier l'utilisation de critères qui:

– ne sont pas susceptibles d'influencer le libre choix des collectivités locales, dans les limites des ressources dont elles disposent;

– ne pénalisent pas les collectivités qui s'efforcent de rationaliser la gestion de leurs services afin d'en améliorer l'efficacité.

ANNEXE I

LE SYSTEME D'APPORTS FINANCIERS AUX COMMUNES EN BELGIQUE

I. REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

1. Présentation générale

L'Etat fédéral (central) n'octroie plus de dotations aux communes, à l'exception, cependant, d'une dotation spéciale, indexée annuellement, accordée à la Ville de Bruxelles à titre de capital du royaume. Il donne, par contre, des subventions pour des tâches spécifiques (notamment en matière de police communale).

La région de Bruxelles-capitale octroie aux communes bruxelloises une dotation générale qui figure dans les recettes ordinaires et vise donc à financer les dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs, dans les matières qui sont de sa compétence, la région octroie des subventions aux communes afin d'associer les communes à la politique suivie par la région et stimuler les communes dans un certain nombre de domaines (développement urbain, rénovation urbaine, logement, voiries, etc.).

Il n'y a pas de critères généraux pour l'attribution des subventions aux communes. Les critères varient selon l'objet de la subvention. Ils doivent cependant être objectifs. Les critères souvent utilisés sont la population, la superficie, le kilométrage des voiries, la présence sur le territoire communal de zones prioritaires (légalement définies) en matière de rénovation, etc.

2. La dotation générale aux communes

La dotation générale aux communes, instaurée par l'ordonnance du 10 mars 1994 qui fixe les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la région de Bruxelles-capitale, remplace pour ces communes le Fonds des communes. Il s'agit d'un des postes importants du budget régional des dépenses. En 1995, le crédit budgétaire s'élevait à 7 007 400 000 francs belges.

L'ordonnance prévoit l'indexation annuelle du montant de la dotation générale aux communes. Cette indexation est fonction de la croissance de la partie attribuée du produit de l'impôt des personnes physiques (IPP), déduction faite de certaines annuités fixées par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

La partie attribuée du produit de l'IPP et le montant des annuités qui y sont incluses sont spécifiés, chaque année, dans l'exposé général du budget. Le montant des annuités est communiqué par le ministre fédéral des Finances. Entre 1994 et 1995, l'indexation a été de 2 pour cent.

Avant de procéder à la répartition de la dotation générale entre les dix-neuf communes bruxelloises, deux montants sont déduits du crédit budgétaire destiné à cette dotation.

Un montant de 150 millions, indexé dans la même proportion que le crédit budgétaire, est attribué à la ville de Bruxelles.

Ensuite, 5 pour cent du crédit budgétaire, déduction faite du montant attribué à la Ville de Bruxelles, sont prélevés et attribués à la Commission communautaire commune. Celle-ci doit répartir ce montant entre les dix-neuf Centres publics d'aide sociale (CPAS) bruxellois en fonction de critères qu'elle fixe.

Le solde, obtenu après déduction du montant dû à la ville de Bruxelles et du montant dû à la Commission communautaire commune, est divisé en trois enveloppes:

– la dotation de base = 20 pour cent du solde;
– la dotation de péréquation = 50 pour cent du solde;
– la dotation de compensation = 30 pour cent du solde.

D'une manière générale, les subventions accordées doivent l'être sur la base de critères «objectifs». C'est pourquoi l'ordonnance fixe, non seulement les critères, mais aussi les années de référence et les sources. L'année de référence est généralement l'année qui précède l'année de la répartition.

a. Critères de répartition

Les critères de répartition de la dotation générale entre les dix-neuf communes bruxelloises sont présentés par le tableau suivant:

Enveloppes	Communes bénéficiaires	Critères de répartition
Dotation de base		Répartition en fonction:
16 %	Toutes les communes	du nombre d'habitants
4 %	Toutes les communes	de la superficie totale bâtie
Dotation de péréquation	Communes avec:	Répartition en fonction:
24,5 %	rendement par habitant de 1 % de la taxe additionnelle à l'IPP inférieur à la moyenne régionale	du rapport entre rendement moyen régional et rendement moyen local, multiplié par le nombre d'habitants
10,5 %	revenu cadastral par logement inférieur à la moyenne régionale	de la différence entre revenu moyen régional et revenu moyen local, multipliée par le nombre de logements
10,5 %	taux de la taxe additionnelle à l'IPP supérieur ou égal à 6,8 %	du rapport entre taux local et 6,8 % (avec certains correctifs)
4,5 %	nombre de centimes additionnels au précompte immobilier supérieur ou égal à 2 411	du rapport entre centimes additionnels levés et 2 411 (avec certains correctifs)
Dotation de compensation		Répartition en fonction:
5 %	Toutes les communes	des dépenses ordinaires d'enseignement
5 %	Communes qui versent aux Centres Publics d'Aide Sociale une dotation moyenne par habitant supérieure à la moyenne régionale	du rapport entre les deux moyennes
5 %	Toutes les communes	du nombre d'habitants de nationalité étrangère
5 %	Communes qui ont conclu un contrat de sécurité avec l'Etat et la région	du nombre des communes visées (c'est-à-dire répartition en parties égales entre celles-ci)
5 %	Communes dont 60 % des bâtiments datent d'avant 1946	du rapport entre pourcentage local et pourcentage moyen régional, multiplié par un coefficient de pondération selon l'étendue du territoire communal
5 %	Communes avec une densité de population supérieure à la moyenne régionale	du rapport entre densité locale et densité régionale, multiplié par le coefficient de pondération susmentionné

b. Montants garantis

Le changement de critères de répartition, suite à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 10 mars 1994, entraînait une baisse sensible de la quote-part de certaines communes dans la dotation générale par rapport au montant qu'elles obtenaient auparavant dans le Fonds des communes. Pour amortir le choc et laisser à ces communes le temps de s'adapter, un double mécanisme de montants garantis a été inscrit dans l'ordonnance.

c. Prélèvement en faveur de l'agglomération

L'ordonnance prévoit un prélèvement de 3 pour cent en faveur de l'agglomération sur la quote-part de chaque commune dans la dotation générale. Ce prélèvement existait sous le régime du Fonds des communes.

En dépit de la suppression de l'institution dont les compétences ont été reprises par la région, le conseil régional et le gouvernement ont maintenu ce prélèvement afin de souligner que les compétences d'agglomération (en particulier, la propreté publique, la lutte contre l'incendie et l'aide médicale urgente) sont, à l'origine, des compétences communales et qu'il est logique que les communes continuent à contribuer au financement de ces compétences.

d. Modalités d'exécution de l'ordonnance du 10 mars 1994

L'article 17 de l'ordonnance accorde au gouvernement régional une habilitation, d'ailleurs fort limitée: tous les deux ans, le gouvernement peut faire varier les pourcentages fixés par les articles 7 à 14, avec un maximum d'un cinquième par rapport au pourcentage précédent. S'il le faisait, il devrait en informer le conseil régional dans le mois qui suit la date de sa décision, à peine de nullité.

Le gouvernement n'est pas habilité à modifier le poids relatif des dotations de base, de péréquation et de compensation (pourcentages fixés par l'article 6). Il ne peut pas non plus modifier les critères eux-mêmes.

Le gouvernement doit répartir la dotation générale avant le 1er novembre de l'année de répartition pour permettre la liquidation effective du solde avant le 31 décembre de l'année concernée, ce qui réclame plusieurs opérations (engagement du solde, établissement de l'ordonnance de liquidation, visa de la Cour des comptes et, enfin, paiement).

Afin d'assurer un financement régulier des communes, l'ordonnance prévoit le paiement de trois avances dans le courant du deuxième mois des trois premiers trimestres (février, mai et août). Ces avances sont égales à 25 pour cent de la quote-part obtenue par chaque commune dans la dotation générale de l'année précédente.

II. REGION WALLONNE

1. Présentation générale

La région wallonne répartit entre ses communes une dotation totalement libre d'affectation: le Fonds des communes, dont le montant global est ajusté en tenant compte de l'évolution des missions et des charges imposées aux communes et qui doit leur garantir les moyens indispensables à remplir leurs tâches.

Les communes traversées par le train à grande vitesse (TGV) et qui subissent de ce fait uniquement un préjudice, bénéficient d'une aide complémentaire répartie en tenant compte des paramètres suivants:

– les caractéristiques du tracé;
– la nature des sites traversés (zones d'habitat, industrielles, rurales, etc.);
– le nombre de terrains bâtis à exproprier;
– la population des communes traversées.

Des subventions sont versées pour financer:

– les projets visant à réduire l'exclusion sociale et à améliorer la sécurité de la population;
– l'amélioration des capacités gestionnaires des communes;
– la réalisation de certains investissements d'intérêt public;
– la réalisation des infrastructures sportives.

2. Analyse du fonctionnement du Fonds des communes

Cette dotation, qui en 1994 a représenté 99,11 pour cent du total des dotations en faveur des communes de la région wallonne (soit environ 25 pour cent de leurs recettes) a été établie par le décret du 20 juillet 1989. Toutes les communes wallonnes en bénéficient.

Le montant global du Fonds des communes est fixé annuellement dans le cadre du décret budgétaire de la région. Aucun critère légal ne régit la fixation de ce montant.

Le ministre des Affaires intérieures et de la fonction publique de la région wallonne en assure la répartition. Les critères et formules pour la répartition sont les suivants:

– 5 pour cent de la dotation générale annuelle constituent le Fonds spécial de l'aide sociale qui est réparti entre les centres publics d'aide sociale de la région wallonne par les communautés française et germanophone selon leurs propres critères;

– 32,5 pour cent du solde du fonds sont attribués aux communes de première catégorie, soit Charleroi et Liège;

– 67,5 pour cent sont attribués aux communes des deuxième et troisième catégories. Leur part (67,5 pour cent) se décompose en une dotation principale (85 pour cent) et une dotation spécifique (15 pour cent).

a. La répartition de la dotation principale (85 pour cent de 67,5 pour cent) a lieu comme suit:

– 14,85 pour cent sont répartis au prorata du chiffre de la population de chaque commune, chaque étranger comptant pour 1,25 habitants;

– 0,10 pour cent sont répartis en parts égales entre les communes à statut linguistique spécial (quinze communes);

– 0,05 pour cent sont répartis au prorata de la population des quinze communes à statut linguistique spécial;

– 26 pour cent sont répartis entre les communes de deuxième catégorie (vingt-deux communes) au prorata de la population de chaque commune multiplié par un quotient fiscal;

– 44 pour cent sont répartis entre les communes de la troisième catégorie au prorata du chiffre de la population de chaque commune, multiplié par un coefficient fiscal et par un coefficient de densité de la population et divisé par le produit par habitant de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques réduit à 1 pour cent.

b. La répartition de la dotation spécifique (15 pour cent de 67,5 pour cent) se fait en trois tranches:

– tranche A = 4,5 pour cent répartie sur la base des caractéristiques structurelles, des missions particulières ou des situations financières de certaines communes;

– tranche B = 3,5 pour cent répartie en fonction des missions essentielles ou obligatoires des communes;

– tranche C = 7 pour œnt répartie entre certaines communes qui se trouvent dans une situation sociale et économique difficile.

Les dispositions du décret sur le Fonds des communes et de son arrêté d'exécution sont impératives et donc de tricte application.

Le Gouvernement wallon dispose seulement de la possibilité d'adapter, tous les deux ans, à la hausse ou à la baisse, les pourcentages attribués à chaque critère ou élément de la dotation spécifique. L'ajustement est limité à un cinquième du pourcentage attribué au critère ou à l'élément et ne peut être fait qu'en modifiant en sens inverse le pourcentage affecté à un critère de la même tranche.

III. REGION FLAMANDE

1. Présentation générale

Le système de transferts de la région flamande se fonde quasi-exclusivement sur des dotations. La région répartit entre ses communes deux dotations: le Fonds de communes, qui sert au financement de dépenses courantes et qui a essentiellement pour but l'ajustement des recettes locales aux besoins individuels de dépenses, et le fonds d'investissement, qui est l'instrument d'une politique de développement des infrastructures. L'administration des Affaires intérieures est chargée de leur distribution.

Jusqu'en 1995 inclus, s'y ajoutait une dotation spéciale de fonctionnement, destinée à compenser partiellement les différences dans la capacité contributive par habitant. La dotation spéciale avait été instituée par décret du 31 juillet 1990. Le montant global à distribuer était fixé de façon forfaitaire.

Ces trois dotations ont représenté, en 1994, 23 pour cent environ des recettes communales. Les subventions, destinées à soutenir les politiques locales d'intégration des personnes défavorisées, n'ont représenté, la même année, qu'environ 0,6 pour cent des recettes communales. Il n'y a pas, dans la région flamande, d'impôts partagés.

2. Analyse du fonctionnement du Fonds des communes

En ce qui concerne les modalités de calcul de la part revenant à chaque commune, le fonds est d'abord réparti en quatre tranches:

- 42,90 pour cent sont destinés aux communes de plus de 150 000 habitants;
- 15,55 pour cent sont destinés aux communes de 50 000 à 150 000 habitants;
- 0,20 pour cent sont destinés en supplément aux communes de 100 000 à 150 000 habitants;
- 41,35 pour cent sont destinés aux communes de moins de 50 000 habitants.

Chaque quote-part revenant aux communes de moins de 150 000 habitants est répartie selon les critères suivants:

a. 40 pour cent en fonction du nombre d'habitants;
b. 10 pour cent en fonction de la superficie de la commune;
c. 5 pour cent en fonction de la densité de la population;
d. 10 pour cent en fonction de la population active occupée sur le territoire de la commune;
e. 15 pour cent en fonction inverse du rendement par habitant d'un pour cent de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques (IPP.);
f. 15 pour cent en fonction inverse du rendement par habitant de 100 centimes additionnels au précompte immobilier (PI);
g. 5 pour cent en faveur des seules communes de 10 000 habitants et plus, en fonction du nombre d'élèves et d'étudiants qui suivent un enseignement sur le territoire de la commune, à l'exclusion de l'enseignement primaire et maternel.

Les montants de base relatifs aux critères a, b, c, d, g sont majorés de 30 pour cent pour les communes côtières.

En ce qui concerne la quote-part revenant aux communes de plus de 150 000 habitants, la répartition se fait forfaitairement entre les deux villes concernées à savoir:

– Anvers: 64,51 pour cent;
– Gand: 35,49 pour cent.

L'administration régionale n'a pas de marge d'appréciation dans l'application des critères; elle est liée par les dispositions du décret.

3. Analyse du fonctionnement du Fonds d'investissement

Le Fonds d'investissement a été institué par décret du 20 mars 1991. Le montant global, à distribuer entre toutes les communes, est fixé chaque année en prenant comme base de calcul la dotation de l'année précédente, corrigé en tenant compte de l'évolution de l'indice des prix dans le secteur du bâtiment. En 1994, ce fonds a représenté 9 pour cent du total des dotations (soit un peu plus de 2 pour cent des recettes des communes). Les critères de répartition sont indiqués dans le tableau ci-après.

CRITERES ET PONDERATIONS	**DETERMINATION DES CRITERES**
Nombre d'habitants – 45 %	Moyenne entre le nombre d'habitants de la commune le plus récent publié au Moniteur belge et le nombre maximum d'habitants pendant une période de dix ans précédant celle de la publication la plus récente; cette moyenne est majorée de 10 % si la densité de la population de la commune pendant l'année à laquelle se rapportent les chiffres dernièrement publiés est égale à 2,5 fois au moins la moyenne de la Région flamande
Superficie – 15 %	Mesurée en hectares
Longueur des routes – 15 %	Longueur en kilomètres des routes communales de grande communication plus 0,8 fois la longueur des autres routes communales revêtues et 0,6 fois la longueur des routes provinciales et régionales
Nombre d'habitations – 15 %	Nombre d'habitations dans la commune majoré de 0,2 fois le nombre des logements construits jusqu'en 1945
Fonction de centre – 5 %	
Nombre d'élèves – 5 %	Au nombre d'élèves dans l'enseignement fondamental on ajoute 1,6 fois le nombre d'élèves dans l'enseignement secondaire et supérieur ainsi que 0,25 fois le nombre d'élèves dans l'enseignement de promotion sociale et dans l'enseignement artistique à temps partiel; le nombre d'élèves considéré pour chaque catégorie d'enseignement représente la moyenne entre le nombre maximum et le nombre le plus récent d'élèves sur une période de cinq années scolaires précédant l'année à laquelle se rapporte la dotation

ANNEXE II

LE SYSTEME DE TRANSFERTS AUX COMMUNES EN REPUBLIQUE TCHEQUE

I. PRESENTATION GENERALE

En République tchèque, le système de transferts financiers aux collectivités locales se fond, d'une part, sur le partage des recettes fiscales et, d'autre part, sur un système de dotations et de subventions.

1. Répartition des recettes fiscales

Depuis 1996, le gouvernement et les collectivités locales se partagent les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les bénéfices des entreprises. Voici quels sont, à l'heure actuelle, les critères appliqués pour la répartition du montant des rentrées fiscales entre les communes:

i. impôt sur le revenu d'une activité salariée

– 30 pour cent des recettes fiscales de l'ensemble du district sont versées aux communes; 20 pour cent sont attribuées à chaque commune du district et réparties en fonction du nombre d'habitant et 10 pour cent sont reversées à la commune où le contribuable est domicilié;

– 30 pour cent de l'ensemble des recettes du district sont réparties entre les bureaux de chaque district;

– 40 pour cent revient au budget de l'Etat.

La capitale, Prague, ainsi que les villes de Brno, Ostrava et Plzen ont droit à 70 pour cent des recettes fiscales perçues sur leur territoire.

ii. impôt sur les bénéfices (à l'exception de la taxe payée par les communes)

– 20 pour cent des recettes de l'impôt sur les bénéfices perçues en République tchèque sont réparties entre toutes les communes en fonction du nombre d'habitants;

– 80 pour cent sont reversées au budget de l'Etat.

2. Dotations et subventions de l'Etat aux collectivités locales

La part des apports financiers de l'Etat dans les recettes fiscales totales des communes a diminué depuis la mise en place du nouveau système de financement des collectivités locales en 1993. Au cours des trois années qui ont suivi, on a constaté une certaine tendance à la baisse du montant de ces apports, la part du rendement de l'impôt des pouvoirs locaux augmentant plus rapidement que celle du budget du gouvernement.

Les apports du gouvernement (et des districts) représentent environ 17-18 pour cent des recettes fiscales totales des pouvoirs locaux. Environ la moitié sont des dotations ou des subventions (régulières) prévues au budget. Pour le reste, il s'agit de subventions spécifiques provenant des réserves du budget central, constituées pour la plupart par des subventions d'investissement.

II. ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DES APPORTS FINANCIERS DE l'ETAT

1. Aperçu général

Le système est relativement simple. Il ne s'appuie pas sur des critères se rapportant aux différences entre collectivités locales, comme leur taille, le nombre d'habitants et leur structure d'âge, l'étendue de leur réseau routier, etc. Compte tenu du nombre important de communes et du manque de données enregistrées par le passé, il aurait été impossible de mettre en place un système sophistiqué. Au lieu de cela, des indicateurs très simples ont été adoptés, comme le nombre d'enfants inscrits dans les établissements scolaires ou le nombre de lits dans les établissements de service social. Ce système vise à aider une commune à remplir des fonctions spécialisées.

En 1995, les dotations et subventions inscrites au budget qui ont été versées aux communes concernaient:

- l'exécution des fonctions d'administration de l'Etat;
- l'éducation;
- les établissements d'accueil;
- les maisons de retraite;
- les prestations sanitaires (dans les centres de santé qui ne sont pas financés par l'assurance-maladie);
- les communes situées dans des régions où des ravages ont été causés à l'environnement (Prague, le nord et l'ouest de la Bohême, la Moravie septentrionale);
- la protection contre les incendies;
- le logement;
- la péréquation territoriale.

Les dotations et subventions inscrites au budget, qui sont définies dans la loi sur le budget de l'Etat, sont approuvées par le Parlement. Le ministère des Finances soumet au gouvernement de la République tchèque, en coopération avec d'autres ministères compétents, des propositions chiffrées. Dans la plupart des cas, la contribution de l'Etat aux dépenses des collectivités locales concerne des services publics locaux. La dotation de péréquation territoriale est la seule visant à équilibrer le niveau des recettes fiscales des collectivités locales de régions où les possibilités de prélèvements fiscaux sont faibles.

En outre, l'Etat verse un concours financier compensatoire afin de prendre en charge certaines prestations sociales payées par les collectivités locales, les allocations pour enfant à charge représentant environ la moitié de cette aide.

Outre les dotations et subventions inscrites au budget et les indemnités versées au titre des prestations sociales, des subventions spécifiques sont versées, dont diverses subventions d'investissement, notamment celles versées pour la protection de l'environnement, le logement, le traitement des eaux usées, le réseau routier local, les transports publics locaux, les établissements scolaires ou les centres et équipements culturels.

2. Présentation des plus importantes dotations

Contrairement à certaines subventions inscrites au budget qui sont destinées à un but précis, comme les subventions pour les maisons de retraite, employées pour financer la construction de logements pour les personnes âgées, les apports ci-dessous sont de nature générale.

i. La dotation pour l'exécution des fonctions d'administration de l'Etat est une contribution de l'Etat versée aux communes qui remplissent des fonctions administratives que l'Etat leur a déléguées. Ces activités sont, en outre, en partie financées par des redevances payées par les citoyens. La dotation de l'Etat est attribuée en fonction des besoins administratifs des collectivités locales (c'est-à-dire selon l'importance des actes administratifs assurés par les communes).

ii. La dotation pour l'éducation correspond à un certain montant (fixé chaque année) par enfant inscrit dans l'enseignement primaire et dans les écoles maternelles ou des crèches. Dans le cas des établissements de soins et de protection sociale, la subvention correspond à un montant donné par lit (fixé chaque année). Chaque commune est libre de dépenser cet argent selon son bon vouloir, même si ce montant est déterminé en fonction de besoins spécifiques.

iii. La dotation de péréquation territoriale vise à réduire les différences entre les recettes fiscales des collectivités locales et est donc versée en fonction de la différence entre les rentrées fiscales de chaque collectivité locale et la moyenne nationale de celles-ci.

Les apports sont versés aux seules collectivités locales qui respectent les critères d'attribution. Le nombre des communes qui en bénéficient varie d'un cas à l'autre. Ainsi, en 1995, toutes les communes (6 233 en tout) obtiennent des dotations pour l'exécution de fonctions administratives; 2 729 collectivités locales ayant des jardins d'enfants ou des écoles primaires reçoivent des dotations selon le nombre d'élèves dans ces établissements; des maisons de retraite ont été créées dans soixante-quatre communes, qui reçoivent de ce fait une subvention d'un montant correspondant; enfin, seules quarante et un communes reçoivent des subventions pour des établissements de service social.

Chaque année, le ministère des Finances détermine les critères applicables.

Toutes les subventions susmentionnées (et les modalités d'attribution à des districts précis) sont déterminées dans la loi sur le budget de l'Etat, approuvée par le parlement. Chaque bureau de district est responsable de la répartition des fonds aux collectivités locales du district, une fois que l'a approuvée l'assemblée du district (autorité composée des représentants de chaque commune d'un même district). L'assemblée du district est habilitée à appliquer d'autres critères, valables uniquement dans le cadre d'un district donné.

ANNEXE III

LE SYSTEME D'APPORTS FINANCIERS DE L'ETAT ET DE PEREQUATION FINANCIERE POUR LES COMMUNES ET LES COMTES AU DANEMARK

I. PRESENTATION GENERALE

Au Danemark, l'assiette de l'impôt est très différente d'une commune à l'autre de même que la répartition par âges et la structure sociale.

Si les communes devaient financer la totalité de leurs dépenses, le niveau des services qu'elles offriraient et la pression fiscale qu'elles exerceraient occuperaient des différences considérables d'une commune à l'autre.

Le système de péréquation financière vise à garantir le même niveau de service avec un taux d'imposition plus uniforme, malgré les variations des recettes et de la structure démographique de la commune. On dit volontiers que ce système a pour but d'établir un rapport plus uniforme entre les impôts et les services.

La variabilité du rapport impôts/services d'une commune à l'autre s'explique avant tout par le fait que le coût d'un service par habitant n'est pas le même dans toutes les communes. Les besoins de financement des communes varient. Dans la pratique ils sont calculés en fonction d'un certain nombre de facteurs (facteurs relatifs aux besoins de financement) qui influent sur les dépenses de la commune comme par exemple le nombre d'enfants d'âge préscolaire, d'enfants scolarisés et de personnes âgées. Pour 1996, la différence entre la commune dont les besoins de financement sont les plus faibles et celle dont les besoins sont les plus importants a été de 8 000 couronnes danoises par habitant.

Deuxièmement, l'assiette de l'impôt varie considérablement d'une commune à l'autre. La base d'imposition d'une commune est l'expression du niveau de ses recettes et de la valeur foncière. La différence entre l'assiette de l'impôt la plus élevée et l'assiette la plus faible par habitant a été supérieure à 112 000 DKK pour 1996. L'assiette fiscale par habitant dans la commune la plus riche a été deux fois et demie supérieure à celle de la commune la plus pauvre.

La péréquation des collectivités locales et les dotations générales accordées par l'Etat aux communes et aux comtés doivent être considérées comme faisant partie d'un seul système, et elles leur sont versées en une fois. Les dotations et la péréquation sont souvent qualifiées collectivement de dotations globales; elles ne sont pas destinées à être dépensées dans un domaine précis.

Le système d'apports financiers et de péréquation des collectivités locales se compose de quatre éléments[1]:

– péréquation des besoins de financement;
– péréquation des assiettes fiscales;
– dotations générales de l'Etat;
– divers systèmes spéciaux de dotation et de péréquation.

1 Il faut aussi préciser qu'une part importante des fonds de la commune est constituée par des remboursements, c'est-à-dire que l'Etat finance un pourcentage donné – 50 pour cent en règle générale – de certaines dépenses des communes (par exemple, sous forme de transferts judicieux).

II. PEREQUATION DES BESOINS DE FINANCEMENT

Trois systèmes permettent d'effectuer une péréquation des différences observées au niveau des besoins de financement:

1. péréquation nationale comprenant l'ensemble des communes du pays, y compris celles de l'aire métropolitaine de Copenhague;

2. péréquation entre les communes de l'aire métropolitaine de Copenhague, qui s'ajoute à la péréquation nationale;

3. péréquation entre tous les comtés du pays.

Afin d'effectuer une péréquation des différents besoins de financement des collectivités locales, il faut pouvoir évaluer les besoins de chaque commune.

Les besoins de financement sont calculés d'après un certain nombre de critères objectifs qui, en principe, tiennent compte des facteurs qui déterminent le volume des dépenses de la commune.

Par critères «objectifs», il faut entendre des critères qui reconnaissent l'existence d'un lien entre ce qui motive les dépenses et la nécessité pour les communes de procéder à ces dépenses. En conséquence, la péréquation ne s'applique qu'aux «différences objectives des besoins de financement».

Les différences dues par exemple à des services de meilleure qualité ou à une efficacité moindre ne font pas l'objet d'une péréquation.

De plus, la péréquation ne porte que sur une partie des différences objectives. Les taux de péréquation ont été fixés à:

– 45 pour cent en ce qui concerne la péréquation nationale applicable aux communes;
– 40 pour cent dans l'aire métropolitaine de Copenhague de sorte qu'environ 85 pour cent des différences entre les communes de la zone font l'objet d'une péréquation;
– 80 pour cent de la péréquation applicable aux comtés.

Comme suite aux calculs utilisés à partir de 1996, la péréquation des besoins de financement des communes tient compte:

– des besoins de financement qui résultent de l'âge;
– des besoins de financement dus à des facteurs sociaux.

De plus, une dotation de base spéciale, qui s'élève en 1996 à 7,5 millions de couronnes danoises pour l'ensemble des communes, indépendamment de leur taille, traduit le souci de tenir dûment compte des dépenses supplémentaires encourues notamment par les plus petites communes.

Les besoins de financement qui procèdent de l'âge sont calculés sur la base de 80 pour cent des dépenses des communes et des comtés – le solde, à savoir 20 pour cent, étant assimilé à des besoins déterminés par la société. Toutefois, s'agissant de la péréquation applicable à l'aire métropolitaine, 25 pour cent des dépenses sont considérés comme déterminés par la collectivité; et pour ce qui est de la péréquation nationale, les dépenses couvertes par les dotations de base sont déduites à l'avance.

Les besoins de financement qui découlent de l'âge correspondent au nombre d'habitants d'une commune par tranche d'âge, multiplié par un «montant unitaire» pour chaque groupe d'âge. Ces montants unitaires ont été calculés d'après les dépenses moyennes que les communes consacrent à chaque tranche d'âge.

Les besoins de financement déterminés par la société reposent sur un «indice social» qui est calculé pour chaque collectivité locale d'après un certain nombre de «critères sociaux» (voir le tableau 1).

Les critères sociaux ne sont pas liés aux différents postes de dépenses de la même manière que les critères qui découlent de l'âge. En effet, le but est de tenir compte des aspects plus généraux de la charge sociale que les communes doivent supporter.

La péréquation repose sur la différence entre les dépenses qu'une commune doit engager par habitant et la moyenne nationale des dépenses nécessaires par habitant. Les communes dont les besoins de financement sont inférieurs à la moyenne nationale aident les communes dont les besoins sont supérieurs à cette moyenne.

La dotation que la commune reçoit du système, ou la contribution qu'elle fournit au système représente la différence entre les dépenses qu'elle doit engager par habitant et la moyenne nationale multipliée par le taux de péréquation et le nombre d'habitants dans la commune. Le montant total de la péréquation des besoins de financement entre les communes est égal à zéro, c'est-à-dire que la somme des apports de certaines communes est égale aux dotations versées aux autres communes.

Critères sociaux utilisés pour calculer l'«indice social»

	Péréquation nationale commune	**Péréquation spéciale de l'aire métropolitaine de Copenhague**	**Péréquation des comtés**
Nombre d'enfants de familles monoparentales	32,5 %	32,5 %	50 %
«Critère de résidence» (logements vétustes et logements modernes loués)	25 %	-	-
Nombres de logements loués	-	20 %	-
Nombre de chômeurs de 20 à 59 ans au-delà du seuil de 5 % de la population de la commune	25 %	25 %	-
Nombre d'étrangers venant de pays tiers	10 %	10 %	-
Nombre d'habitants de 25 à 49 ans sans formation professionnelle	-	12,5 %	-
Habitants de zones très défavorisées situées en dehors de l'aire métropolitaine de Copenhague	7,5 %	-	-
Nombre de personnes seules de plus de 65 ans	-	-	50 %
Total	**100 %**	**100 %**	**100 %**
Poids total des critères sociaux	20 %	25 %	20 %

III. PEREQUATION DES DIFFERENTES BASES D'IMPOSITION

La péréquation des différences dans les bases d'imposition prend pour référence une assiette fiscale qui représente (en valeur pondérée) la partie de l'assiette de l'impôt de la collectivité qui comprend l'impôt sur le revenu et l'impôt foncier[1].

Dans le cadre du système national de péréquation applicable aux communes, la péréquation repose sur la base d'imposition moyenne par personne dans le pays. En conséquence, le système s'équilibre car, en principe, les contributions de certaines communes correspondent aux dotations reçues par d'autres communes.

1 A l'échelle d'une commune, l'assiette fiscale est l'assiette de l'impôt sur le revenu, majorée de 6,5 pour cent des valeurs foncières imposables. A l'échelon du comté, il s'agit du produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt foncier divisé par le taux d'imposition.

Le montant applicable à une commune représente la différence entre l'assiette fiscale de la commune et la base d'imposition moyenne par habitant à l'échelon national. La différence est multipliée par un taux de péréquation qui est de 45 pour cent dans le cas de la péréquation nationale, et par un taux d'imposition commun qui est calculé.

De plus, les communes de l'aire métropolitaine de Copenhague participent à un système de péréquation distinct dans le cadre duquel 40 pour cent supplémentaires de la différence entre les assiettes fiscales des collectivités métropolitaines par habitant font l'objet d'une péréquation. Le part de péréquation est plus élevée entre les communes de l'aire métropolitaine en raison des énormes différences observées au niveau démographique et au niveau des revenus dans cette zone.

La loi sur la péréquation des collectivités locales et les dotations générales prévoit aussi une dotation spéciale aux communes dont la base d'imposition est faible. Ces communes, dont l'assiette fiscale par habitant est inférieure à 90 pour cent de l'assiette nationale de l'impôt par habitant, bénéficient d'une péréquation supplémentaire de 40 pour cent, qui s'ajoute à la péréquation nationale. En d'autres termes, 85 pour cent au total de la différence entre l'assiette de l'impôt de la commune et 90 pour cent de la moyenne de l'assiette de l'impôt par habitant à l'échelon national font l'objet d'une péréquation. Le total des dotations aux communes dont la base d'imposition est faible s'élève à 873 millions de couronnes danoises en 1996. Cette dotation est financée collectivement par l'ensemble des communes par l'intermédiaire du système de dotation globale.

La clause sur la péréquation entre les communes prévoit un dispositif de plafonnement afin d'éviter qu'une commune doive rembourser plus de 90 pour cent de ses recettes fiscales dans l'hypothèse où l'assiette de l'impôt sur le revenu augmenterait.

S'agissant de la péréquation au niveau des comtés, la base de péréquation retenue correspond à l'assiette moyenne de l'impôt par habitant dans le comté; en conséquence, ce système de péréquation est neutre par rapport aux fonds publics. Dans ce cas, la péréquation porte sur 80 pour cent des différences entre les comtés.

IV. DOTATIONS GENERAL DE L'ETAT

L'essentiel de la dotation annuelle de l'Etat est réparti en fonction de l'assiette de l'impôt des collectivités locales et n'a donc pas d'effet de péréquation, mais fait tout simplement partie du financement des collectivités locales. Le montant de la dotation totale de l'Etat est fixé par le ministre des Finances après approbation de la Commission parlementaire des finances.

Une part relativement faible des dotations de l'Etat est distribuée sous forme de dotations spéciales aux communes dont l'assiette fiscale est faible et est répartie selon divers systèmes. Le solde est réparti entre les communes au prorata de leur part dans l'assiette fiscale totale au niveau municipal. Dans les comtés, la totalité de la dotation de l'Etat est répartie en fonction de la base d'imposition.

V. SYSTEMES SPECIAUX DE DOTATIONS ET DE PEREQUATION

Ces systèmes spéciaux comprennent notamment:

– des dotations et une péréquation concernant les réfugiés et les immigrants. Ces systèmes visent à effectuer une péréquation entre les dépenses supplémentaires que les communes engagent pour intégrer les étrangers, leur enseigner la langue et faire face aux dépenses sociales auxquelles ils donnent lieu;
– des dotations spéciales aux communes ayant des difficultés particulières;
– des dotations aux communes qui ont de grandes îles.

Inventaire des systèmes de péréquation

I. Communes	
A. Péréquation des différentes bases d'imposition	
Péréquation nationale pour l'ensemble des collectivités locales	S'agissant de la péréquation nationale, 45 % de la différence entre l'assiette fiscale de la commune et l'assiette moyenne de l'impôt par habitant à l'échelon national font l'objet d'une péréquation.
Dotations aux communes dont la base d'imposition est faible	Les communes dont l'assiette de l'impôt est faible (inférieure à 90 % de la moyenne nationale) bénéficient de dotations supplémentaires représentant 40 % de la différence avec la moyenne nationale
Péréquation de l'aire métropolitaine de Copenhague	40 % supplémentaires de la différence entre les bases d'imposition des communes métropolitaines font l'objet d'une péréquation entre les communes situées dans l'aire métropolitaine de Copenhague.
B. Péréquation des besoins de financement	
Péréquation nationale applicable à l'ensemble des collectivités locales	S'agissant de la péréquation nationale, 45 % de la différence entre les besoins de financement des communes qui ont été calculés et la moyenne des besoins nationaux de financement par habitant font l'objet d'une péréquation.
Péréquation dans la zone métropolitaine de Copenhague	40 % supplémentaires de la différence entre les besoins de financement des communes métropolitaines font l'objet d'une péréquation parmi les communes situées dans l'aire métropolitaine de Copenhague.
II. Comtés	
A. Péréquation des différentes bases d'imposition	80 % des différences observées au niveau des bases d'imposition par habitant font l'objet d'une péréquation entre tous les comtés du pays.
B. Péréquation des différents besoins de financement	80 % des différences observées au niveau des besoins de financement par habitant font l'objet d'une péréquation entre tous les comtés du pays.

ANNEXE IV

LE SYSTEME D'APPORTS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COMMUNES EN FRANCE

I. PRESENTATION GENERALE

La majeure partie des sommes transférées aux communes proviennent de l'Etat central. Les apports financiers de l'Etat en faveur des communes et de certains de leurs groupements peuvent être groupés en quatre grandes catégories:

– les aides au fonctionnement;
– les aides à l'investissement;
– le financement des transferts de compétences;
– les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs.

A l'exception de la dotation de développement rural – répartie par les préfets – ces aides sont distribuées par le ministre en charge des collectivités territoriales. Ce même ministre fixe les montants à attribuer aux communes selon les paramètres prévus par les textes et ne dispose d'aucune marge de manœuvre.

1. Les aides au fonctionnement

Les aides au fonctionnement correspondent, entre autre, à une participation forfaitaire de l'Etat aux frais de fonctionnement des collectivités. Par ailleurs, le système tend à gommer les disparités entre communes par le jeu de mécanismes de péréquation qui tiennent compte de la population et de la richesse fiscale des communes considérées.

Le total des aides au fonctionnement en 1996 correspond à 45 pour cent des apports financiers de l'Etat aux communes et à 28 pour cent des recettes des communes.

2. Les aides à l'investissement

Pour les aides à l'investissement, l'essentiel de l'intervention de l'Etat est consacré au remboursement de la taxe à la valeur ajoutée (TVA.) sur les travaux réalisés par les communes. Ces aides représentent, en 1996, 15 pour cent des apports financiers de l'Etat aux communes, soit 8,5 pour cent du montant total des recettes des communes.

II. ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DES AIDES DE L'ETAT AUX COMMUNES

1. Répartition des aides de l'Etat aux communes en 1996

	1996	Variations 1996/1995
Aides au fonctionnement	**113 640**	**+ 3,5 %**
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	103 576	+ 3,8 %
Dotation spéciale instituteurs	2 947	- 2,5 %
Dotation élu local	259	+ 3,6 %
Subventions de divers ministères	4 445	- 5,6 %
Dotation de l'Etat au FNPTP (y compris DDR)	1 797	+ 29,5 %
Dotation de l'Etat au fond national de péréquation	616	+ 8,3 %
Aide à l'investissement	**35 413**	**+ 1,6 %**
Dotation globale d'équipement	5 689	- 6,6 %
Fonds de compensation de la T.V.A.	23 100	+ 1,3 %
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation	1 700	+ 30,8 %
Subventions de divers ministères		
Comptes spéciaux du «Trésor»	3 593	+ 2,8 %
	1 331	+ 14,9 %
Financement des transferts de compétences	**25 094**	**+4,3 %**
Dotation générale de décentralisation	14 158	+ 4,3 %
Dotation relative à la formation professionnelle	4 950	+ 4,7 %
Dotation régionale d'équipement scolaire	3 157	+ 3,7 %
Dotation départementale d'équipement des collèges	1 562	+ 3,7 %
Dotation générale de décentralisation Corse	1 267	+ 4,0 %
Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs	**68430**	**+ 6,4 %**
Dotation de compensation de la taxe professionnelle	17 473	- 8,7 %
Contrepartie de l'éxonération de la taxe sur le foncier bâti et non bâti	850	- 34,5 %
Compensation des éxonérations relatives à la fiscalité locale	12 946	+ 37,8 %
Compensation de divers dégrèvements législatifs	37 161	+ 7,8 %
Total général hors fiscalité transférée	**242577**	**+ 4,1 %**
(avec fiscalité transférée)	(281 066)	(+3 %)

(Valeurs en millions de francs français)

2. Les aides au fonctionnement

a. La dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et groupements

La DGF (article L.234-7, loi du 31/12/1993 du Code des collectivités locales) est la principale dotation de l'Etat aux communes et aux regroupements de communes. Elle est fixée chaque année par la loi de finances votée par le Parlement. La DGF est contrôlée et distribuée par le Comité des finances locales[1]. L'Etat et les communes ont conclu pour 1996, 1997 et 1998 un pacte de stabilité financière dans lequel il est dit que la DGF évolue en fonction d'un indice égal à la somme du taux d'inflation et de la moitié du taux de croissance du PIB (Produit intérieur brut).

Depuis 1994, la DGF comprend:

i. Une dotation forfaitaire, versée à toutes les communes, qui représente environ 90 pour cent de la DGF des communes. Pour le calcul de la dotation forfaitaire on ne tient compte que du critère démographique; elle est donc proportionnelle à la population des communes considérées. Cette dotation progresse chaque année de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF.

ii. Une dotation d'aménagement, qui se répartit en trois volets:

– Une dotation des groupements de communes afin de soutenir l'intercommunalité. Seul les groupements qui ont une fiscalité propre en bénéficient. Pour le calcul de cette dotation on tient compte de la population totale et de la capacité fiscale du groupement considéré. Le montant de cette dotation est réparti par le Comité de Finances Locales entre quatre grandes catégories:

  – les communautés urbaines;
  – les communautés de villes et les groupements de communes;
  – les districts à fiscalité propre et les communautés de communes;
  – les syndicats ou communautés d'agglomérations nouvelles.

– La dotation de solidarité urbaine (DSU) qui a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées.

– La dotation de solidarité rurale (DSR) permet aux communautés rurales de réaliser des travaux d'aménagement dans les bourgs de moins de 10 000 habitants et dans certains chefs lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants.

1 Le comité des finances locales est composé en 1996 de quarante-deux membres issus des assemblées parlementaires et de représentants élus des régions, des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que de représentants des administrations de l'Etat.

b. Dotation spéciale instituteurs

Cette dotation prévue dans l'article 4, loi du 02/03/1982 du Code des collectivités locales, vise à compenser la charge de logement des instituteurs pour les communes considérées. Cette dotation se divise en deux parts:

– l'une compense les charges afférentes aux logements effectivement occupés par les instituteurs.

– l'autre compense le versement des indemnités de logement des instituteurs ne logeant pas dans la commune.

c. La dotation élu local

Cette dotation est versée aux communes de moins de 2 000 habitants. Elle allège ainsi les indemnités légales que doivent verser les communes à leurs élus.

d. Subventions de fonctionnement

Il s'agit de subventions spécifiques versées par divers ministères aux communes.

***e. Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle* (FNPTP)**

Ce fonds, établi par une loi du 4 février 1995, est alimenté par l'Etat et par les cotisations prélevées sur les entreprises dont le siège est situé dans une commune dont le taux de la taxe professionnelle est inférieur à la moyenne national.

Ce fonds est composé de deux fractions:

i. La dotation de développement rural, DDR (article 1648 B du Code général des impôts).Elle est versée tout d'abord aux communes de moins de 10 000 habitants sous certaines conditions, sous forme de subventions attribuées à des projets de développement et elle est donc considérée plus comme une aide à l'investissement. Et ensuite aux groupements de communes de moins de 35 000 habitants ou de moins de 60 000 habitants sous certaines conditions.

ii. Les compensations d'exonération ou de dégrèvement fiscal décidés par l'Etat et affectants les impôts locaux. Ces dotations compensent les communes des pertes de recettes liées aux exonérations que l'Etat accorde aux contribuables locaux dans le cadre de sa politique fiscale.

f. Le fonds national de péréquation

Il a été créé par la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire. Il vise à aider les communes qui ont une faible capacité fiscale et qui font un effort fiscal supérieur à la moyenne des communes de même taille.

3. Les principales aides à l'investissement

a. Dotation globale d'équipement (DGE)

Les communes de plus de 2 000 et de moins de 20 000 habitants sont éligibles pour la DGE soit sous forme de dotation forfaitaire, soit sous forme de subvention spécifique pour chaque opération réalisée. La nature des investissements concernés est fixée par le département par une commission coprésidée par le préfet et le président du conseil général. Les communes de moins de 2 000 habitants bénéficient uniquement d'une dotation sous forme de subvention spécifique. Celles de plus de 20 000 habitants ne bénéficient plus de la DGE depuis 1996.

b. Fonds de compensation de TVA

Toutes les communes en bénéficient. La compensation prend la forme d'une attribution égale au produit du montant de l'investissement par un taux de compensation forfaitaire égal au taux de TVA. On apprécie ainsi les dépenses réelles d'investissement des communes, notamment les opérations d'immobilisations figurant dans les comptes des communes.

c. Prélèvements au titre des amendes forfaitaires de la circulation

Le produit des amendes de police relatives à la circulation routière, prélevé sur les recettes de l'Etat, est réparti par le comité des finances locales prévu par l'article L.234.20 du Code des collectivités locales, en vue de financer les opérations destinées à améliorer les transports communs et la circulation.

4. Autres aides

a. le financement des transferts de compétences

Il comprend notamment la dotation générale de décentralisation créée en 1984. Elle a pour objet de compenser les charges qui ont été transférées aux collectivités locales par la loi de décentralisation et qui n'ont pas été compensées par la fiscalité transférée (c'est-à-dire les droits de mutation et la vignette pour les départements et la carte grise pour les régions).

Les autres transferts de compétences sont ceux relatifs à la formation professionnelle et aux dépenses d'investissement dans les collèges et lycées.

b. les compensations d'exonérations et les dégrevements

Les compensations des éxonérations d'impôts qui ont été accordées à certaines catégories de contribuables sont calculées une fois pour toutes, selon le taux en vigueur au moment où elles sont instituées et elles sont indépendantes de la politique fiscale suivie par les collectivités.

Le dégrèvement est l'opération par laquelle l'Etat prend en charge le montant de l'impôt voté par la collectivité. Cette technique coûteuse pour l'Etat, le contraint de suivre la politique fiscale décidée par la collectivité. C'est pourquoi l'Etat tend à substituer la compensation d'éxonération aux dégrèvements.

ANNEXE V

LE SYSTEME DE TRANSFERTS AUX COLLECTIVITES LOCALES EN ALLEMAGNE (BAVIERE)

I. REMARQUES PRELIMINAIRES

En Allemagne, les affaires locales relèvent de la compétence des *Länder* (Etats fédérés). Outre la garantie constitutionnelle dont jouissent les collectivités locales, la loi fondamentale d'Allemagne comporte également au chapitre X (finances) des dispositions relatives au financement des collectivités locales.

Sur l'ensemble du territoire fédéral, les communes reçoivent 15 pour cent des recettes locales provenant de l'impôt sur les salaires et autres revenus. Ces fonds sont répartis en fonction des recettes locales de chaque commune. Toutefois, le calcul de la part destinée aux communes ne se fonde pas sur l'ensemble des recettes fiscales, mais uniquement sur un revenu imposable maximal qui est de 40 000 DM pour les personnes célibataires et de 80 000 DM pour les couples mariés.

Le détail des questions de péréquation financière entre collectivités locales, ainsi que le calcul des aides financières versées aux pouvoirs locaux, relèvent de la compétence exclusive des *Länder*, qui ont leur propre système.

Les informations ci-dessous s'appliquent à la Bavière. Mais les procédures appliquées dans les autres *Länder* ne diffèrent guère de celles en vigueur en Bavière.

II. PRESENTATION GENERALE

En Bavière, les transferts financiers aux collectivités locales visent, d'une part, à réduire les différences de capacité fiscale entre celles-ci et, d'autre part, à assurer à chaque commune les fonds nécessaires pour mener à bien ses tâches, c'est-à-dire pour couvrir les frais de fonctionnement, mais aussi pour financer les projets d'investissement, tels que la construction d'établissements scolaires, d'écoles maternelles, d'hôpitaux et de routes.

Ces aides proviennent des fonds publics d'Etat. Le système comprend les modalités de partage de l'impôt, la part revenant aux communes étant essentiellement versée sous forme de dotations.

De manière générale, les dotations représentaient, en 1995, 15,4 pour cent des recettes communales, et les subventions 16,1 pour cent.

III. PARTAGE DES RECETTES FISCALES

1. Système général de partage des recettes fiscales

Dans le cadre général du système de partage des recettes fiscales, les collectivités locales reçoivent un pourcentage des recettes du *Land* provenant des impôts sur les salaires et autres revenus, sur les bénéfices des sociétés, sur le chiffre d'affaire, ainsi que des sommes versées au titre de la péréquation financière entre les *Länder*. En 1995, la part de ces recettes versées aux communes de Bavière s'élevait à 11,54 pour cent.

Les subventions sont financées par ces ressources financières (à hauteur de 15 pour cent environ)[1]; le restant (environ 85 pour cent) est réparti entre les collectivités locales sous forme de subventions de l'Etat aux collectivités locales (voir infra IV.1).

2. Partage de l'impôt sur les véhicules à moteur

A l'heure actuelle, les communes de Bavière reçoivent 65 pour cent des recettes de l'impôt sur les véhicules à moteur, en partie sous forme de dotations, dont le montant est calculé sur la base des recettes fiscales locales concernées et de l'étendue du réseau routier, et en partie sous forme de subventions destinées à des travaux de construction.

3. Partage des droits de mutation

Le gouvernement met à la disposition des communes et des *Landkreise* (arrondissements) deux tiers des recettes de l'impôt sur les mutations. Ces recettes fiscales sont réparties en fonction des recettes locales concernées. Ainsi, les communes n'appartenant pas à un *Kreis* et les principales *Kreisstädte* (chefs-lieux) reçoivent le montant total de la part qui leur revient, tandis que les communes appartenant à un *Kreis* en reçoivent trois septièmes et les *Landkreise* quatre septièmes.

IV. DOTATIONS

1. Dotation de soutien partiel

Cette dotation a pour base légale l'article 106, paragraphe 7 de la loi fondamentale, l'article 83, paragraphe 3 de la Constitution bavaroise et les articles 1 à 5 de la loi sur la péréquation financière entre l'Etat fédéral, les communes et les groupements de communes.

Cette dotation vise à assurer en partie la péréquation des charges des communes et à atténuer les disparités de capacité fiscale. En 1995, 89,5 pour cent des communes ont bénéficié de cette dotation qui représentait 53 pour cent du montant total des dotations.

S'agissant des critères de répartition, le législateur part du principe que des communes de taille et de structure à peu près équivalentes doivent dépenser à peu près la même somme pour couvrir leurs besoins. En conséquence, on compare la capacité fiscale de la commune avec, d'une part, un montant fictif des dépenses calculé en fonction du nombre d'habitants (principal critère de calcul) et, d'autre part, certaines charges spécifiques (critères supplémentaires de calcul pour les tâches qui incombent aux villes n'appartenant pas à un *Kreis* dans la région frontalière limitrophe de la République tchèque et dans l'ancienne région frontalière limitrophe de l'ex-RDA ayant des dépenses sociales supérieures à la moyenne). Si la capacité fiscale est inférieure aux dépenses réelles, la différence est compensée à hauteur de 55 pour cent.

L'organe responsable de la répartition des sommes disponibles est le *Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverabeitung* (Bureau bavarois de statistiques et de traitement des données). Il ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans l'application des critères susmentionnés.

---

1 Outre ces fonds, il existe de nombreuses autres sources de financement des subventions imputées sur le budget du *Land*.

2. Dotation de péréquation

Cette dotation a pour base légale l'article 83, paragraphe 3 de la Constitution bavaroise, l'article 7 de la loi de péréquation financière entre le *Land* de Bavière, les communes et les groupements de communes.

Ce sytème vise à compenser les différences entre les dépenses encourues par les communes dans l'exécution des tâches que le *Land* délègue aux autorités locales.

En 1995, cette dotation correspondait à 19,1 pour cent du montant total des dotations. Toutes les communes en bénéficient.

L'organe responsable de leur répartition est le *Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverabeitung*.

Pour ce qui est des critères de répartition, les communes n'appartenant pas à un *Kreis* reçoivent 59,00 DM par habitant, alors que les *Landkreise* (les arrondissements eux-mêmes) et les communes appartenant à un *Kreis* reçoivent 29,50 DM par habitant (c'est-à-dire que les *Landkreise* et les communes appartenant à un *Kreis* reçoivent dans l'ensemble 59,00 DM par habitant).

En outre, les *Landkreise* encaissent l'intégralité du produit des droits et redevances levés par le *Landratsamt* (conseil du *Land*) en tant qu'autorité du *Land*. Les communes et les *Landkreise* perçoivent les recettes locales provenant des amendes payées à titre de caution et des amendes administratives qu'ils ont levées, tandis que les *Landkreise* perçoivent également les recettes locales des amendes payées à titre de caution et des amendes administratives levées par les *Landsratsämter* en qualité d'autorités du *Land*.

V. CRITERES APPLICABLES AUX SUBVENTIONS

Une mesure ne donne lieu à l'octroi d'une subvention que si elle correspond à un besoin réel.

Le montant de la subvention ne dépend pas du coût global de la mesure, mais des coûts susceptibles de donner lieu à une subvention.

En outre, il convient, au moment de déterminer le montant de la subvention, de prendre en compte la situation financière du bénéficiaire, les éventuelles conséquences extra communales de la mesure lorsque celles-ci ne concernent pas uniquement la commune en cause, l'intérêt d'une telle mesure pour le gouvernement et le montant des fonds disponibles.

ANNEXE VI

LE SYSTEME D'APPORTS FINANCIERS DE L'ETAT ET DE PEREQUATION FINANCIERE POUR LES COMMUNES EN ITALIE

I. PRESENTATION GENERALE

Le système italien d'allocations du gouvernement central aux collectivités locales et notamment aux communes, a commencé à être radicalement modifié en 1993, avec l'introduction de l'impôt communal à base immobilière (appelée ICI – *Imposta comunale sugli immobili*).

Ce nouvel impôt a donné une plus large autonomie financière aux collectivités locales en appliquant un des principes qui avaient inspiré la loi n° 142 du 8 juin 1990 sur la réforme des pouvoirs locaux, à savoir l'amélioration de l'autonomie des collectivités locales.

Sur la base de cette loi n° 142, a été publié le décret législatif n° 504 du 30 décembre 1992, visant à mettre en œuvre le nouveau système de dotations de l'Etat aux collectivités locales. Ce système doit être considéré dans le contexte général susmentionné où l'on tend à ce que les transferts de l'Etat ne constituent plus les principales ressources financières des collectivités locales.

Avec le décret législatif n° 504 de 1992, les relations entre les ressources propres et les transferts de l'Etat au sein des budgets des collectivités locales s'inversent: les premières deviennent plus importantes que les seconds en raison des recettes considérables provenant de l'ICI.

Les transferts de l'Etat doivent uniquement viser au financement des services indispensables qui représentent la norme d'organisation minimale des services publics locaux et qui sont actuellement constitués par les services uniformément répartis sur tout le territoire. Ce concept évolue en permanence et fait l'objet de débats doctrinaux afin de tenir compte du fait que certaines collectivités locales sont tenues de fournir plusieurs services en conséquence de ce que l'on appelle «l'effet d'attraction». Néanmoins, la couverture complète des coûts ne peut être assurée pour ces services. Les paramètres utilisés pour les affectations des transferts sont: la population, la superficie territoriale et les conditions socio-économiques, le principal critère étant la population. Un débat est actuellement en cours entre les collectivités locales, surtout celles qui comptent le moins d'habitants, afin d'accroître l'importance de l'élément superficie territoriale.

Le décret législatif n° 504 de 1992 sépare les transferts du gouvernement central en deux grandes catégories: ceux destinés au financement des dépenses ordinaires et ceux destinés au financement des investissements. Le présent document n'examine pas les transferts de l'Etat pour les investissements et on peut donc seulement dire que l'ancien système de transferts de l'Etat pour les investissements était principalement constitué par un subside couvrant la charge financière des emprunts (remboursement du capital et intérêts), qui a été ultérieurement transformé en affectations au budget d'investissement, dont le montant a en fait été sensiblement réduit. Des contributions spéciales pour les investissements de certaines collectivités locales sont encore fournies, mais uniquement dans le cas où ces dernières se trouvent dans une situation particulièrement dégradée et où elle devraient être dissoutes en raison de l'infiltration de leurs conseils municipaux par la mafia.

Après la réforme promulguée par le décret législatif n° 504 de 1992, il faut distinguer trois types de contributions dans l'actuel système de transferts de l'Etat visant à financer les dépenses de fonctionnement: le fonds ordinaire, le fonds consolidé, le fonds de péréquation destiné à corriger les inégalités dans la fiscalité locale.

Le premier est constitué par l'ancien fonds ordinaire de base moins le taux de base minimal obligatoire de 4 pour mille des recettes fiscales de l'ICI susmentionnée, plus le fonds de péréquation précédent. Le deuxième est composé d'allocations pour la prise en charge de certaines dépenses de personnel. Le troisième a introduit le nouveau système de péréquation qui sera illustré plus bas. L'actuel fonds ordinaire a donc absorbé l'ancien fonds de péréquation.

Il convient de rappeler que la nécessité d'un système de péréquation se fait sentir depuis 1978 lorsque l'ancien système qui prévoyait un prêt annuel pour compenser les insuffisances budgétaires des collectivités locales a été abandonné. D'un système de transferts de l'Etat fondés sur les dépenses de fonctionnement par habitant, qui étaient versés aux collectivités locales dont les dépenses courantes par habitant étaient inférieures à la moyenne nationale, on est passé à un système fondé sur des coefficients préétablis relatifs à la population et ensuite il a été adopté un système qui tient compte de la population et des services en fixant un paramètre pour chaque collectivité locale. Il convient de noter que seules les ressources nouvelles devaient être affectées en appliquant les nouveaux critères à l'exclusion des montants historiques dus.

II. LE FONDS ORDINAIRE ET LES PARAMETRES OBJECTIFS POUR LA DEFINITION DES BESOINS FINANCIERS UNIFORMISES

L'ancien fonds de péréquation, c'est-à-dire celui qui a été intégré à l'actuel fonds ordinaire, visait à égaliser les allocations à chacune des collectivités des différentes catégories démographiques de collectivités locales. En réalité, ce système fonctionnait bien en éliminant les sommets anormaux des transferts par habitant. Mais des différences sensibles persistaient, notamment au sein des catégories démographiques elles-mêmes.

Le système des paramètres objectifs était fondé sur des éléments constitués par les services indispensables, les indicateurs de dépenses, les catégories démographiques, les paramètres monétaires, les coefficients de conjoncture économique dégradée et les installations militaires.

La péréquation devait porter sur un pourcentage du fonds ordinaire égal à 5 pour cent la première année et croissant à raison de 5 pour cent par an, les affectations égalisées finales représentant ainsi 80 pour cent du fonds total. Il s'agissait d'un système souple puisqu'il prévoyait le prélèvement de ressources financières sur une longue période, à savoir seize ans, afin de les réaffecter entre les diverses collectivités et, bien entendu, afin d'affecter des transferts moins élevés aux collectivités surdotées. Après une courte phase initiale de mise en œuvre, une modification est intervenue en 1995 en même temps que furent définis les critères de réduction des transferts de l'Etat aux collectivités locales, dans le cadre de la stratégie globale de redressement des comptes publics. On a modifié les règles en introduisant une méthode de péréquation plus rigoureuse sur la base de laquelle les besoins financiers des collectivités locales étaient comparés à leurs ressources.

Ces ressources étaient calculées sur la base des allocations de l'Etat et des recettes générées par le pouvoir fiscal nouvellement attribué (et constitué principalement par l'ICI, notamment en ce qui concerne les communes). Ainsi, il a été établi que les ressources provenant du système susmentionné devaient être uniquement réaffectées aux collectivités dont la couverture moyenne des besoins financiers était inférieure à la moyenne nationale. De la sorte, les transferts de l'Etat étaient réduits pour toutes les collectivités, seules quelques-unes recevant les sommes réaffectées. Cette limitation du système des finances locales a provoqué les plaintes des collectivités surdotées, qui correspondent essentiellement à celles qui comptent le plus grand nombre d'habitants, entraînant ainsi le blocage du système. Pour cette raison, en 1996 les transferts de l'Etat ont été affectées sur la base de 1995 selon un pourcentage identique pour toutes les collectivités.

Une étude en vue d'une refonte totale des transferts de l'Etat est actuellement en cours. Cette refonte s'inscrira dans la réforme générale des relations entre l'administration centrale, les régions et les collectivités locales. Elle est fondée sur le «principe de subsidiarité» et aboutira à l'attribution de compétences et de fonctions accrues aux collectivités locales et, inévitablement, à un plus grand degré d'autonomie financière, grâce à une répartition du pouvoir fiscal local avec des restrictions correspondantes des allocations de l'Etat.

L'ancienne méthode de péréquation a joué un rôle particulièrement important jusqu'en 1993, époque à laquelle les transferts de l'Etat représentaient pratiquement la totalité du financement des dépenses des collectivités locales. Toutefois, dès que le premier type d'autonomie fiscale locale a été introduit, le processus d'alignement des transferts par habitant aux collectivités locales appartenant à la même zone démographique s'est révélé absolument inapproprié et a fait apparaître la nécessité d'une méthode de péréquation tenant compte des différentes assiettes d'imposition locale.

III. PEREQUATION DE LA FISCALITE LOCALE

C'est à cet effet qu'a été introduit le fonds de péréquation afin de corriger les inégalités de la fiscalité locale, fonds qui est affecté aux communes et aux provinces mais non aux communautés de montagne car celles-ci n'ont pas encore de pouvoir fiscal autonome. Le montant total du fonds est fixé sur la base du montant total du fonds ordinaire (les recettes obligatoires minimales de 4 pour mille de l'ICI sont également prises en considération). Ce montant est augmenté annuellement en fonction du taux d'inflation programmé ou du taux d'augmentation des dépenses du budget de l'Etat, tous deux établis sur une base triennale par le gouvernement central dans les programmes financiers officiels de l'Etat. La contribution est allouée sur une base triennale et il a été initialement établi qu'à la fin de la période de trois ans l'allocation devait être recalculée afin d'éviter la consolidation des transferts.

En ce qui concerne les critères de répartition du fonds, il convient de noter que le fonds est lié aux recettes fiscales obligatoires, à l'exclusion de toute relation avec ce que l'on a appelé «l'effort fiscal», lequel est lié à l'application discrétionnaire des impôts par les collectivités locales. En conséquence, pour les communes, la péréquation est appliquée eu égard aux recettes de l'ICI au taux minimal de 4 pour mille et à l'impôt supplémentaire sur l'électricité. Les contributions sont affectées aux collectivités dont l'assiette de l'impôt est inférieure à la valeur normale existant dans la même classe démographique, l'attribution étant calculée proportionnellement aux écarts et des majorations supérieures étant accordées aux collectivités défavorisées.

Le montant du fonds à répartir entre les collectivités est divisé en deux parties, proportionnellement au poids des deux impôts par rapport aux recettes des communes au niveau national. La première partie est affectée sur la base de l'écart entre la valeur réelle et la valeur moyenne de l'ICI et la deuxième, sur la base de l'écart entre la valeur réelle et la valeur moyenne de l'impôt supplémentaire sur l'électricité. Afin d'éviter les erreurs, les valeurs exceptionnelles ne sont pas prises en considération dans la détermination des valeurs moyennes. L'écart maximal est égal à cent et correspond à une augmentation de 5 pour cent. Cette augmentation sera progressivement réduite au fur et à mesure que la différence par rapport à la valeur moyenne diminuera.

Cette procédure est répétée au maximum de la capacité des fonds disponibles aux fins de distribution aux collectivités locales ou, bien entendu, jusqu'à l'alignement parfait de toutes les collectivités. Si des montants résiduels sont encore disponibles, ceux-ci sont fusionnés avec les montants réservés à la péréquation de l'impôt supplémentaire sur l'électricité, laquelle suit la même procédure. Le montant des affectations qui en résultent constitue le total du fonds de péréquation pour les impôts locaux. Dans l'éventualité où une partie du fonds serait encore disponible parce que toutes les collectivités ont été alignées, les sommes restantes seront distribuées conformément aux paramètres objectifs décrits ci-dessus pour le fonds ordinaire.

IV. CONCLUSION

En résumé, jusqu'à présent il y a eu deux types de péréquation: le premier, qui a été intégré au fonds ordinaire et qui visait à rationaliser les transferts de l'Etat en faveur des collectivités locales en éliminant les différences historiques dans les allocations par habitant aux collectivités analogues appartenant aux mêmes zones démographiques et le deuxième qui, compte tenu de l'introduction du pouvoir fiscal local autonome, fournit un soutien de l'Etat aux collectivités ayant une moindre capacité d'assiette fiscale et qui sont donc de toute façon défavorisées dans la mise en œuvre du pouvoir fiscal autonome.

Il convient d'ajouter que le système de péréquation va encore être modifié car nous nous acheminons très probablement vers un système qui sera fondé sur «l'effort fiscal» c'est-à-dire la capacité des collectivités locales de gérer effectivement le pouvoir d'imposition également au-delà de la base d'imposition effective qui peut exister localement. A l'heure actuelle, une étude est en cours et les décrets législatifs d'application doivent encore être promulgués.

ANNEXE VII

LE SYSTEME DES APPORTS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COMMUNES AUX PAYS-BAS

I. PRESENTATION GENERALE

Les trois sources de financement des communes sont les subventions (51,4 pour cent), la dotation issue du Fonds des communes (32,6 pour cent) et les recettes propres (redevances et impôts: 16 pour cent). En principe, les communes sont libres (dans le cadre de la loi) de décider de l'affectation de la dotation, mais en pratique elles en ont besoin pour financer plusieurs tâches bien précises qu'elles exécutent selon les indications du gouvernement.

Les subventions sont réservées à un usage déterminé. Pendant la dernière décennie, on a beaucoup décentralisé et le nombre de subventions a été réduit de manière significative. En outre, plusieurs d'entre elles ont été intégrées dans la dotation. Cette intégration – qui s'ajoute aux restrictions apportées à la liberté de décider de l'affectation de la dotation – a rendu la limite entre les subventions et la dotation de plus en plus floue ces dernières années. Il est prévu que cette évolution se poursuive.

L'objectif principal de la dotation est de faire en sorte que les communes aient une capacité équivalente de fournir des services. Ainsi, depuis la révision de janvier 1997, la dotation tend à supprimer les déséquilibres dus aux écarts de potentiel fiscal et à réduire ceux qui sont liés aux différences de coûts entre les communes.

Les critères pour l'attribution des subventions diffèrent selon les subventions. Elles sont au nombre de 141, qu' il est possible de regrouper en trois catégories:

a. les subventions forfaitaires (montant fixe; volume fixe);
b. les subventions de compensation de coûts normalisés (montant fixe; volume variable);
c. les subventions fondées sur une déclaration (montant variable; volume variable).

II. LA DOTATION VERSEE AUX COMMUNES

Les communes néerlandaises ne perçoivent qu'une dotation, qui est issue du Fonds des communes.

La dotation est régie par la nouvelle loi de 1996 sur l'affectation des crédits. Avec cette loi, un nouveau modèle de répartition de la dotation issue du Fonds des communes a été introduit. Le montant de la dotation dépendra moins des caractéristiques physiques de la commune et davantage de ses caractéristiques sociales et des fonctions qu'elle remplit dans la région. Par conséquent, des sommes plus importantes iront aux communes pauvres dont l'infrastructure sociale est peu développée et aux communes formant le centre d'une région. Aux termes de la loi antérieure, le montant de la dotation dépendait surtout de la taille de la commune, mesurée par le nombre de logements avec une échelle de tarifs. Dans le nouveau système, ces deux critères auront moins d'importance; l'échelle de tarifs a disparu totalement.

La somme totale que l'Etat distribue aux communes sous forme de dotations est calculée par une nouvelle méthode qui lie l'augmentation de la dotation à l'augmentation des dépenses nettes corrigées de l'Etat[1]. En principe, le montant des dotations suit l'évolution des dépenses de l'Etat. Le système a une composante politique: deux fois par an, des consultations auront lieu entre l'Etat et le VNG (organe représentant les communes) au sujet de l'augmentation de la dotation et des questions de fond qui en dépendent.

Deux ministères se partagent la responsabilité de répartir la dotation: le ministère des Finances et le ministère de l'Intérieur. Toutes les communes bénéficient de la dotation.

III. APPRECIATION

Le régime antérieur des dotations présentait un inconvénient majeur: il ne parvenait pas à faire en sorte que toutes les communes aient une capacité minimale équivalente de fournir des services. Les dotations versées aux communes avec une infrastructure sociale peu développée ou qui forment le centre d'une région étaient insuffisantes. En outre, l'ancien système, très rigide, ne s'adaptait pas aux changements.

En 1997, lorsque la nouvelle «loi daffectation des crédits» est entrée en vigueur, un nouveau système a été appliqué en la matière. L'introduction de ce nouveau système a modifié radicalement la répartition des concours financiers. Les «gagnants» de cette opération seront les communes dont l'infrastructure sociale est peu développée et les communes-centre d'une région. Les autres communes qui profiteront du changement sont celles dont le potentiel fiscal est faible. L'objectif est de rendre le système plus flexible et plus apte à s'adapter à l'évolution. Les administrateurs du «fonds des communes» sont déterminés à «réviser» la dotation plus souvent, c'est-à-dire à opérer chaque année de petits ajustements, notamment pour éviter d'avoir à modifier radicalement la répartition dans cinq ou dix ans.

---

1 Les dépenses nettes corrigées de l'Etat sont définies ci-dessous:
Dépenses brutes de l'Etat
moins
– dépenses d'investissement directement financées sur les marchés financiers;
– contributions versées aux caisses de sécurité sociale et d'assurance maladie;
égal dépenses nettes de l'Etat
moins
– recettes non fiscales;
– dépenses liées à l'environnement;
– recettes exceptionnelles (privatisations);
– aide internationale;
– service de la dette publique;
– concours financiers aux communes et aux provinces;
égal dépenses nettes corrigées de l'Etat.

Selon le nouveau système, la dotation est calculée en fonction des critères suivants (seuls les plus importants sont indiqués):

n°	Critère	Somme en florins	Proportion en pourcentage
1	Capacité à lever l'impôt foncier (taux) (pour 3 000,00 florins)	- 9,38	-18,8
2	Nombre d'habitants	254,61	22,5
3	Nombre de jeunes	252,49	1,2
4	Nombre de personnes âgées	25,24	0,3
5	Nombre de personnes dont le revenu est classé «faible» selon les statistiques	432,36	5,4
6	Nombre d'allocataires de prestations de sécurité sociale	4 871,04	16,1
7	Nombre de personnes qui bénéficient d'une allocation car leurs revenus sont insuffisants	150,19	1,3
8	Nombre de minorités	809,50	2,5
9	Potentiel local de clientèle[1]	117,76	9,9
10	Potentiel régional de clientèle	55,83	5,1
11	Superficie des terrains et des canaux et rivières	183,89	3,7
12	Superficie des terres immergées	50,44	0,1
13	Nombre de logements	349,47	14,0
14	Densité d'adresses * nombre d'habitations/ 1 000	157,05	10,9
15	Superficie de l'agglomération	1,99	9,8
16	Centres historiques; premier groupe (de petite taille)	18 750,52	
17	Centres historiques; deuxième groupe (de grande taille)	37 501,04	
18	Longueur des cours d'eau présentant un intérêt historique	99,41	0,3
19	Villages habités avant 1830	67,12	0,5
20	Somme fixe pour chaque commune	259 951,44	1,0
21	Somme fixe pour Amsterdam	415 730 092,55	1,4
22	Somme fixe pour Rotterdam	217 577 025,38	1,3
23	Somme fixe pour La Haye	137 274 730,28	0,9
24	Somme fixe pour Utrecht	77 733 583,99	0,5
25	Somme fixe pour chaque commune de la zone de Wadden	300 000,00	0,0
26	Commune des îles frisonnes comptant moins de 2 500 habitants	360,00	0,0
27	Commune des îles frisonnes comptant entre 2 500 et 7 000 habitants	270,00	0,0
28	Commune des îles frisonnes comptant plus de 7 500 habitants	90,00	0,0
29	Terrains inutilisables; moins de 3 000 habitants	22,09	0,9
30	Terrains inutilisables; entre 3 000 et 400 000 habitants	36,82	
31	Terrains inutilisables; plus de 400 000 habitants	51,55	
32	Villages habités avant 1830 et centres historiques	175,54	1,0
33	Autres		8,2

On ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans l'application des critères ci-dessus.

1 Fondé sur la théorie des lieux centraux de Christaller (Christaller W, 1966, *Central places in southern Germany*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall).

ANNEXE VIII

LE SYSTEME DE TRANSFERTS DE L'ETAT AUX COMMUNES EN POLOGNE

I. PRESENTATION GENERALE

Le système de transferts financiers que l'Etat polonais verse aux communes vise essentiellement à:

– apporter un complément aux ressources propres des collectivités locales;

– corriger les effets dus à l'inégale répartition des ressources de financement entre les communes et à diminuer les effets des charges qui incombent aux communes financièrement plus faible;

– assurer l'adéquation des ressources financières des communes avec les charges générées par l'exercice des compétences qui leurs sont attribuées par la loi.

Ce système comprend la redistribution de certaines recettes fiscales, l'attribution de dotations et le concours de l'Etat au financement de certaines tâches par l'octroi de subventions.

II. REDISTRIBUTION DES RECETTES FISCALES

Les communes récupèrent une part des recettes fiscales de l'Etat, à savoir:

A. 5 pour cent du produit de l'impôt sur le revenu des personnes morales et des organisations sans personnalité juridique, dont le siège social se trouve sur le territoire de la commune[1].

B. Une part du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui résident dans la commune. Cette part, qui était de 15 pour cent en 1996, est passée à 16 pour cent en 1997 et à 17 pour cent en 1998. La loi du 5 décembre 1996 fixe les modalités de calcul de la part de chaque commune. Pour les années 1996-1999, un système de transition graduelle a été mis en place afin de calculer les montants provenants de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui résident dans la commune[2].

---

1 Les communes dans lesquelles se trouvent les filiales de la personne morale ou de l'organisation sans personnalité juridique participent à la redistribution de ces recettes fiscales lorsque les filiales sur leurs territoire établissent un bilan et les comptes financiers, et qu'elles réalisent des bénéfices. Si certaines filiales présentent un solde passif, les communes où elles sont situées ne participent pas à la redistribution et la part des communes où se trouvent les autres filiales est diminuée en conséquence.

2 Selon la nouvelle méthode, cette part est calculée à l'aide de l'indice qui indique le rapport entre le montant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques payé par les résidents de la commune considérée et le montant payé par les résidents de tout le pays dans l'année n° 2 (donc, pour 1998, en 1996), cet indice étant multiplié par le montant prévisionnel de l'impôt payé par les résidents de tout le pays dans l'année donnée (n) et par l'indice 0,17. La méthode précédente utilisait comme deuxième indice le rapport entre le nombre d'habitants dans la commune et le nombre total d'habitants de la Voïvodie.
Durant la période transitoire qui s'achèvera le 31 décembre 1999, les écarts (positifs ou négatifs) entre les montants calculés sur la base de la nouvelle méthode et ceux que chaque commune aurait obtenu selon l'ancienne méthode sont partiellement corrigés, de façon dégressive.

III. DOTATIONS GENERALES AUX COMMUNES

Conformément à la loi du 10 décembre 1993 sur le financement des communes (après la dernière modification en vigueur depuis le premier janvier 1996), une dotation générale provenant du budget de l'Etat est distribuée aux communes.

Le montant total de la dotation générale ne doit pas être inférieur à 7,5 pour cent des ressources prévisionnelles de l'Etat et des sommes versées par les communes dans le cadre de la péréquation horizontale. Le ministère des Finances est l'organe responsable de la distribution des sommes disponibles, qui sont réparties en trois volets:

– dotation pour les tâches d'instruction;
– dotation de compensation;
– partie résiduelle de la dotation générale.

1. La dotation pour les tâches d'instruction

Cette dotation, (qui devrait permettre aux communes d'assurer la gestion des écoles primaires) doit représenter au moins 6,6 pour cent des ressources prévisionnelles de l'Etat. Son partage est fait de la façon suivante:

– 0,5 pour cent du montant de la dotation constitue une réserve à la disposition du ministre des Finances qui en définit l'utilisation après consultation du ministre de l'Education nationale et de la représentation nationale des communes;

– le reste de la dotation est distribué entre les communes sur la base d'une formule de calcul fixée par voie d'ordonnance par le ministre de l'Education nationale, de concert avec la représentation nationale des communes[1].

1 Cette formule est la suivante: [(A1 x W1 + A2 x W2 + A3 x W3) x a/p x (Ui/26 + Uj x Pj/26) + 0,75 x A1 x Ld] x 12 + (Ui + Uj x Pj) x Ko

A1,A2,A3: indices des rémunérations moyens des professeurs;
W1,W2,W3: indices moyens de qualifications professionnelles;
a: vingt-sept - nombre hebdomadaire des leçons;
p: dix-huit - temps hebdomadaire de travail des professeurs;
vingt-six: nombre moyen des élèves dans une classe;
twelve: nombre des mois de l'année civile;
Ui,Uj: indice du nombre des élèves dans les écoles des villes et des villages augmenté par un multiplicateur dans les cas de classes spéciales;
Pj: indice pondérée du nombre moyen des élèves dans les écoles des villages fixé selon le nombre des élèves dans les classes
Ld: nombre des conseillers méthodiques dans la commune;
Ko: reste calculé des dépenses de fonctionnement par élève.

2. Dotation de compensation

Le montant de la dotation de compensation revenant à chaque commune est calculé sur la base d'une formule qui tient compte, entre autre, de la population de la commune concernée et de sa capacité fiscale[1]. Les communes dont la capacité fiscale dépasse une certaine valeur ne peuvent pas bénéficier de la dotation de compensation.

3. Partie résiduelle de la dotation générale

Les modalités de partage sont indiquées ci-après:

– un pour cent du montant total est prélevé pour la réserve de dotation (Pour les années 1996-1999, la réserve de la dotation générale a été portée à 5 pour cent; les quatre cinquièmes de cette réserve sont, en effet, affectés à l'atténuation des effets de la réforme du système de redistribution aux communes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques); la réserve de la dotation est gérée par le ministre des Finances (en accord avec la représentation nationale des communes) qui peut, en particulier, disposer de 10 pour cent de cette réserve pour aider des communes en cas d'urgence;

– le reste de la somme est distribué parmi toutes les communes en tenant compte de leur population selon les pondérations indiquées dans le tableau suivant.

Population réelle des communes	**Critères de pondération de la population**
Moins de 5 000 habitants	5 000 habitants
De 5 000 à 10 000 habitants	Egale à la population réelle
De 10 000 à 50 000 habitants	10 000 + 110 % du nombre de plus de 10 000 habitants
De 50 000 à 300 000 habitants	54 000 + 120 % du nombre de plus de 50 000 habitants
Plus de 300 000 habitants	354 000 + 125 % du nombre de plus de 300 000 habitants

1 Cette formule est la suivante: 0,9 x (0,85 P - G) x L x d / D

P: l'indice calculé en divisant le montant des recettes fiscales fondamentales dans le premier semestre de l'année précédant l'année budgétaire, par la population du pays.

G: l'indice de revenus fiscaux fondamentaux par habitant, calculé en divisant le montant des recettes fiscales fondamentales dues à la commune pour le premier semestre de l'année de base, par le nombre d'habitants de la commune.

L: la population pondérée de la commune concernée (voir les critères de pondération indiqués dans le tableau).

d: les ressources prévisionnelles du budget de l'Etat dans le premier semestre de l'année précédant l'année budgétaire.

D: les ressources réelles du budget de l'Etat dans le premier semestre de l'année précédant l'année budgétaire.

Les communes pour lesquelles l'indice G est égal ou plus grand que 0,85 de l'indice P n'ont pas le droit à la dotation compensatrice.

4. Dotation générale aux communes polonaises en 1995: tableau synoptique

	Dotation pour les tâches d'instruction	**Dotation de compensation**	**Partie résiduelle**
Critères pour la détermination du montant global à distribuer	Non inférieur à 6,6 % des ressources du budget de l'Etat, [en 1996 entre 121 % et 133 % du montant des moyens budgétaires versés en 1995]	Non inférieur à 0,9 % des ressources du budget de l'Etat et des sommes versées par les communes dans le cadre de la péréquation horizontale	
Rapport au montant total de la dotation générale en 1995.	50,9 %	42,5 %	6,7 %
Pourcentage des communes bénéficiaires	100,0 %	58,9 %	100,0 %

IV. AUTRES DOTATIONS

La dernière modification de la loi sur le financement des communes a introduit une nouvelle dotation qui permet aux communes d'obtenir des fonds correspondant aux recettes fiscales qu'elles perdent suite aux allègements ou exemptions d'impôt agricole ou forestier accordés conformément aux lois en vigueur.

V. LES SUBVENTIONS

Les communes peuvent bénéficier des subventions provenant du budget de l'Etat destinées à:

– financer la réalisation des tâches déléguées aux communes par l'administration gouvernementale;

– cofinancer la réalisation des tâches propres aux communes.

Les subventions pour les tâches déléguées sont calculées sur la base des critères fixés pour déterminer les dépenses relatives à l'exécution de ces tâches. Leur montant total est défini dans le budget de l'Etat. Au cas où une commune ne réalise pas entièrement la tâche déléguée, la fraction correspondante de la subvention perçue par cette commune doit être remboursée à l'Etat. L'octroi des subventions destinées à cofinancer la réalisation des tâches propres aux communes est soumis à un régime juridique particulier et strict. Les subventions pour les tâches propres peuvent être accordées notamment pour cofinancer les investissements réalisés par les communes.

Le montant de la subvention est proportionnel à la contribution de la commune et ne peut dépasser 50 % ou 75 %, selon le cas, de la valeur prévisionnelle de l'investissement concerné.

ANNEXE IX

LE SYSTEME D'APPORTS FINANCIERS AUX COMMUNES EN ESPAGNE

I. PRESENTATION GENERALE

Les apports financiers représentent plus d'un tiers des recettes des communes espagnoles (37,60 pour cent en 1995). Environ 71,5 pour cent de ces apports correspond à des dotations destinées à financer les dépenses courantes dont la plus importante est la participation aux recettes de l'Etat (PRE); le reste est distribué sous forme de subventions d'investissement ou de fonctionnement.

Il est important de souligner que les apports financiers de l'Etat ne correspondent qu'à 62 pour cent du total et que les apports financiers par les communautés autonomes ainsi que les transferts horizontaux sont significatifs.

Le système des apports financiers aux communes vise essentiellement à:

a. Garantir aux communes les moyens financiers adéquats aux responsabilités publiques qu'elles assument et aux besoins qu'elles sont appelées à satisfaire. Le principe de suffisance financière est, comme le principe d'autonomie financière, inscrit dans la constitution (article 142).

b. Redistribuer les ressources financières de façon à garantir à toutes les communes un volume de recettes équivalent pour chaque unité de besoin de dépense. Le système des transferts s'efforce de compenser les déséquilibres entre les besoins précis de dépense et la capacité fiscale des communes.

c) Compenser les effets de «débordement» (*spillovers*) dans la provision de certains services publics, afin de corriger les distorsions que cela engendre dans le rapport entre le coût du service pour les citoyens-contribuables d'une zone déterminée et l'utilité pour eux de ce service (exemple: les services fournis par la capitale et dont bénéficie aussi la population de l'aire métropolitaine).

II. LA PARTICIPATION AUX RECETTES DE L'ETAT (PRE)

1. Bases légales et but de la PRE

La PRE représente, à elle seule, plus de 99 pour cent des dotations de l'Etat aux communes et environ 60 pour cent du total des apports dont elle bénéficie.

Cette dotation de fonctionnement est régie par la loi nº 31 de 1988 sur les finances locales, modifiée par la loi nº 42 de 1994, ainsi que par la loi sur les budgets généraux de l'Etat. Elle répond à l'exigence constitutionnelle d'assurer aux communes – conjointement à leurs impôts propres – des moyens financiers suffisants. Le mécanisme financier de la PRE permet de calculer automatiquement le montant global à distribuer. Ainsi, la détermination de la part des communes à certaines recettes fiscales de l'Etat cesse de faire l'objet de négociations politiques et évolue en même temps que ces recettes.

2. Modalités de calcul de la PRE

La loi sur les finances locales établit les modalités de calcul de la PRE pour la période 1994-1998 sur la base de la formule suivante:

PIEN = PPI x ITAE x IE

Où:

– PIEN = Participation des communes aux impôts de l'Etat pour l'année N;
– PPI = Pourcentage de participation des communes (soit, 3,6573992 pour cent);
– ITAE = Recettes de l'Etat pour l'exercice 1989, à l'exclusion des recettes fiscales susceptibles de cession aux Communautés autonomes et de celles en provenance de la Communauté européenne, plus les sommes perçues au titre des cotisations à la Sécurité sociale et à l'assurance chômage;
– IE = Indice d'évolution, soit le quotient obtenu en divisant les recettes de l'Etat pour l'année N par les recettes de l'exercice 1994. Néanmoins, cet indice ne peut ni excéder la variation du PIB nominal ni être inférieur à l'indice des prix à la consommation.

3. Distribution de la PRE

La distribution de la PRE, définie chaque année par les lois sur les budgets généraux de l'Etat se fait actuellement conformément aux règles suivantes:

i. On assigne d'abord aux communes de Madrid et de Barcelone une somme égale à celle qui résulte de l'application de l'indice d'évolution à leur participation de l'année précédente;

ii. Le reste de la PRE est distribué entre toutes les communes, excepté Madrid et Barcelone, conformément aux critères suivants:

– 70 pour cent, en fonction du nombre d'habitants, pondéré comme indiqué par le tableau ci-après:

Nombre d'habitants de la commune	**Coefficient de pondération**
Plus de 500 000	1,85
De 100 001 à 500 000	1,50
De 20 001 à 100 000	1,30
De 5 001 à 20 000	1,15
Moins de 5 000	1,00

– 25 pour cent, en fonction du nombre d'habitants, pondéré suivant l'effort fiscal moyen de chaque commune durant l'exercice précédant l'exercice concerné par la PRE;

– 5 pour cent en fonction du nombre d'unités scolaires d'éducation générale de base (qui va de la CP à la troisième), de maternelle et d'éducation spéciale, qui existent dans des centres publics dont les immeubles appartiennent aux communes, ou dont les frais de conservation et d'entretien sont à la charge de celles-ci. On tient compte des unités scolaires en fonctionnement à la fin de l'exercice concerné par la PRE.

4. Liquidation de la P.R.E. de l'exercice précédent

Le crédit budgétaire correspondant à la PRE de l'année en cours est un montant fixé provisoirement en tenant compte de la PRE de l'exercice précédent et de la croissance du PIB nominal.

La liquidation définitive de la PRE pour un exercice donné ne peut s'effectuer qu'après la clôture de cet exercice, c'est à dire par la loi sur les budgets de l'Etat de l'exercice suivant.

La distribution du crédit budgétaire correspondant se fait comme suit:

i. on assigne à Madrid et à Barcelone, respectivement, les sommes résultantes de l'application à leur participation durant l'année 1994, de l'indice d'évolution définitif;

ii. on assigne aux communes comprises dans l'aire métropolitaine de Madrid et à celles qui ont intégré la corporation métropolitaine de Barcelone, des dotations à titre compensatoire vu la perte d'influence qui résulte de leur inclusion dans les respectives entités métropolitaines;

iii. la somme restante est distribuée à toutes les communes, à l'exclusion de Madrid et de Barcelone.

5. Modifications envisagées de la PRE

La Fédération espagnole des communes et des provinces (FEMP) a fait une proposition concernant le régime de la PRE pour la prochaine période de cinq ans.

La FEMP demande en particulier de:

– mettre en rapport l'évolution de la PRE et l'évolution des recettes fiscales de l'Etat (à l'exclusion de celles pouvant être cédées aux communautés autonomes), ainsi que celle du PIB;

– fixer, provisoirement, le montant du financement pour chaque période de cinq ans, qui aura en plus le caractère de financement garanti par la PRE;

– procéder à une liquidation définitive, une fois la période de cinq ans écoulé, sur la base de données réelles, de sorte que le degré d'obtention des objectifs fixés pour que l'évolution du modèle soit atteint, en établissant également une limite maximale de croissance.

Pour sa part, l'Etat a fait une autre proposition ayant un caractère de continuité par rapport à la réglementation actuelle[1].

III. LES SUBVENTIONS

La part des subventions de fonctionnement dans le système est peu importante. Elles n'ont représenté en 1995 qu'environ 7,5 pour cent du total des transferts. Les subventions d'investissement sont plus significatives et ont représenté en 1995 près de 21 pour cent des transferts, soit environ 7,9 pour cent des recettes communales. En particulier, environ 48 pour cent des subventions d'investissement sont versées par les communautés autonomes, soit quatre fois les subventions d'investissement octroyées par l'Etat.

Les principales subventions d'investissement versées aux communes, peuvent se regrouper comme suit:

– subventions versées par les «Fonds de coopération municipale», créés par les Communautés autonomes afin de co-financer les projets d'investissement des communes dans leur territoire. Ils peuvent être utilisés pour réduire les déséquilibres inter-territoriaux;

– subventions versées par l'Etat, pour l'exécution de divers programmes (éducation, protection civile, trafic et signalisation de la voie publique, zones d'action spéciale, plans de chantiers et de services, extinction d'incendies, gestion de l'emploi, etc.). Les critères pour leur distribution sont spécifiés dans les arrêts ministériels régissant chacun de ces programmes.

On peut également mentionner les aides versées par la Communauté européenne.

1 Du point de vue quantitatif, les deux propositions sont à peine différentes en ce qui concerne le montant qui serait distribué en l'année 1999 (première année de la nouvelle période de cinq ans). Cependant, cet écart revêt de l'importance en vue de l'évolution temporelle de la PRE, et produirait à chaque exercice des écarts qui représentent dans l'ensemble près de 170 milliards de pesetas.

ANNEXE X

LE SYSTEME D'APPORTS FINANCIERS DE L'ETAT ET DE PEREQUATION FINANCIERE POUR LES COMMUNES ET LES CONSEILS DE COMTE EN SUEDE

I. PRESENTATION GENERALE

Un nouveau système d'apports financiers de l'Etat et de péréquation financière pour les communes et conseils de comté est entré en vigueur le 1er janvier 1996.

Aujourd'hui, les communes et les conseils de comté sont compétents pour des activités ayant un très grand impact sur la création de conditions de vie identiques pour l'ensemble de la population. Les situations sont très différentes selon les communes et les conseils de comté considérés, s'agissant par exemple des bases dimposition et des conditions structurelles. Le principe de base d'un système de péréquation est de garantir que les communes et conseils de comté soient tous en mesure de s'acquitter des fonctions qui leur sont dévolues dans des conditions économiques équivalentes. La conception du système doit également répondre à un souci de stabilité et de durée dans le long terme tant en ce qui concerne les incidences de la péréquation que le financement.

Les principales composantes du nouveau système sont:

- péréquation des recettes;
- péréquation des coûts, lorsque les différences ressortissent à des causes structurelles;
- dotations générales distribuées en fonction du nombre d'habitants;
- quelques règles transitoires.

II. PEREQUATION DES RECETTES FISCALES

Le nouveau système de péréquation implique une péréquation très poussée des recettes que tirent les communes et les conseils de comté de l'impôt. Après péréquation, les communes et conseils de comté doivent tous avoir des revenus correspondant à la moyenne nationale.

Les communes et conseils de comté, dont les recettes fiscales par habitant restent en deçà de la moyenne nationale, obtiendront des dotations de péréquation et, dans le cas contraire, il leur faudra acquitter une taxe de péréquation à l'Etat.

Le montant de la dotation/taxe équivaut à la différence entre les assiettes fiscales moyennes des communes/conseils de comté et de l'Etat multipliée par un taux d'imposition fixé par le gouvernement, sans droit de regard de la commune ou du conseil de comté. Les taux moyens d'imposition sont ensuite abaissés de 5 pour cent, ce qui donne un taux de compensation de 95 pour cent sur lequel sera basé le calcul de la dotation/taxe de péréquation. Un taux de compensation élevé signifie une péréquation des recettes très poussée. Après péréquation, les communes et conseils de comté auront quasiment tous une assiette fiscale s'établissant entre 98 et 101 pour cent de la moyenne nationale.

III. PEREQUATION DES DEPENSES STRUCTURELLES

Le nouveau système implique une péréquation des coûts entre les communes et les conseils de comté, lorsque les différences sont d'ordre structurel.

Un coût structurel par habitant sera calculé pour chaque commune et chaque conseil de comté. Il correspond au montant total des coûts théoriques d'une gamme d'activités et de divers postes de dépense, le but étant de saisir la donne structurelle dans la commune ou le conseil de comté en question.

La commune ou le conseil de comté dont le coût structurel par habitant est supérieur à la moyenne nationale aura droit au bénéfice d'une dotation de péréquation. Dans le cas contraire, il leur faudra acquitter une taxe de péréquation à l'Etat. La taxe/dotation de péréquation correspond à la différence entre les dépenses structurelles effectuées par la commune ou le conseil de comté et les dépenses structurelles moyennes nationales multipliée par le nombre d'habitants de la commune ou du conseil de comté.

Dans le processus de péréquation des coûts, les différences de coût théoriques entre communes et conseils de comté seront calculées séparément pour chaque activité. Cette méthode permet de tenir compte des facteurs parfois complètement différents régissant les dépenses dans diverses activités. La péréquation des coûts englobe les activités obligatoires et quelques activités facultatives, ainsi que des postes de dépense non spécifiques sur le plan opérationnel. Elle se fonde en outre sur des facteurs non maîtrisables dont on se sert pour exprimer des différences de besoins et de structure dans chacune des activités concernées. Dans certains cas, les facteurs présentent un «caractère subjectif», mais ils ont été retenus, parce qu'ils sont très importants pour identifier certains types de différences structurelles. Les activités et facteurs qui servent de base à la péréquation des coûts entre communes et conseils de comté sont énumérés à la fin de cette annexe.

La péréquation des coûts se fonde sur les dernières informations en date concernant les dépenses moyennes relatives aux activités pertinentes, c'est-à-dire les dépenses effectuées l'année ou les deux années précédant l'année de financement. A partir de là, il est procédé à une estimation des dépenses pour les deux années à venir en tenant compte de l'évolution prévisible des prix nets. Le calcul des dépenses moyennes est actualisé tous les ans à la lumière des dernières données disponibles.

Les facteurs propres aux communes et conseils de comté qui déterminent le calcul des montants à ajouter ou à déduire de la péréquation des coûts doivent également être les plus actuels possible. Il faudra cependant s'employer à trouver le juste milieu entre actualité et stabilité. La structure par âge, par exemple, devra être mise à jour tous les ans, mais pour les autres facteurs, la périodicité des mises à jour sera décidée au cas par cas.

IV. UNE DOTATION GENERALE DE L'ETAT

Outre la dotation/taxe de péréquation, il a été mis en place, pour les communes et conseils de comté, une dotation générale de l'Etat, dont le montant est fonction du nombre d'habitants. Le montant sera fixé annuellement, en prenant en compte le nombre d'habitants au 1er novembre de l'année précédant l'année financière.

La mise en place de cette dotation générale donne à l'Etat la possibilité de contrôler le champ d'action financier des pouvoirs locaux. Le volume total des transferts de l'Etat aux communes sera fixé, annuellement, par le *Riksdag* (parlement), compte tenu d'une évaluation de l'impact économique des activités des pouvoirs locaux. La dotation générale peut également servir à réguler les relations financières entre l'Etat et les communes/conseils de comté, par exemple lors d'une redistribution des responsabilités.

V. MISE EN PLACE DU NOUVEAU SYSTEME

Pour un grand nombre de communes et conseils de comté, le nouveau système d'octroi de dotations et de péréquation financière entraînera de grands changements en matière de financement par rapport à la situation actuelle. C'est la raison pour laquelle la mise en œuvre du nouveau système s'échelonnera sur huit ans. La diminution annuelle maximale admissible devrait être de 250 couronnes suédoises par habitant pour les communes (et dans certains cas, de 500 couronnes suédoises) et de 150 couronnes suédoises par habitant, pour les conseils de comté. La diminution maximale du financement total pour toute la période de mise en œuvre devrait être de 2 000 couronnes suédoises par habitant pour les communes (et dans certains cas, de 4 000 couronnes suédoises) et de 1 200 couronnes suédoises par habitant pour les conseils de comté.

Il a été mis en place une commission parlementaire chargée d'observer, d'évaluer et de perfectionner le nouveau système.

Apports financiers et de l'Etat et de péréquation financière pour les communes et conseils de comté (à partir du 1er janvier 1996)

Activité (ou équivalent)	Facteurs
Communes	
Services d'aide maternelle	Structure par âge, taux de participation des parents au marché de l'emploi, potentiel fiscal et densité de population.
Soins aux personnes âgées	Structure par âge, répartition des sexes, milieu socioprofessionnel, cohabitation et zones rurales.
Aide aux personnes et aux familles	Femmes seules élevant des enfants de moins de 15 ans, migrants en provenance d'autres provinces, finlandais et ressortissants de pays non scandinaves, densité de peuplement.
Scolarité obligatoire	Structure par âge, zones rurales, langue parlée à la maison (langue maternelle) et suédois comme seconde langue.
Enseignement secondaire supérieur	Structure par âge, fonds supplémentaires pour internats, préférences concernant le programme d'étude.
Eau et effluents	Habitat clairsemé, conditions géologiques.
Routes et rues	Circulation et usure liée aux conditions climatiques.
Promotion de l'initiative et de l'emploi	Chômage.
Coûts de construction	Indice basé sur les coûts réels.
Coûts de chauffage	Indice basé sur les coûts réels.
Allocation pour les zones de grand froid	Estimation des dépenses supplémentaires.
Dépenses supplémentaires liées à la perte de population	Perte de population au cours des dix dernières années.
Dépenses supplémentaires liées à une légère perte de population	Population dans un rayon de 30 à 90 km.
Services administratifs, transport et sauvetage	Population, nombre de résidents par km^2, degré d'urbanisation.
Conseils de comté	
Soins sanitaires et médicaux	Structure par âge, espérance de vie moyenne, personnes vivant seules, zones rurales et allocations supplémentaires pour des conseils de comté ayant moins de 200 000 habitants.
Enseignement supérieur	Nombre d'étudiants inscrits.
Allocation pour les zones de grand froid	Estimation des coûts supplémentaires.
Activités en responsabilités conjointes	
Transports publics	Densité de peuplement, emplacement du lieu de travail, peuplement clairsemé dans les communautés de l'archipel.

ANNEXE XI

LE SYSTEME DE TRANSFERTS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES AU ROYAUME-UNI (ANGLETERRE)

I. PRESENTATION GENERALE

Les informations suivantes concernent l'Angleterre mais peuvent également, pour la plupart, s'appliquer globalement à l'ensemble du Royaume-Uni.

En Angleterre, les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales comprennent:

a. l'ensemble des recettes nationales provenant de l'impôt sur les locaux commerciaux;

b. les apports financiers de l'Etat aux collectivités locales.

L'ensemble des impôts sur les locaux commerciaux au niveau national est redistribué proportionnellement à la population résidente. Ce critère de redistribution contribue peu à la péréquation en dehors du fait que les collectivités locales «plus grandes» perçoivent davantage que celles de plus petite taille.

Le système actuel de dotations a été introduit en 1990, bien que la plupart de ses principes généraux datent des années 70 et, dans une certaine mesure, de bien avant.

Le montant global des apports financiers au niveau national est fixé par décision ministérielle dans le cadre des décisions annuelles relatives au budget national. Ceci inclut la dotation de soutien financier aux collectivités locales (*Revenue Support Grant* – RSG) ainsi que les principales subventions. L'ensemble de ces apports financiers est connu sous le nom d'*Aggregate Exchequer Finance* (AEF).

Lors de la préparation du budget, les ministres doivent prendre position sur le montant des impôts locaux (*council tax*) que les collectivités locales peuvent percevoir. Cependant, cela n'est considéré ni une prévision, ni une directive concernant le taux d'imposition à respecter. Pour s'exprimer sur un taux d'imposition possible, les ministres doivent procéder à une estimation des dépenses prévisibles des collectivités locales en fonction de l'évolution de leurs besoins et des modifications (généralement) suivantes concernant la base d'imposition. Les formules utilisées pour estimer les dépenses nécessaires sur le territoire de chaque collectivité locale sont révisées tous les ans après consultation de cette dernière.

Pour fixer le montant total des apports financiers, le gouvernement cherche à parvenir à un équilibre entre le coût des services fournis, les dépenses publiques que le pays peut se permettre et le taux général d'imposition qu'il considère comme raisonnable au niveau local. Il tient ainsi compte des exigences auxquelles les collectivités locales doivent répondre en matière de dépenses et de services fournis, ainsi que des possibilités d'améliorer leur efficacité.

Les propositions du gouvernement en matière de finances locales font l'objet, durant six semaines environ, d'une consultation avec les collectivités locales, à l'issue de quoi le gouvernement présente ses projets définitifs au parlement pour approbation.

En pratique, les représentants des pouvoirs locaux donnent, au cours de l'année, leur opinion sur de nombreux aspects des dispositions financières concernant les collectivités locales. Les ministres peuvent ensuite en tenir compte dans l'élaboration de leurs propositions.

En 1996, les apports financiers ont représenté 51,3 pour cent des recettes des collectivités locales (dotations: 25,2 pour cent; subventions: 26,1 pour cent).

II. LA DOTATION DE SOUTIEN FINANCIER (*REVENUE SUPPORT GRANT* – RSG)

C'est la principale dotation aux collectivités locales en Angleterre. Si l'on considère l'exercice budgétaire initié le 1er avril 1997, la RSG représente 99,3 pour cent de l'ensemble des dotations. Il s'agit d'une dotation non conditionnelle intervenant comme un complément des recettes fiscales des collectivités locales qui peut être utilisée pour toute activité relevant de la compétence de la collectivité locale concernée (y compris pour le paiement des intérêts et pour les remboursements d'emprunts contractés pour financer les dépenses d'investissement).

La RSG a pour fondement juridique l'article 78 de la loi de 1988 sur les finances locales (*Local Government Finance Act 1988*), modifiée par la loi de 1992 sur les finances locales (*Local Government Finance Act 1992*).

En répartissant cette dotation entre les différentes collectivités locales, l'objectif du gouvernement est de garantir, dans chaque collectivité, un niveau de services analogue (il procède ainsi à une estimation des dépenses désignée sous le nom de *Standard Spending Assessment*, *SSA*) pour un taux d'imposition équivalent (*Council Tax for Standard Spending – CTSS*).

L'organe chargé de la répartition des fonds disponibles est le ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions.

Le montant de la RSG accordée à une collectivité locale dépend de:

– l'estimation faite par le gouvernement des dépenses auxquelles la collectivité locale doit faire face (*Standard Spending Assessment – SSA*);

– l'assiette de la *council tax*[1];

– la part accordée à la collectivité locale sur l'ensemble des recettes nationales provenant des impôts sur les locaux commerciaux.

Si toutes les collectivités locales adoptaient leur budget en fonction de leur SSA, tous les redevables de la *council tax* possédant des biens de même valeur paieraient le même montant d'impôts locaux. Dans ce sens, la RSG assure une péréquation à 100 pour cent. Les collectivités locales qui optent pour un montant de dépenses supérieur ou inférieur à leur SSA sont susceptibles d'adopter un taux d'imposition supérieur ou inférieur au CTSS.

1 L'assiette «estimée» de l'impôt qui est utilisée pour les calculs est comparable à la base d'imposition réelle au sein de la collectivité locale, étant donné que l'assiette de la *council tax* évolue assez lentement.

En pratique, les collectivités locales peuvent (dans certaines limites) adopter un budget prévoyant des dépenses différentes de celles estimées dans la SSA. Ces variations n'ont aucune conséquence sur le montant des dotations accordées. Il n'y a donc pas de péréquation au niveau de l'impôt perçu dans le cas de variations analogues par rapport à la SSA.

L'élément le plus important entrant dans le calcul de la RSG[1] est la SSA.

La somme de l'ensemble des SSA au niveau national correspond au montant des dépenses que selon le gouvernement les collectivités locales doivent effectuer pour assurer les services dont elles ont la charge. Toutefois, ces dernières ont la possibilité d'effectuer des dépenses d'un montant différent de celui estimé dans leur SSA. Généralement, la somme totale de leurs dépenses est supérieure de 5 pour cent environ à l'estimation globale de la SSA.

Le total des SSA tient compte des principaux services fournis par les collectivités locales. On peut citer l'enseignement, les services sociaux, la police, les pompiers et l'entretien des autoroutes. Il existe également une catégorie «autres services» qui comprend de nombreux services de moindre importance, de même qu'une catégorie regroupant les intérêts et les remboursements d'emprunts destinés à financer les investissements.

La SSA de chaque collectivité locale est calculée à partir d'une formule qui s'applique à toutes les collectivités fournissant le même type de services. Le but des SSA est de prendre en compte les différences dans les dépenses que chaque collectivité doit supporter pour fournir un même niveau de services avec un même degré d'efficacité. Elles prennent ainsi en considération les caractéristiques de chaque région et de ses habitants.

En général, l'importance à accorder aux différents indicateurs est déterminé par les analyses statistiques. Dans la plupart des cas, l'analyse porte sur les dépenses effectuées par les collectivités locales dans le passé, dépenses qu'expliquent les indicateurs relatifs aux besoins des collectivités. La formule complète est publiée dans *The Local Government Finance Report (England) 1997-1998* (rapport sur les finances locales en Angleterre pour 1997-1998).

Les indicateurs utilisés dans les SSA doivent théoriquement répondre à des critères d'objectivité: ils ne doivent pas pouvoir être influencés de façon majeure par les décisions des collectivités locales concernées. Plusieurs autres critères souhaitables ont également été définis.

---

1 La formule de base utilisée pour le calcul de la RSG est la suivante:

RSG = SSA – NNDR – r.TB, avec
RSG = *Revenue Support Grant*;
SSA = *Standard Spending Assessment* (estimation des dépenses);
NNDR = part accordée à la collectivité locale sur l'ensemble des recettes nationales provenant de l'impôt sur les locaux commerciaux;
r = taux d'imposition national standard fixé par le gouvernement;
TB = assiette de la *council tax* au niveau de la collectivité locale.

En pratique, il existe plus d'un échelon d'administration territoriale dans chaque région. «NNDR» et «r» sont répartis entre ces différents niveaux d'administration territoriale. Cette méthode de répartition garantit un traitement similaire des collectivités ayant les mêmes responsabilités dans différentes régions.

Tous les ans, les formules sont révisées avec la collaboration des pouvoirs locaux et redéfinies par le parlement. Ensuite, elles s'appliquent de manière impérative. L'Etat a cependant le pouvoir d'accorder, en plus de la RSG, des «dotations spéciales»[1]. Toutefois, ce pouvoir n'est exercé qu'avec parcimonie.

III. SUBVENTIONS

A côté des dotations, l'Etat accorde également aux collectivités locales des subventions destinées à financer leurs dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

Les critères d'allocation de ces subventions sont très variés. La plupart des subventions doivent être affectées à un type de dépense spécifique très souvent assujetti à un accord préalable avec le gouvernement. De plus en plus, l'attribution des subventions se fait sur la base de projets concurrents que les collectivités locales présentent, dans la limite des fonds disponibles au niveau national. Le montant des subventions varie beaucoup, mais elles ne couvrent que rarement l'ensemble des coûts d'un projet.

1 Les autres types de dotations ont pour fondement juridique l'article 88B du *Local Government Finance Act* de 1988, modifié par le *Local Government Finance Act* de 1992.

ANNEXE XII

UN SYSTEME «NEUTRE» D'APPORTS FINANCIERS AUX COLLECTIVITES LOCALES

Cette annexe décrit le concept d'apport financier «neutre», c'est-à-dire qui peut être augmentée ou diminuée pour maintenir l'équilibre vertical sans remettre en cause l'équilibre horizontal représenté par les taux d'imposition relatifs des collectivités locales. (Le modèle est basé sur le *Kommunal Udligning og tilskud til kommuner*, Bilag 1 to *bet. nr. 963*, septembre 1983, Copenhague).

Symboles

Symboles pour une collectivité i

Si indice du niveau de service, avec moyenne nationale = 1,00
ti taux d'imposition hypothétique avant le transfert
ti* taux d'imposition réel «après le transfert»

Les symboles suivants sont mesurés par habitant dans la collectivité i

Yi base d'imposition
Pi besoins de dépenses
Di dépenses nettes totales de la collectivité locale
Ti apport financier positif ou négatif

Un symbole surmonté d'un trait représente la moyenne pour le pays

Définitions

$ti = Di/Yi$
$Si = Di/Pi$

Formulation de la péréquation

Il faut ensuite définir le concept de péréquation idéale. Dans le contexte scandinave, la condition pour une neutralité absolue est que, pour toutes les collectivités, le ratio entre le taux d'imposition locale et le niveau de service local (ti/Si) soit le même. (Dans les pays qui font appel à la taxe foncière, aux licences, etc., la mesure pourrait être le ratio entre les recettes fiscales par habitant et le niveau de service [(ti x Yi)/Si]. La littérature disponible ne nous permet pas de dire clairement si tel est le cas).

En partant de l'hypothèse que ti/Si devrait être le même pour toutes les i, on a l'équation permettant un versement de péréquation correct Ti pour la collectivité i s'écrit sous la forme:

$$Ti = ti^* (Yk - Yi) + Si (Pi - Pk) \quad (1)$$

où la base d'imposition de chaque collectivité et ses besoins en matière de dépenses sont mesurés par rapport à une valeur de référence définie par k. Ti peut être positif ou négatif selon, entre autres choses, la manière dont k est définie.

Le choix de k, modèle «Robin Hood» ou modèle des apports financiers

Yk et Pk peuvent être fixés à n'importe quel niveau. Si on utilise les moyennes nationales, on obtient le modèle *Robin Hood* idéal, tous les paiements positifs et négatifs se compenseront et on obtiendra un résultat égal à zéro. Si Yk est défini comme étant égal à la valeur supérieure pour toute collectivité, et Pk est le besoin de financement le plus bas constaté, toutes les collectivités auront droit à des dotations positives versées par le gouvernement central. On obtient ainsi le modèle des apports financiers

L'utilisation de l'effort fiscal dans la péréquation

Pour t* et S, les valeurs observées pour une collectivité donnée peuvent être utilisées dans le calcul des (Ti), mais on préfère les moyennes nationales dans la plupart des pays. Pour t*, on utilise le taux d'imposition moyen national.

L'équation (1) ne peut exprimer les paiements corrects, neutres, que si «l'effort fiscal» et le niveau de service sont intégrés au calcul du versement de péréquation pour chaque municipalité.

La plupart des pays préfèrent cependant recourir aux moyennes nationales car, d'une part, il est difficile, d'un point de vue politique, de justifier l'intégration de «l'effort fiscal» dans la péréquation et, d'autre part, la mesure du niveau de service dépend de la mesure des besoins, qui peut être discutée. L'un des arguments politiques contre l'intégration de l'effort fiscal a été qu'il encourage à augmenter les impôts (mais, bien entendu, cela n'est vrai que pour la moitié des collectivités pour qui la péréquation est favorable, l'autre moitié qui y perd est encouragée à baisser les impôts).

Deux types d'apports financiers

«Les apports financiers de contrôle»

Un déséquilibre vertical signifie que Ti est positif et l'on a:

$$SiPi - Ti = ti*Yi \quad (2)$$

Avec une péréquation totale, ti* = Si t* et (2) peut s'écrire sous la forme:

$$Ti = Si(Pi - \bar{P}) + ti*\bar{Y} - Yi) + Si(\bar{P} - t*\bar{Y}) \quad (3)$$

Si l'on compare les équations (2) et (1), on peut voir que le transfert permet la péréquation grâce aux deux éléments de la partie droite de la formule, mais que le troisième élément est un transfert «neutre» sans effet de péréquation, ayant pour seule fonction de servir d'instrument de contrôle au gouvernement central et qu'on appelle une «dotation de contrôle».

Apports financiers de péréquation

En l'absence de déséquilibre vertical, on a alors:

$(t \bar{Y} = \bar{P})$, et
$(ti = tSi)$, et
$(tY - P = 0)$,

l'équation (3) pouvant s'écrire sous la forme:

$$Ti = Si\ (Pi - \bar{t}Yi) \quad (4)$$

Dans ce cas, le dernier élément de (3) devient nul. Cela signifie que le transfert Ti ne sert qu'à la péréquation, c'est pourquoi on l'appelle un «apport financier de péréquation», comme celui utilisé dans le modèle *Robin Hood*.

Formulation des apports financiers neutres – deux versions:

En cas de déséquilibre fiscal vertical, il faut un transfert positif. Il y a plusieurs manières de concevoir un «apport financier de contrôle» de telle sorte qu'il n'interfère pas avec la péréquation. Pour une péréquation totale, il faut partir de l'hypothèse d'un apport financier aux propriétés suivantes:

$$Ti/Yi - \bar{T}/\bar{Y} = Pi/Yi - \bar{P}/\bar{Y}$$

1. Apports financiers neutres par rapport à la base d'imposition

L'une des méthodes consiste à ré-écrire l'équation sous la forme suivante:

$$Ti = (Pi - \bar{t}\ Yi) + Yi\ \bar{T}/\bar{Y} \quad (5)$$

Si l'on compare avec l'équation (4), on constate qu'excepté la partie relative à la péréquation, l'apport financier pour l'équilibre vertical est distribuée en fonction de la base d'imposition. La péréquation horizontale est, dans ce cas, effectuée avant les transferts.

2. Apports financiers neutres par rapport aux besoins en matière de dépenses

L'autre méthode consiste à réécrire l'équation (5) sous la forme:

$$Ti = ((1 - \bar{T}/\bar{P})\ (Pi - \bar{t}\ Yi)) + \bar{T}/\bar{P}\ Pi \quad (6)$$

où l'apport financier est distribué en fonction des besoins de chaque municipalité individuellement. Dans ce cas, la péréquation intervient après les transferts.

Dans l'hypothèse où 100 pour cent des différences sont égalisées, les deux modèles ont des effets identiques.

Leurs effets sont, par contre, très différents lorsque la péréquation est effectuée à moins de 100 pour cent des différences entres les municipalités puisque, dans ce cas, le modèle (5) permet un ajustement automatique en cas de modifications des apports financiers de sorte que la péréquation demeure constante; on voit bien que tel n'est pas le cas dans le modèle (6). Comme il faut bien admettre que la péréquation partielle est le cas le plus commun, cette conclusion est importante.

Le choix méthodologique opéré par le Danemark

Le Danemark a opté pour le modèle d'équation (5), pour deux raisons:

i. Choisir les apports financiers liés aux besoins en matière de dépenses (6) signifie que le niveau de péréquation n'est pas automatiquement maintenu en cas de modification des transferts et que les modifications doivent être introduites dans les textes législatifs; le gouvernement ne souhaitait pas que ces textes législatifs soient présentés en parlement plus souvent que nécessaire.

ii. La traduction législative du modèle (6) s'est avérée très complexe. On craignait que trop de contribuables se plaignent de ne pas comprendre la loi, mais la critique la plus fréquente de la péréquation reste toujours que le système est trop compliqué. On peut noter que le modèle danois est resté en vigueur dix ans.

GLOSSAIRE

Actifs financiers
Financial assets
Or, espèces et autres créances sur des tiers (engagements des tiers sur des créances détenues par un agent économique).

Apports (ou Aides) financiers
Grants or subsidies
Contributions financières aux budgets locaux (à l'exclusion des impôts partagés et des prêts).

Assiette fiscale (ou base de l'impôt)
Tax base
Base de calcul utilisée pour fixer le montant de l'impôt.

Autonomie financière
Financial autonomy
L'idée d'autonomie financière renvoie, à la fois, à l'existence de ressources financières suffisantes et au degré de liberté laissé aux collectivités locales par l'Etat pour fixer le niveau et l'utilisation de leurs recettes.

Besoins de dépenses
Expenditure needs
Montant des dépenses que la collectivité territoriale doit soutenir pour répondre à ses besoins de fonctionnement et d'investissement ainsi que pour garantir l'offre de services publics locaux d'un niveau approprié.

Capacité fiscale ou potentiel fiscal
Fiscal capacity or fiscal potential
Recette fiscale globale qu'une collectivité est en mesure d'encaisser si elle lève tous ses impôts au taux maximum fixé par la loi. La capacité fiscale est donc fonction de l'assiette fiscale et des taux maximum applicables.

Concurrence fiscale
Fiscal rivalry
Adoption par les collectivités de mesures fiscales avantageuses (par exemple des taux d'imposition faibles) pour attirer sur leur territoire respectif le plus grand nombre de contribuables.

Decentralisation fiscale
Fiscal decentralisation
Attribution aux collectivités territoriales de recettes fiscales propres et/ou partagées.

Critères objectifs
Objective criteria
Critères de calculs des apports financiers qui ne laissent pas de marge d'appréciation à l'autorité chargée de la répartition des fonds.

Critères discrétionnaires
Discretionary criteria
Elèments d'évaluation subjectifs qui laissent à l'autorité chargée de la répartition des fonds une marge d'appréciation dans la détermination du montant des apports financiers qui reviennent à chaque collectivité.

Dotations
General grants
Apports financiers aux collectivités territoriales sans affectation spéciale.

Dotations de fonctionnement
General grants for operating expenses
Dotations destinées aux dépenses courantes.

Dotations d'investissement
General grants for capital expenditure
Dotations destinées aux dépenses d'investissement (d'équipement).

Dotations mixtes
Mixed general grants
Dotations utilisées pour financer tant les dépenses de fonctionnement que pour celles d'investissement.

Effort fiscal
Tax effort
Niveau d'utilisation par les collectivités territoriales de leur potentiel fiscal.

Impôts locaux exclusifs
Exclusive local taxes
Impôts que les contribuables locaux paient à la collectivité territoriale à laquelle ils sont rattachés. La collectivité locale a le pouvoir de fixer le taux (et éventuellement d'autres éléments des impôts) dans les limites fixées par la loi.

Impôts partagés
Shared taxes
Impôts redistribués entre échelons territoriaux différents et/ou entre collectivités du même échelon.

Impôts locaux affectés
Earmarked local taxes
Impôts dont les recettes sont utilisées à des fins spécifiques.

Péréquation financière
Financial equalisation
Système qui permet de compenser, du moins partiellement, les déséquilibres existant entre collectivités de même échelon; les déséquilibres en question proviennent des différences de capacité fiscale ou de besoins de dépenses.

Prix d'utilisation
Charge
Prix payé par l'usager en fonction des unités de services qui lui sont fournies.

Produits
Products
Ensemble des recettes provenant des services et de l'activité économique d'une collectivité territoriale (ventes publiques de stocks, de terrains, etc).

Redevance
Fee
Montant forfaitaire périodique payé par les usagers en échange d'un service, fixé sans tenir compte des unités de service effectivement fournies.

Recettes fiscales
Tax revenues
Recettes provenant des impôts exclusifs ou partagés.

Ressources propres
Own resources
Ressources dont le niveau est contrôlé par la collectivité territoriale dans les limites fixées par la loi; elles sont caractérisées par leur rattachement à une collectivité déterminée.

Ressources transférées ou transferts financiers
Transferred resources or financial transfers
Ressources versées au budget d'une collectivité par un autre budget, à l'exclusion des emprunts.

Ressources affectées
Earmarked resources
Ressources que les collectivités locales utilisent exclusivement à financer des dépenses spécifiques.

Ressources non affectées
Non-earmarked resources
Ressources dont les collectivités locales disposent librement dans l'exercice de leurs compétences.

Subventions
Earmarked grants
Apports affectés exclusivement à l'exécution d'une tâche bien identifiée ou au financement d'une dépense spécifique.

Subventions de fonctionnement
Specific grants for operating expenses
Subventions affectées à une dépense spécifique de fonctionnement.

Subventions d'investissement
Specific grants for capital expenditure
Subventions affectées à une dépense spécifique d'investissement (d'équipement).

Taux de l'imposition
Tax rate
Pourcentage de l'assiette fiscale utilisée pour calculer l'impôt que les contribuables devront verser (assiette * taux = montant de l'impôt avant déductions).

Total des recettes des communes
Total municipal receipts
Montant global des ressources financières des communes, quelle que soit leur nature ou leur origine, y compris les emprunts.

Transferts
Transfers
Dotations, subventions et impôts partagés.

Transferts horizontaux
Horizontal transfers
Transferts entre collectivités de même échelon territorial.

Transferts verticaux
Vertical transfers
Transferts entre niveaux de gouvernements différents.

Transferts exceptionnels (extraordinaires)
Exceptional transfers
Montants versés à titre exceptionnel, par exemple aux communes sinistrées à la suite d'une catastrophe naturelle.