

N° 256 – 1^{ère} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 29

INTÉRIEUR et LIBERTÉS LOCALES

COLLECTIVITÉS LOCALES

Rapporteur spécial : M. MARC LAFFINEUR

Député

SOMMAIRE

Pages

1ERE PARTIE DU RAPPORT

INTRODUCTION	9
I.- LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES	11
A.- LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES EN FRANCE	11
1.- Des dotations en constante augmentation.....	12
2.- Des mécanismes de plus en plus complexes.....	15
B.- LES MODALITES DE FINANCEMENTS DES COLLECTIVITES LOCALES AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE	23
1.- Une première approche générale.....	24
a) <i>Les transferts financiers aux collectivités locales</i>	24
b) <i>Les ressources fiscales des collectivités locales</i>	28
2.- En Allemagne	30
a) <i>Une répartition des compétences caractéristique d'un Etat fédéral</i>	31
b) <i>Les ressources des collectivités locales</i>	32
3.- Au Danemark.....	35
a) <i>Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales</i>	35
b) <i>Les ressources des collectivités locales</i>	36
4.- En Suède	39
a) <i>Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales</i>	40
b) <i>Les ressources des collectivités locales</i>	40
5.- En Espagne	43
a) <i>L'approfondissement de la décentralisation</i>	43
b) <i>Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales</i>	44
c) <i>Les ressources des collectivités locales</i>	45
6.- En Italie.....	49
a) <i>L'approfondissement de la décentralisation</i>	49
b) <i>Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales</i>	50
c) <i>Les ressources des collectivités locales</i>	52

2EME PARTIE DU RAPPORT

II.– LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITEERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

- A.– LES MODALITES DU CONTRATERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
- B.– LA RECONDUCTION DU CONTRAT EN 2003ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 1.– Les modalités d'indexationERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 2.– L'évolution des dotations sous enveloppeERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - a) *Les dotations de fonctionnement*ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - b) *Les dotations d'équipement*.....ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - c) *Les dotations liées au transfert de compétence*ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 3.– L'ajustement du contrat de croissance et de solidarité par la DCTPERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
- C.– UN MECANISME PERFECTIBLEERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 1.– Le contrat de croissance ne couvre que 53% des dotations de l'Etat aux collectivités localesERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 2.– Le contrat de croissance et de solidarité ne garantit plus aux collectivités locales une prévisibilité de leurs ressources..... ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 3.– Le mécanisme d'ajustement pèse exclusivement sur la DCTPERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

III.– LES DIFFICULTES SOULEVEES PAR LE FINANCEMENT DES STRUCTURES INTERCOMMUNALESERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

- A.– LE POIDS CROISSANT DE L'INTERCOMMUNALITEERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 1.– L'augmentation du nombre de groupements à fiscalité propreERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 2.– Un prélèvement sur recettes en augmentationERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
- B.– UN SYSTEME DE FINANCEMENT A BOUT DE SOUFFLEERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 1.– Le financement de l'intercommunalité pèse sur les dotations de solidaritéERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 2.– Le mécanisme du coefficient d'intégration exerce une influence perturbatriceERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 3.– La notion de potentiel fiscal a perdu de sa pertinenceERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

IV.– LA POLITIQUE DE PEREQUATIONERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

- A.– L'EFFORT GLOBAL EN FAVEUR DE LA PEREQUATION.ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 1.– Les instruments de la péréquationERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 2.– L'effort en faveur de la péréquation en 2002.....ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
- B.– DES DOTATIONS DE SOLIDARITE SOUS CONTRAINTE ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 1.– La dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité ruraleERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 2.– Les règles de répartition de la DGFERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - 3.– Des contraintes financières lourdesERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - a) *Le poids de la dotation forfaitaire*.....ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 - b) *La montée en puissance de l'intercommunalité*ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

4.– La nécessité de recourir à des abondements externes **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

a) Les abondements de la dotation de solidarité urbaine **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

b) Les abondements de la dotation de solidarité rurale **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

C.– LA SITUATION FRAGILE DES FONDS NATIONAUX DE PEREQUATION **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

**V.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU
1^{ER} AOÛT 2001** **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

A.– LA LOGIQUE DE RESPONSABILISATION SUR DES OBJECTIFS PROMUE PAR LA
LOI ORGANIQUE NECESSITERA D'ADAPTER LE MODE DE PRESENTATION DES
CREDITS **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

1.– La loi organique s'inscrit dans une logique d'objectifs et de résultats **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

2.– Les principes introduits par la loi organique nécessiteront d'adapter le mode
de présentation des crédits relatifs aux collectivités locales **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

B.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOMENCLATURE BUDGETAIRE RETENUE PAR LA LOI
ORGANIQUE POURRAIT CONDUIRE A DEFINIR UNE MISSION REGROUPANT LES
CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITES LOCALES **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

1.– Le maintien d'une enveloppe budgétaire regroupant les dotations aux
collectivités locales paraît indispensable **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

2.– La volonté d'assurer la visibilité et la cohérence de la présentation budgétaire
des dotations aux collectivités locales pourrait justifier la mise en place d'une
« mission » **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

3.– La spécificité des prélèvements sur recettes, qui constituent l'essentiel des
dotations attribuées aux collectivités locales, pourrait conduire à revoir la ligne
de partage entre ces prélèvements et les crédits budgétaires **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

*a) Les prélèvements sur recettes pourront-ils être intégrés dans la nouvelle
nomenclature budgétaire ?* **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

*b) Faut-il réexaminer la ligne de partage entre prélèvements sur recettes et crédits
budgétaires ?* **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

CONCLUSION **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

EXAMEN EN COMMISSION **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

A cette date, 90% des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui tient à remercier les services pour leur efficacité.

INTRODUCTION

Dans un contexte marqué par un effort de maîtrise des dépenses de l'Etat, les concours aux collectivités locales devraient s'établir, en 2003, à 58,2 milliards d'euros, en hausse de 3,3% par rapport aux montants ouverts en loi de finances initiale pour 2002.

Cette évolution résulte, pour l'essentiel, des dispositions du contrat de croissance et de solidarité, que l'article 29 du présent projet de loi de finances propose de reconduire en 2003.

Grâce à la reconduction de ce contrat, les collectivités locales seront associées aux fruits de la croissance, l'enveloppe normée des dotations de l'Etat progressant selon un indice prenant en compte l'évolution des prix à la consommation hors tabac et un tiers de la croissance du PIB.

La prise en compte de l'évolution du PIB aura permis aux collectivités locales de bénéficier, de 1999 à 2002, de 960 millions d'euros supplémentaires, par comparaison avec les dotations qu'elles auraient perçues en application du pacte de stabilité, indexé sur la seule inflation.

Toutefois, l'année 2003 ne devrait constituer qu'une année de transition.

La relance de la décentralisation prônée par le Gouvernement devrait, en effet, se traduire par une refonte en profondeur des mécanismes des dotations aux collectivités locales. Aussi, votre Rapporteur spécial s'est-il attaché, par delà les dispositions du projet de loi de finances pour 2003, à souligner la complexité et les insuffisances des concours de l'Etat aux collectivités locales.

I.- LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

A.- LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES EN FRANCE

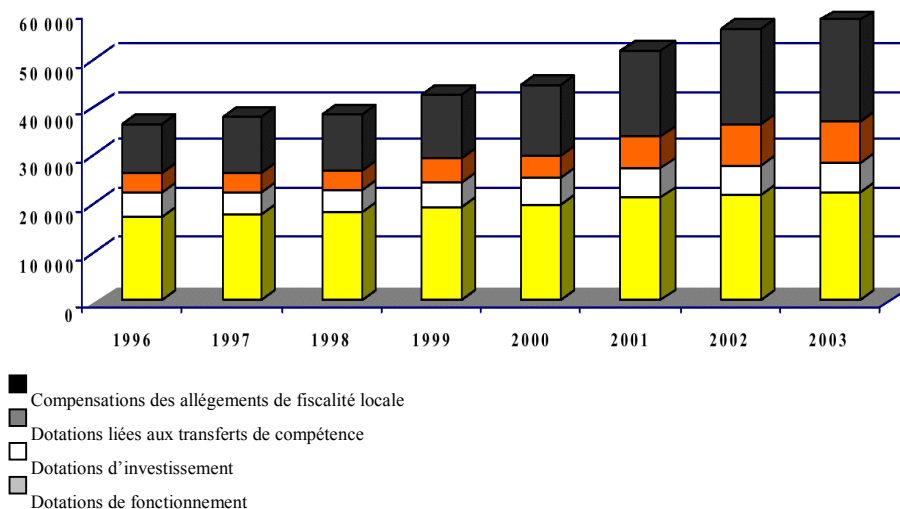
Les concours de l'Etat aux collectivités locales s'élèveraient, pour 2003, à plus de 58,2 milliards d'euros, en hausse de 3,3% par rapport au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2002 (56,3 milliards d'euros).

Si l'on tient compte du prélèvement de 100 millions d'euros opéré sur la régularisation de la dotation globale de fonctionnement demandé par le Gouvernement à l'article 32 du présent projet de loi de finances, les crédits alloués par l'Etat aux collectivités locales se monteraient à 58,3 milliards en 2003.

Comme le souligne le Gouvernement, « *les concours de l'Etat aux collectivités locales ont progressé de 6,8% en moyenne annuelle depuis 1996* ».

EVOLUTION DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES DEPUIS 1996

(en millions d'euros)



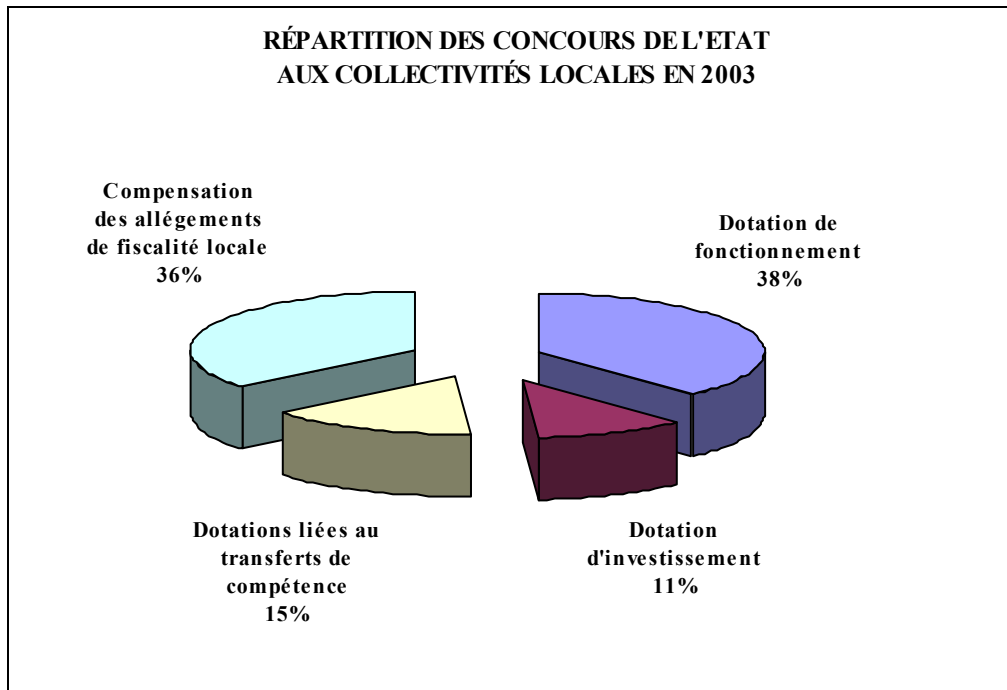
Le montant total des dotations de l'Etat aux collectivités locales se répartissent de la manière suivante :

– les concours destinés au financement des dépenses de fonctionnement s'élèvent à 22,5 milliards d'euros, en hausse de 1,5% par rapport au montant de 2002 ;

– les concours destinés au financement des dépenses d'investissement s'élèvent à 6,1 milliards d'euros, en hausse de 2,1% par rapport au montant de 2002 ;

– les dotations liées aux transferts de compétence s'élèvent à 8,7 milliards d'euros, en hausse de 3,1% par rapport à 2002 ;

– les compensations des allègements de fiscalité locale⁽¹⁾ s'élèvent à 20,9 milliards d'euros en 2003, en hausse de 5,9% par rapport à 2002.



1.– Des dotations en constante augmentation

En 2003, les dotations allouées aux collectivités locales représenteraient ainsi 19% des dépenses de l'Etat⁽²⁾. Elles constituent ainsi le second poste de dépenses de l'Etat, derrière celles consacrées à la Fonction publique et devant celles relatives à la dette publique.

(1) Ces dotations ne prennent en compte que les allègements de fiscalité locale. Les compensations liées à la suppression d'impôts locaux (part régionale de la taxe d'habitation ou encore droits de mutation à titre onéreux perçus par les régions) font l'objet de dotations particulières, recensées dans les dotations de fonctionnement, tandis que celles liées à la modification d'impôts transférés (baisse des droits de mutation à titre onéreux perçus au profit des départements ou exonérations de taxe différentielle sur les véhicules à moteur) sont intégrées, en vertu des principes de décentralisation, dans la dotation générale de décentralisation.

(2) Il convient d'ajouter aux 273,5 milliards d'euros le montant des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales (36,35 milliards d'euros en 2003).

BUDGET DE L'ETAT EN 2003 PAR CATEGORIES DE DÉPENSES ET PAR SECTEUR

	Evolution annuelle 1997-2002 (en%)	PLF 2003 (en md €)	En % du BG
Fonction publique	3,2	120,7	44,1
Dettes publiques nettes	0,8	38,3	14,0
Emploi	0,5	14,2	5,2
Transferts sociaux	3,5	21,0	7,7
Défense (hors rémunérations)	- 1,9	17,2	6,3
Interventions économiques et diverses	2,0	23,6	8,6
Etablissements et entreprises publiques	2,3	16,7	6,1
Dépenses en capital civiles	- 0,4	7,9	2,9
Subventions aux régimes sociaux spéciaux	- 1,9	6,7	2,5
Fonctionnement de l'Etat	2,6	7,1	2,6
Budget général à structure constante	2,0	273,5	100,0

Source : Rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances pour 2003.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, les concours de l'Etat aux collectivités locales ont progressé de 3,4% par an en moyenne entre 1985 et 2001 ⁽¹⁾. Cette progression a été supérieure à celle des dépenses de l'Etat.

Il en est de même sur le court terme : les concours de l'Etat aux collectivités locales se sont accrus, à périmètre constant, de 1,3% par an en volume depuis 1997, les dépenses de l'Etat augmentant sur la même période de à 0,4% par an en volume.

La croissance des dotations de l'Etat aux collectivités locales s'explique essentiellement par l'augmentation de dotations liées aux transferts de compétence, ainsi que par celle des compensations des allègements de fiscalité locale.

De 1997 à 2002, les dotations liées aux transferts de compétence augmentent de 78% et les compensations versées aux collectivités locales suite à des allègements de fiscalité locale de 71%. Précisons que sont comptabilisées comme des transferts de compétence les compensations aux collectivités locales versées suite à la suppression de la vignette pour les particuliers et à celle de la part départementale des droits de mutations à titre onéreux (DMTO), toutes deux intégrées au sein de la dotation globale de décentralisation (DGD).

En revanche, les dotations allouées par l'Etat aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités locales sont celles qui augmentent le moins rapidement sur la période.

(1) En francs constants.

RÉPARTITION PAR NATURE DES DOTATIONS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Augmentation 1997-2002	Augmentation en moyenne annuelle
Dotations de fonctionnement	17.904,37	18.210,49	19.665,77	20.061,53	21.669,11	23.562,33	+ 31,6%	+ 6,3%
Dotations d'investissement ...	4.797,72	4.963,59	5.015,42	5.350,81	6.025,91	6.048,43	+ 26,1%	+ 5,2%
Dotations liées aux transferts de compétence	3.887,60	3.953,15	5.048,20	4.463,71	6.557,82	6.928,80	+ 78,2%	+ 15,6%
Compensations des allègements de fiscalité locale	11.564,93	11.323,61	13.049,94	14.869,27	17.572,22	19.782,87	+ 71,1%	+ 14,2%
Total des dotations de l'Etat	38.154,63	38.450,84	42.779,33	44.745,31	51.825,06	56.322,44	+ 47,6%	+ 9,5%
Recettes fiscales	55,57	58,17	57,95	56,76	52,79	n.d.		

Source : Direction générale des collectivités locales.

Votre Rapporteur spécial soulignera, à cet égard, la très vive croissance du coût pour l'Etat des compensations d'allègements d'impôts locaux. Entre 1998 et 2002, ce coût a été pratiquement multiplié par quatre et atteint près de 18 milliards d'euros en 2003.

Cette hausse est essentiellement due aux compensation liées à la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle : en 2003, cette compensation s'élèverait, en chiffres brutes, à 9,57 milliards d'euros et, en chiffres nets, à 6,23 milliards d'euros.

COÛT DES COMPENSATIONS D'ALLÈGEMENTS D'IMPÔTS

	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003
41-51-50 Contrepartie de l'exonération d'impôt foncier	68,6	45,0	30,5	107,9	96,4	94,8
41-51-80 Contrepartie de l'exonération de taxes sur les propriétés non bâties	3,8	3,8	3,8	3,8	4,0	4,0
41-23 Compensation aux départements des réductions de taxe de publicité foncière	3,1	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
41-55 Dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales		771,4	782,7	927,2	1.819,0	1.861,1
Compensation aux départements vignette + DMTO		503,1	1.205,0	3.246,1	3.472,0	3.546,4
DCTP	2.643,9	2.107,6	1.814,0	1.755,9	1.543,0	1.463,3
Exonérations relatives à la fiscalité locale	1.814,1	1.827,9	1.917,5	1.946,5	1.920,0	1.971,0
Suppression de la part salariale de la TP		1.789,9	3.483,5	5.389,1	7.804,0	9.033,0
Total	4.533,5	7.060,0	9.239,2	13.378,8	16.500,3	17.975,9

La transformation d'impôts locaux en dotations dont l'Etat maîtrise le montant et les taux d'évolution n'est pas sans soulever de difficulté : cette évolution tend à réduire l'autonomie financière des collectivités locales.

Selon les données publiées par l'Observatoire des finances locales en 2002, l'Etat a pris en charge, en 2001, 30,5% des recettes fiscales des collectivités locales

perçues au titre des quatre « vieilles ». Ce pourcentage passe à 33,7% pour la taxe d'habitation et 42,5% pour la taxe professionnelle.

Certes, la réduction de la part des impôts dans les recettes totales des collectivités locales est une tendance ancienne. Le principal concours de l'Etat aux collectivités locales, la dotation globale de fonctionnement, était, à l'origine, la compensation de la suppression d'un impôt local.

Cette évolution a, par la suite, au cours des années 80 été mise en sommeil : la loi du 10 janvier 1980 donne priorité à l'aménagement de la fiscalité directe locale ; la loi du 2 mars 1982 prévoit que les transferts de compétences devront être prioritairement financés par des ressources fiscales, les dotations budgétaires n'intervenant que pour le solde.

Le développement de la fiscalité locale a donc été au cours des années 80 un des éléments constitutifs de la décentralisation.

Depuis 1998, une tendance inverse est à l'œuvre : les départements ne perçoivent plus la taxe foncière sur les propriétés non bâties et ne votent plus les taux des droits de mutation à titre onéreux ; les régions ne perçoivent plus la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux ni, depuis 2000, la taxe d'habitation. En 2004, lorsque la part salariale de la taxe professionnelle aura disparu, l'ensemble des collectivités locales sera privé du tiers du produit de cet impôt.

Selon votre Rapporteur spécial, cette évolution marque un recul de la décentralisation.

La suppression des recettes fiscales précitées a beau donner lieu au versement de compensations aux collectivités locales, ces compensations sont déterminées selon des modalités, généralement fixées en loi de finances, qui peuvent à tout moment évoluer. On peut, à titre d'illustration, citer l'exemple du régime de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), mise en place en 1987, afin de regrouper quatre compensations d'allègements de taxe professionnelle. En dix ans, la DCTP a connu huit aménagements successifs.

Du fait de l'importance croissante des compensations versées par l'Etat dans le cadre de la suppression d'impôts locaux, les collectivités locales sont de plus en plus placées en situation de dépendance financière vis-à-vis de l'Etat, puisqu'elles maîtrisent de moins en moins l'évolution de leurs ressources. Il en résulte également un risque de déresponsabilisation des acteurs locaux. Pour l'Etat, cette évolution, délicate à remettre en cause, renforce l'inertie des dépenses budgétaires.

2.- Des mécanismes de plus en plus complexes

L'importance prise par les concours de l'Etat aux collectivités locales s'est accompagnée d'une complexification sans cesse grandissante du régime des dotations versées.

Comme le souligne le rapport présenté en mars 2002 par le ministère de l'intérieur et par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *le dispositif des dotations [de l'Etat aux collectivités locales] est devenu complexe et peu lisible* », en raison de la multiplicité des objectifs poursuivis et de l'accumulation de réformes partielles sans refonte d'ensemble.

Les facteurs de complexité sont extrêmement divers :

- **Les dotations de l'Etat aux collectivités locales sont gérées par dix-sept ministères.**

Les subventions et dotations liées aux transferts de compétences sont principalement inscrites au budget du ministère de l'intérieur, mais certaines font exception, comme la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage, inscrite au budget du ministère de l'emploi et de la solidarité.

Les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs sont financées principalement sur le budget des charges communes, mais également pour partie sur le budget du ministère de l'intérieur, s'agissant des contreparties de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, sans compter les contreparties qui ont donné lieu à l'abondement de dotations préexistantes.

Les dotations figurant sur des comptes spéciaux du Trésor sont réparties sur quatre comptes différents, essentiellement rattachés au ministère de l'agriculture, mais également au ministère des sports.

- **Ces dotations poursuivent des objectifs multiples et mal explicités.**

Se mêlent des objectifs tels que l'octroi de financements stables aux collectivités locales (DGF en section de fonctionnement, FCTVA en section d'investissement), la compensation des mesures d'exonérations ou d'allègements de la fiscalité locale votées par le Parlement, la compensation des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales, l'orientation par l'Etat des investissements publics locaux ou encore le développement de la péréquation entre collectivités qu'il s'agisse des collectivités urbaines ou des collectivités rurales... sans compter les mesures ciblées visant à résoudre des difficultés particulières.

- **Les modalités de calcul des dotations sont extrêmement complexes, rendant peu lisible l'évolution de celles-ci.**

Votre Rapporteur spécial illustrera son propos par l'exemple de la DGF.

Le montant prévisionnel de la DGF inscrit en loi de finances initiale repose sur un mode de calcul particulièrement complexe, fondé sur une base et un taux d'évolution déterminés en fonction de données provisoires et intégrant des effets de régularisation au titre d'exercices antérieurs, ainsi que des majorations exceptionnelles.

La base à partir de laquelle est calculée la DGF résulte d'abord, en application de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, d'une opération de recalage : la dotation de l'année précédente est recalculée en fonction des derniers indices économiques connus. L'indice appliqué à cette base est égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages, hors tabac, de l'année de versement et de la moitié de la croissance du produit intérieur brut en volume de l'année précédente. Le montant théorique de la DGF qui résulte de ce calcul est celui qui est pris en compte dans le calcul de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité.

Plusieurs retraitements sont ensuite effectués à partir du montant théorique ainsi calculé. En vertu de l'article L. 1613-2 du CGTC, il est procédé à une régularisation du montant de la DGF versé en année n en fonction du montant définitivement calculé pour la DGF à attribuer au titre de $n-2$. L'évolution de la DGF qui en résulte sert de base pour le calcul des dotations évoluant comme la DGF. Par ailleurs, depuis 1999, la DGF bénéficie de majorations exceptionnelles d'ampleur considérable.

Le jeu de recalages et de régularisations provoque ainsi des variations erratiques de la DGF, décalées de la conjoncture économique, et rend incertain le montant finalement alloué aux collectivités locales.

Votre Rapporteur spécial estime qu'il convient désormais de simplifier les modalités de calcul de la DGF. Ne conviendrait-il pas, par exemple, de déterminer de façon définitive le montant de la DGF en loi de finances initiale, sur la base des derniers indices économiques connus, afin d'éviter les opérations de recalage et de régularisation ?

Une réforme des modalités de calcul de la DGF permettrait en outre d'éviter d'avoir recours à la pratique des « majorations exceptionnelles », par nature peu prévisibles, même si certaines sont reconduites d'année en année, et qui altèrent la lisibilité non seulement de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement, mais également celle de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité dans laquelle elles ne sont pas prises en compte.

• Afin de répondre à une multiplicité d'objectifs et de prendre en compte l'hétérogénéité des collectivités locales, **les critères pris en compte dans l'éligibilité et la répartition des concours se sont multipliés.**

La détermination de l'éligibilité des collectivités aux dotations et leur répartition font appel à des critères essentiellement fiscaux (comme le potentiel fiscal ou le coefficient d'intégration fiscale), mais également démographiques (population), physiques (superficie des collectivités), sociaux (nombre de logements sociaux). Chaque critère est pris en compte à des degrés variables et se combine avec d'autres.

Au total, plus de cinquante critères sont pris en compte, dont vingt-trois pour la seule DGF, nécessitant chaque année la collecte et le traitement de près de deux millions de données.

CRITERES D'ELIGIBILITE ET DE REPARTITION DES DOTATIONS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

CRITÈRES À PRENDRE EN COMPTE	SOURCE DES DONNÉES	DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT											Dotations d'équipement		Financement des transferts de compétence				
		DGF des communes et groupements				DGF des départements				FNPTP			DSI	Dot. élu local	DGE	FCTVA	DGD	DRES DDEC	
		DF	DA			DF	DPéré.	DFM	CCAS	FNP	DDR	DCTP							
	DI	DSU	DSR																
Critères démographiques																			
population INSEE	INSEE	X	X	X	X		X	X	X	X	X			X	X				
Nb. résidences secondaires	INSEE	X	X	X	X		X	X	X	X	X			X	X				
Nombre d'instituteurs	Préfectures (avec les IA)												X						
Nombre d'élèves	Min. Educ. Nat. + préfectures				X													X	
Nombre de naissances	INSEE + Min. Educ. Nat																	X	
Critères fiscaux																			
Bases locales d'imposition	Dir. Gén. Impôts		X	X	X		X	X		X	X	X		X	X				
Produit de la fiscalité locale	Préfectures (avec les CDA)		X	X	X		X	X		X	X	X		X	X				
TEOM	Préfectures (avec les CDA)		X	X	X					X	X								
REOM	Préfectures (avec les CDA)		X	X	X					X	X								
Redevance assainissement	Préfectures (avec les CDA)		X								X								
Transferts produits fiscaux	Préfectures (avec les CDA)		X	X	X		X	X		X	X	X		X	X				
Produit des exonérations	Préfectures (avec les CDA)			X	X					X									
Critères sociaux																			
Nombre de logements sociaux	Min. Equipement + divers			X				X											
Nb. de bénéficiaires de l'APL	CNAF + MSA + SNCF + RATP			X				X											
Revenu par habitant	Dir. Gén. Impôts			X															
Taux de chômage	Min. Emploi et Solidarité																		
Critères physico-financiers																			
Nombre de collectivités	Préfectures			X							X				X				
Nb. collec ^{vités} en zone montagne	Préfectures										X								
Superficie	Préfectures				X			X											
Prélèvement CCAS	Préfectures	X							X										
Prélèvement FDPTP	Préfectures																		
Dépenses réelles de fonct ^{ment}	Préfectures							X											
Dépenses réelles d'investiss ^{ment}	Dir. Gén. Compta. Pub. + Min. Agri.														X	X			
Dépenses de transfert	Préfectures		X								X								
CC à TPU éligibles à la bonif.	Préfectures		X								X								
Longueur de voirie	Préfectures (avec les DDE)				X			X							X				
Longueur voirie zone montagne	Préfectures (avec les DDE)				X			X							X				
Nombre de logements	Dir. Gén. Impôts			X				X											
Nombre d'amendes	Préfectures + Défense																		
Superficie bâtiments scolaires	Min. Educ. Nat.																		X
Critères spécifiques outre-mer	Préfectures			X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X			X
Données calculées																			
Potentiel fiscal	DGCL		X	X	X		X	X		X	X	X		X	X				
Effort fiscal	DGCL			X	X					X									
Coeff. d'intégration fiscale	DGCL		X								X								
Eligibilité à DSU/DSR/FSRIF/OM	DGCL	X			X				X			X							

Dotation calculée sur la base des charges transférées

Source : Direction générale des collectivités locales.

Chaque critère est pris en compte à des degrés variables et se combinent avec d'autres.

Votre Rapporteur spécial soulignera que peu de critères résultent de données statistiques directement exploitables. C'est pourquoi, elles exigent des traitements spécifiques, parfois extrêmement lourds.

On peut citer, par exemple, le critère de la population. Comme le souligne le ministère de l'intérieur dans le rapport précité : *« La population dite « DGF », consiste pour les communes à ajouter à leur population « totale », qui résulte elle-même de l'addition de la population « municipale », de la population « comptée à part » et, en cas de recensement complémentaire, de la population dite « fictive », une population représentative des charges générées par la présence de résidences secondaires occupées seulement une partie de l'année. Cette prise en compte est opérée sur la base forfaitaire d'un habitant par résidence secondaire, soit quatre habitants résidant dans la commune trois mois dans l'année. Depuis la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, il est en outre ajouté à cette population un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil conventionnée au titre de l'aide à la gestion des aires d'accueil, et deux habitants par place de caravane si la commune était éligible l'année précédente à la DSU ou à la fraction « bourg-centres » de la DSR. »*

Il va sans dire que l'utilisation de données existantes, à partir des fichiers de l'Insee par exemple, simplifierait la tâche du ministère de l'intérieur, en charge de la gestion de l'essentiel des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

- **Les dotations obéissent à des règles d'évolution diverses**, qui font référence à l'évolution de la conjoncture économique (pour la dotation globale de fonctionnement), au niveau des recettes fiscales nettes de l'Etat (fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et fonds national de péréquation), à la formation brute de capital fixe de l'Etat (dotations d'équipement) ou encore aux mouvements financiers réellement constatés (fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée).

- **Ces modalités d'indexation peuvent être extrêmement instables**, comme en témoigne l'exemple de la DCTP qui a connu huit aménagements successifs en dix ans.

Son indexation initiale sur les recettes fiscales nettes de l'Etat a donné lieu à un premier gel en 1992, afin de financer la mise en place de la dotation de développement rural (DDR), puis à un second gel partiel en 1995, afin de financer la mise en place du FNP. Entre temps, a été institué en 1994 un dispositif de réfaction des attributions de DCTP pour les collectivités les plus favorisées ⁽¹⁾.

Depuis 1996, le mode d'indexation de la DCTP a été remanié en profondeur puisqu'à l'indexation sur les recettes fiscales nettes de l'Etat s'est substitué le mécanisme de « l'enveloppe normée », dont la DCTP constitue la

(1) Celles dont les recettes de taxe professionnelle connaissent une progression importante par rapport à 1987.

variable d'ajustement. Le remplacement du « pacte de stabilité » pour la période 1996-1998 par le « contrat de croissance et de solidarité » pour 1999-2003 a desserré la contrainte exercée sur la DCTP, en raison de la prise en compte, dans l'indexation du contrat, d'une fraction croissante de la progression du PIB. En outre, dans un souci de péréquation, la mise en place du contrat en 1999 a été accompagnée de l'instauration d'une modulation des baisses de DCTP qui permet aux collectivités défavorisées ⁽¹⁾ de bénéficier d'une baisse de DCTP réduite de moitié par rapport à la baisse moyenne. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2003, le Gouvernement propose toutefois de supprimer cette modulation de la baisse de la DCTP, qui s'est révélée particulièrement coûteuse pour certaines communes. Les communes et groupements défavorisés continueraient toutefois de bénéficier d'une compensation au titre des baisses constatées entre 1998 et 2001, financée par le FNPTP.

Enfin, en application de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, la DCTP a financé en 2000 et 2001 une partie de la dotation d'intercommunalité allouée aux nouvelles communautés d'agglomération, l'intégralité du financement des communautés d'agglomération ayant toutefois été réintégrée dans la DGF à l'occasion de la loi de finances pour 2002.

• **Les circuits de financement sont imbriqués**, si bien que la compréhension des modalités de calcul des dotations relève désormais d'un cénacle de spécialistes.

La DGF est, en effet, répartie en différentes parts ayant chacune leurs règles d'évolution et de répartition.

Au sein de la part allouée aux départements, la masse est répartie entre trois composantes (dotation forfaitaire, dotation impôts ménages et dotation potentiel fiscal), complétées par un mécanisme de garantie et par un mécanisme de redistribution entre départements, financé pour partie par un prélèvement sur la masse totale et pour partie par un prélèvement sur les départements les plus favorisés (dotation de fonctionnement minimal et majoration).

Au sein de la part allouée aux communes et à leurs groupements, la répartition des masses conduit à financer, en premier lieu, la dotation forfaitaire des communes, le solde constituant la dotation d'aménagement, elle-même composée de la dotation des groupements et des dotations de péréquation communales (dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité rurale). Enfin, la dotation des groupements est elle-même constituée d'autant de dotations différentes qu'il y a de catégories de groupements à fiscalité propre, soit six au total, les règles de répartition faisant intervenir pour chaque catégorie une dotation de base (15% de l'enveloppe de la catégorie) et une dotation de péréquation (85% de l'enveloppe), ainsi que plusieurs mécanismes de garanties et d'écarternements destinés à modérer les fluctuations annuelles des attributions. Les dotations de péréquation communales

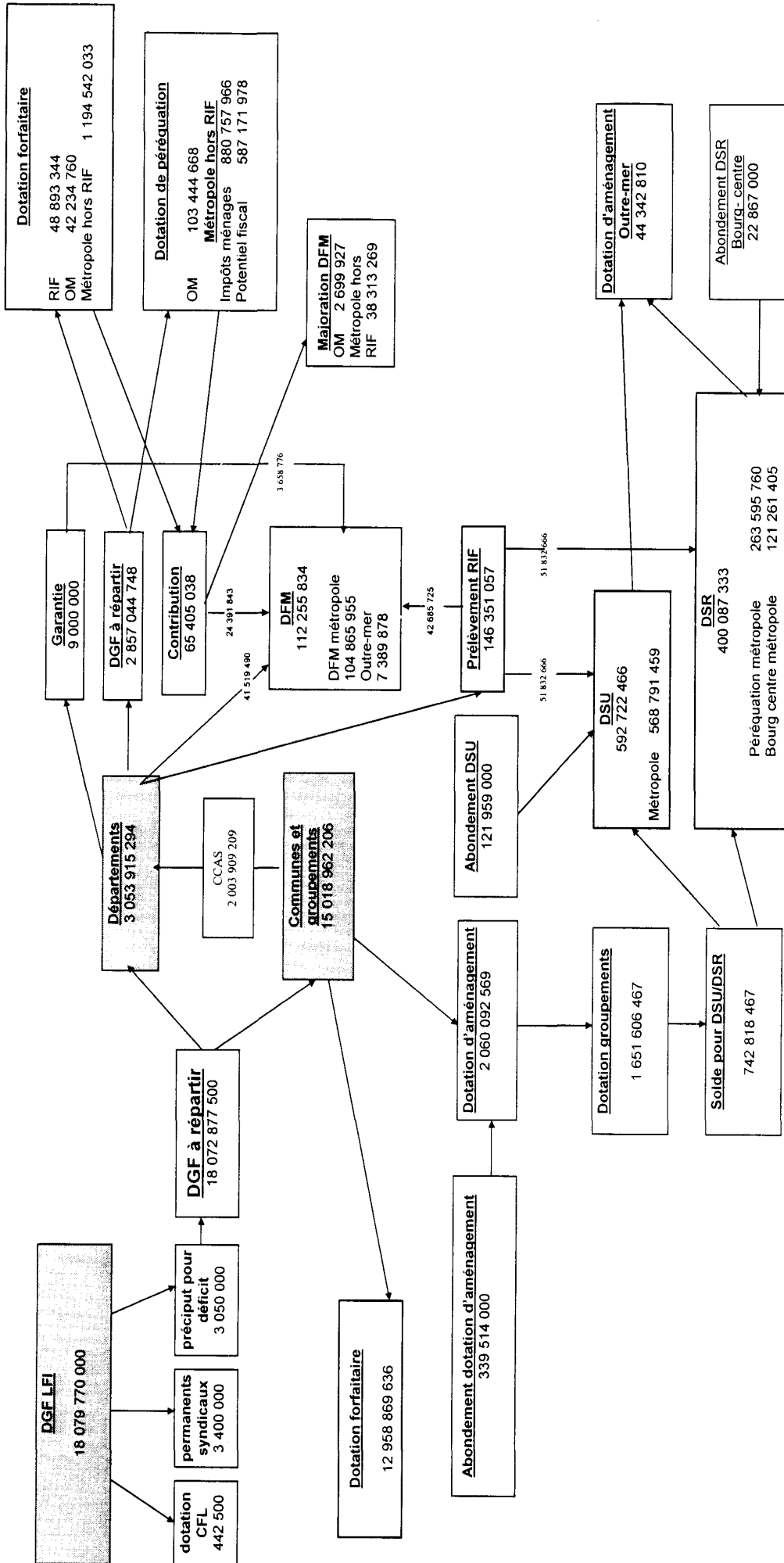
(1) *Communes éligibles à la DSU ou bénéficiaires de la fraction « bourgs-centres » de la DSR, départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimal et régions éligibles au fonds de correction des déséquilibres régionaux.*

constituent le solde de la dotation d'aménagement, après financement de l'intercommunalité, et se répartissent entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale elle-même composée de deux fractions (« bourgs-centres » et « péréquation »).

La complexité de la répartition de la DGF s'est doublée en 2000, 2001 et 2002, de la prise en compte par tiers des variations de population constatées à l'issue du recensement général de la population de 1999, ainsi que de la mise en œuvre d'un transfert financier de la dotation forfaitaire des communes vers la DGF des départements, en parallèle de la suppression, en application de la loi du 27 juillet 1999 relative à la couverture maladie universelle, des contingents communaux d'aide sociale (CCAS).

Le schéma ci-joint démontre à lui seul la complexité des circuits financiers relatifs aux diverses dotations composant la DGF.

**Dotation globale de fonctionnement 2002
Masses réparties**



- **L'imbrication des circuits de financement explique la difficulté de réformer les mécanismes des dotations de l'Etat aux collectivités locales**, toute mesure ayant des répercussions difficiles à évaluer.

Les réformes mises en œuvre n'ont donc été que partielles, sans refonte d'ensemble. Or, l'accumulation de réformes partielles renforce la complexité du dispositif, en contribuant à l'accumulation de logiques différentes, voire contradictoires.

Ainsi, beaucoup des dotations en vigueur, notamment la DGF ou la DCTP, ont été historiquement mises en place afin de compenser des mesures d'exonérations ou d'allègements de fiscalité locale votées par le Parlement. Elles ont ensuite évolué sous l'effet des réformes successives. Il découle de la logique initiale de compensation l'existence d'écarts de dotations entre collectivités qui, légitimes au moment de la mise en place d'une mesure de compensation fiscale, sont de moins en moins bien compris et acceptés avec le temps, et finissent bien souvent par apparaître injustifiés dans la mesure où elles ont figé les situations acquises à un moment donné.

Comme le souligne le Gouvernement dans le rapport précité de mars 2002, *« l'accumulation de réformes avec des logiques différentes, avec des chronologies hétérogènes, n'a pu que conduire, en l'absence d'une refonte globale, à un dispositif cumulant de multiples facettes, chacune légitime, mais dont la cohérence d'ensemble n'est plus assurée »*.

Selon votre Rapporteur spécial, une refonte de l'ensemble des mécanismes des dotations de l'Etat aux collectivités locales est désormais impérative. La relance prochaine de la décentralisation, ainsi que la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, rendent cette démarche inéluctable si l'on entend mesurer l'efficacité et améliorer la transparence des concours de l'Etat aux collectivités locales.

B.- LES MODALITES DE FINANCEMENTS DES COLLECTIVITES LOCALES AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE

Votre Rapporteur spécial a estimé souhaitable d'étudier les relations financières liant l'Etat et les collectivités locales dans les Etats membres de l'Union européenne.

Sans qu'il soit possible de les analyser de manière aussi précise que dans le cas français, il ressort de cette étude qu'un mouvement général vers un renforcement de la décentralisation et de la régionalisation a touché l'ensemble des pays de l'Union européenne, se traduisant par une extension du champ de compétences des collectivités locales. Il s'en est suivi une modification des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, que votre Rapporteur spécial analysera de manière plus poussée pour l'Allemagne, le Danemark, la Suède, l'Italie et l'Espagne.

1.– Une première approche générale

a) *Les transferts financiers aux collectivités locales*

Les collectivités locales bénéficient dans tous les pays européens de transferts financiers.

➤ *L'origine budgétaire des transferts financiers*

Les transferts financiers proviennent, au sein du budget de l'Etat (ou des Etats fédérés) soit de recettes fiscales identifiées, soit à la fois de recettes fiscales identifiées et de ressources budgétaires non spécifiques, soit encore exclusivement de ressources budgétaires non spécifiques.

• **Les transferts provenant de recettes fiscales identifiées**

Dans la majorité des pays de l'Union européenne, une part des transferts financiers de l'Etat (ou des Etats fédérés) vers les collectivités locales provient de recettes fiscales clairement identifiées.

IMPOTS TRANSFERES

Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> • 15% de l'impôt national sur le revenu • 2,1% du produit de la TVA
Autriche	<ul style="list-style-type: none"> • Transfert d'une partie de 14 impôts (dont l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les salaires et l'impôt sur le chiffre d'affaires)
Danemark	<ul style="list-style-type: none"> • 12% de l'impôt national sur les entreprises
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> • 35% du produit de la TVA • 40% des taxes sur les carburants, sur le tabac et sur l'alcool
Finlande	<ul style="list-style-type: none"> • 37% de l'impôt national sur les entreprises
Grèce	<ul style="list-style-type: none"> • Dotation générale communale (20% de l'impôt sur le revenu, 50% de la vignette automobile, 3% des droits de mutation) • Dotation départementale (15% de la taxe sur la circulation automobile, 10% des droits de mutation, 4,5% des taxes sur les véhicules, 2% de la TVA)
Italie	<ul style="list-style-type: none"> • Une partie des taxes sur l'assurance • Fonds de compensation interrégionale : 38,5% de la TVA et une partie des taxes pétrolières
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> • 33% de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les entreprises et de la TVA
Royaume-Uni	<ul style="list-style-type: none"> • Impôt foncier sur les entreprises

• **Les transferts financiers provenant de ressources mixtes**

On en trouve essentiellement en Allemagne, en Irlande et au Luxembourg :

– en Allemagne, le fonds de péréquation communale est alimenté à la fois par une partie des dotations que le Land reçoit du Bund et par un pourcentage du produit des impôts du Land ;

– en Irlande, le fonds général aux collectivités locales est alimenté à la fois par la totalité du produit de la vignette automobile et par une contribution du ministère des finances indexée sur l'inflation ;

– au Luxembourg, le fonds communal de dotation financière est financé à la fois par des allocations de l'Etat et par une partie du produit d'impôts nationaux : 18% de l'impôt national sur le revenu, 10% de la TVA et 20% de la taxe sur les véhicules.

- **Les transferts provenant de ressources budgétaires non spécifiques**

Les transferts d'investissement proviennent généralement de ressources budgétaires non spécifiques. Différents transferts de fonctionnement proviennent également dans plusieurs pays de ressources budgétaires non spécifiques, par exemple en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en France, en Italie, au Royaume-Uni et en Suède.

- *Les critères d'attribution des transferts financiers*

Les transferts affectés sont attribués soit pour l'exercice d'une compétence déterminée, soit pour la réalisation d'une opération précise.

S'agissant des transferts non affectés, la répartition de leur produit entre les collectivités se fait dans le cadre de critères qui ont souvent une vocation péréquatrice. Les critères de répartition les plus fréquents sont le nombre d'habitants et les écarts de richesse fiscale, mais aussi la superficie, les besoins financiers, le niveau d'infrastructures, le taux de chômage... Ces différents critères se combinent généralement.

TABLEAU DES PRINCIPAUX CRITERES DE REPARTITION DES TRANSFERTS

	Dénomination de la dotation	Critères de répartition
Allemagne	Dotation globale	Ressources fiscales et besoins financiers estimés des communes
Belgique	Fonds des communes Fonds des provinces	Critères différents selon les régions
Danemark	Dotation générale	Bases fiscales
Finlande	Dotation générale	Nombre d'habitants, dispersion géographique, présence d'îles, dépenses de transports publics, bilinguisme
France	Dotation globale de fonctionnement Dotation générale de décentralisation	Population Répartition en fonction des charges transférées
Grèce	Dotation générale aux communes Dotation générale aux départements	Population, climat, potentiel fiscal, superficie, longueur du réseau d'adduction d'eau et d'assainissement des eaux usées, longueur du réseau routier Nombre d'habitants, taille du réseau routier, niveau des services sociaux
Luxembourg	Fonds communal	Nombre d'habitants, densité
Pays-Bas	Fonds communal Fonds provincial	Capacité fiscale, différences de coûts structurels
Portugal	Fonds général municipal Fonds de cohésion municipale Fonds de financement des paroisses	Superficie, population, montant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, nombre de paroisses Inégalités sociales, écarts de richesse fiscale Superficie, nombre d'habitants
Royaume-Uni	Revenue support grant	Estimation des besoins de dépenses de chaque collectivité
Suède	Dotation globale	Pyramide des âges (niveaux d'aides différents selon la tranche d'âge), nombre d'habitants.

C'est en Allemagne, au Danemark et en Suède que les mécanismes de péréquation des recettes sont les plus élaborés.

En Allemagne, l'objectif des mécanismes de péréquation, consacrés dans la Loi fondamentale, est d'assurer une certaine homogénéité des conditions de vie sur le territoire, d'aboutir à une juste répartition des ressources, d'éviter la surimposition.

Au Danemark et en Suède, les collectivités locales bénéficient, en plus d'une dotation globale dont la répartition fait l'objet d'une péréquation (en fonction de la taille démographique et de la pyramide des âges en Suède et en fonction du niveau des bases fiscales au Danemark), de dispositifs d'« égalisation » des besoins et des recettes des collectivités, financés par les collectivités elles-mêmes. En matière d'égalisation des revenus, les communes dont le revenu imposable par habitant est inférieur à la moyenne nationale reçoivent une dotation financée par une contribution des communes dont le revenu imposable par habitant est supérieur à la moyenne nationale.

➤ *L'importance des transferts financiers*

Lorsque ce poids est important, celui des ressources fiscales est généralement faible.

**POIDS DES TRANSFERTS FINANCIERS REÇUS PAR
RAPPORT AUX RECETTES LOCALES HORS EMPRUNT**

(en %)

Allemagne	55
Autriche^(a)	39
Belgique	46
Danemark	18
Espagne	59
Finlande	23
France	25
Grèce	60
Irlande	47
Italie^(b)	65
Luxembourg	37
Pays-Bas	62
Portugal	49
Royaume-Uni	n.d.
Suède	13

(a) Vienne incluse.

(b) Secteur sanitaire inclus.

➤ *Les mécanismes d'évolution des transferts financiers*

Les marges de manœuvre locales sont meilleures lorsque les transferts financiers assurent aux collectivités des ressources à la fois stables, simples et adaptées à l'évolution de leurs charges. Ceci dépend des mécanismes pris en compte pour déterminer l'évolution annuelle du niveau des transferts. Ces mécanismes diffèrent selon que les transferts proviennent ou non de recettes fiscales identifiées.

• **Les transferts provenant d'impôts d'Etat identifiés**

Il s'agit dans la plupart des pays d'impôts dont le produit est sensible à la conjoncture économique. Le produit distribué aux collectivités locales est de ce fait fluctuant.

• **Les transferts financiers non constitués de ressources fiscales identifiées**

Les mécanismes d'évolution du montant annuel de ces transferts, déterminés le plus souvent dans les lois de finances, prennent généralement en compte des facteurs tels que l'évolution du taux d'inflation (en France, au Danemark et en Irlande), du niveau des salaires (au Danemark) ou encore des recettes ou des dépenses de l'Etat (au Pays-Bas). Dans quelques pays, comme la France ou, depuis

peu, le Royaume-Uni, les mécanismes d'évolution du niveau des dotations sont déterminés dans un cadre pluriannuel afin d'offrir aux collectivités une meilleure lisibilité.

Les marges de manœuvre locales peuvent être altérées si le montant des transferts financiers n'intègre pas suffisamment le coût des mesures législatives nouvelles relatives aux collectivités, ainsi que celui des transferts de compétence de l'Etat aux collectivités. Dans quelques pays, ces coûts supplémentaires sont obligatoirement pris en compte lors des négociations entre l'Etat et les associations de collectivités locales. Au Danemark, l'évolution du niveau de la dotation globale dont bénéficient les communes et les comtés fait l'objet d'une négociation annuelle entre les associations de collectivités locales et l'Etat. Celle-ci prend en compte, outre l'évolution générale des prix et des salaires, l'impact financier pour les collectivités locales des dispositifs législatifs adoptés au cours de l'année et des actions gouvernementales en matière sociale.

b) Les ressources fiscales des collectivités locales

S'agissant des ressources fiscales des collectivités locales, il existe en Europe trois grandes catégories d'impôts locaux : les impôts fonciers, les impôts sur le revenu des personnes physiques et les impôts sur les activités économiques.

➤ *L'impôt foncier*

C'est l'impôt local commun au plus grand nombre de pays : il est présent partout, sauf en Suède.

Il s'agit dans la plupart des pays d'un impôt « spécialisé » au niveau communal. C'est le cas en Allemagne, en Autriche, en Espagne, en Finlande, en Grèce, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas ainsi qu'au Portugal. Il est en revanche « empilé »⁽¹⁾ et perçu par tous les niveaux de collectivités locales en Belgique, au Danemark, en France, en Irlande et au Royaume-Uni.

Les collectivités ont une marge de manœuvre sur le taux de l'impôt foncier, à l'exception des comtés danois, pour lesquels le taux de l'impôt foncier est fixé par le Gouvernement :

– le taux est fixé librement par les collectivités locales en Allemagne, en Irlande, en Belgique et au Royaume-Uni ; toutefois, les régions belges peuvent décider par circulaire d'un encadrement des taux, tandis que les collectivités locales britanniques, jugées trop dépensières par le Gouvernement, peuvent se voir imposer une diminution de leur taux d'imposition foncier ;

– dans les autres pays, le taux est encadré par des taux planchers et plafonds.

Ce poids de l'impôt foncier est variable d'un pays à l'autre :

(1) Il s'agit d'impôts dont l'assiette est commune soit à plusieurs niveaux de collectivités locales, soit à l'Etat et à un ou plusieurs niveaux de collectivités locales.

POIDS DE L'IMPOT FONCIER PAR RAPPORT AUX RECETTES FISCALES PROPRES

Royaume-Uni et Irlande	100%
Belgique	45% (communes) et 80% (provinces)
Espagne	50% (communes)
Danemark, Finlande, Grèce et Luxembourg	moins de 10%

➤ ***L'impôt local sur le revenu des personnes physiques***

Six pays ont mis en place un impôt local sur le revenu des personnes physiques : la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Italie et la Suède.

L'impôt local sur le revenu est dans tous les pays un impôt empilé, levé sur une même base soit à la fois par l'Etat et un niveau local (c'est le cas en Belgique et en Finlande, ainsi qu'en Espagne), soit par l'Etat et tous les niveaux locaux (cas du Danemark, de l'Italie et de la Suède).

En Belgique, au Danemark, en Finlande et en Suède, les collectivités locales fixent librement le taux local d'imposition. Dans ce dernier pays toutefois, le Gouvernement dispose de la possibilité d'encadrer temporairement les variations de taux. Il a notamment usé de cette possibilité entre 1991 et 1993, puis entre 1997 et 1999. En Espagne, les communautés autonomes bénéficient de 33% de l'impôt sur le revenu et peuvent fixer le taux sur cette enveloppe, dans une limite de plus ou moins 20% du taux de l'Etat. En Italie, les trois niveaux de collectivités locales peuvent, dans le cadre d'une fourchette, voter une taxe additionnelle au taux de l'Etat.

L'impôt local sur le revenu des personnes physiques constitue généralement une source de revenu importante pour les collectivités locales qui en bénéficient. C'est la première recette fiscale locale propre dans les trois pays nordiques (Danemark, Finlande et Suède).

**POIDS DE L'IMPOT LOCAL SUR LE REVENU PAR RAPPORT
AUX RECETTES FISCALES LOCALES PROPRES**

Suède	près de 100% (communes et comtés)
Finlande	95% (communes)
Danemark	90% (communes et comtés)
Belgique	35% (communes)
Espagne	35% (communautés autonomes)

➤ *L'impôt local sur les entreprises*

L'impôt local sur les entreprises existe dans onze pays : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique ⁽¹⁾, le Danemark ⁽¹⁾, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal. Dans ce dernier pays, l'impôt local sur les entreprises prend la forme d'une surtaxe à l'impôt national sur les sociétés.

L'impôt local sur les entreprises est le plus souvent un impôt « spécialisé » perçu par les seules communes, ou par les régions (en Italie seulement). A noter toutefois qu'en Allemagne, l'impôt local sur les entreprises, spécialisé au niveau communal, est pour 20% de son montant, partagé entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés. L'impôt local sur les entreprises est en revanche un impôt « empilé » en France, en Espagne, ainsi qu'en Irlande.

Les collectivités locales disposent la plupart du temps d'une marge d'action sur l'évolution du produit de leur impôt local sur les entreprises, sauf en Autriche, où le taux d'imposition est fixé par le Gouvernement fédéral :

– le taux d'imposition est déterminé librement par les collectivités locales en Allemagne, au Luxembourg et en Irlande. Dans ce dernier pays toutefois, l'Etat dispose de la faculté d'encadrer temporairement le taux d'imposition ;

– le taux d'imposition est encadré en France, au Danemark, en Espagne, en Italie ainsi qu'au Portugal.

L'impôt local sur les entreprises procure le plus souvent aux collectivités locales qui le perçoivent des recettes importantes.

**POIDS DE L'IMPOT LOCAL SUR LES ENTREPRISES
PAR RAPPORT AUX RECETTES FISCALES
LOCALES PROPRES**

Irlande	100%
Luxembourg	90%
Autriche	50%
Allemagne	40% (communes)
Espagne	20% (communes)
Portugal	20%

2.– En Allemagne

L'Allemagne est un Etat fédéré composé de seize Länder, dont l'organisation est régie par la Loi fondamentale de 1949. Les Länder sont l'autorité de tutelle des collectivités locales (arrondissements et communes) et fixent les règles relatives à leur fonctionnement.

(1) Il s'agit dans les deux cas d'un impôt facultatif.

a) Une répartition des compétences caractéristique d'un Etat fédéral

La répartition des compétences entre le Bund, les Länder et les collectivités locales relève du principe de subsidiarité : seules sont exercées au niveau supérieur les fonctions qui ne peuvent être exercées au niveau inférieur.

Le territoire comprend deux niveaux de collectivités locales, les communes, au nombre de 13.854, et les arrondissements au nombre de 323. Les arrondissements, créés pour exercer les responsabilités que les petites communes ne peuvent pas assumer seules, constituent également des circonscriptions administratives du Land.

L'article 28, alinéa 2, de la Loi fondamentale de 1949 pose le principe de la libre administration des collectivités locales. Les communes disposent d'une compétence générale pour toutes les affaires locales, tandis que les arrondissements exercent des tâches communales sur un champ territorial supra-communal. Les communes et les arrondissements exercent à la fois des compétences déléguées par le Bund ou par le Land et des compétences propres.

Les compétences déléguées aux communes comprennent notamment l'état civil, l'établissement des passeports, le contrôle et l'accueil des réfugiés, la tenue des élections. L'exercice de ces compétences est obligatoire et les collectivités locales sont soumises à des instructions détaillées et un contrôle de légalité spécifique. Les compétences déléguées aux arrondissements sont importantes. Ils dirigent en effet l'administration déconcentrée du Land.

Les compétences propres communales, obligatoires ou facultatives, varient d'un Land à l'autre. Certaines d'entre elles peuvent être partagées avec le Land ; c'est le cas en matière d'éducation, les communes étant responsables de la construction des bâtiments et le Land prenant en charge les salaires des enseignants.

Les compétences obligatoires comprennent : la protection contre l'incendie, les cimetières communaux, la gestion de l'eau et des déchets ménagers, la construction et l'entretien des écoles primaires et secondaires, ainsi que des crèches, la construction et l'entretien des hôpitaux, l'aide sociale, la voirie communale.

Les compétences facultatives concernent les affaires culturelles, les loisirs, le tourisme, les équipements sportifs, le développement économique.

Les arrondissements assument les compétences (obligatoires et facultatives) qui ne sont pas prises en charge par les communes : la voirie départementale, l'aménagement du territoire, l'eau et les déchets ménagers, les foyers de jeunes et les foyers de personnes âgées, l'aide sociale, la culture.

b) Les ressources des collectivités locales

Les communes sont essentiellement financées par des transferts financiers, comme en témoigne le tableau ci-joint :

STRUCTURE DES RECETTES LOCALES PAR NATURE POUR L'EXERCICE 1999
(en %)

	Communes	Arrondissements
Fiscalité propre ^(a)	22	0
Transferts financiers	48	68
Autres recettes propres.....	24	25
Emprunts.....	6	7
Total	100	100

(a) La fiscalité est entendue au sens de la fiscalité propre et ne comprend pas les impôts partagés (partage de la TVA et de l'impôt sur le revenu), classés dans les transferts financiers. Le produit de ces impôts partagés représente 15% des recettes totales et 30% des transferts financiers.

➤ **Les ressources fiscales propres**

Seules les communes disposent d'une fiscalité propre ⁽¹⁾. Leurs impôts propres représentent, hors impôts partagés, 23% de leurs recettes hors emprunt. Les deux principaux impôts communaux sont la taxe professionnelle et l'impôt foncier. Les communes peuvent en fixer librement les taux.

• **La taxe professionnelle**

Le produit de la taxe professionnelle s'élevait en 1999 à 19,4 milliards d'euros, soit 70% de leurs recettes fiscales propres (hors impôts partagés) et 16% de leurs recettes hors emprunt. Depuis 1970, les communes ne conservent qu'une partie du produit (80%) et reversent le solde au Bund et aux Länder (20%), dans le cadre des mécanismes de péréquation.

La taxe professionnelle est due par les entreprises industrielles et commerciales. Avant la réforme de 1998, elle était composée de deux éléments : le bénéfice d'exploitation et le capital d'exploitation. L'imposition sur le capital d'exploitation ayant été supprimée en 1998, les communes reçoivent, en compensation de leurs pertes de recettes, 2,1% du produit de la TVA, réparti entre

(1) S'agissant des arrondissements, ceux-ci ne disposent pratiquement d'aucune ressource propre. Ils sont principalement financés par :

- des dotations accordées par le Land, sous la forme de dotations globales, spécifiques ou de compensation ;
- les contributions des communes de leur territoire : ils peuvent demander aux communes de leur territoire une contribution financière représentant un certain pourcentage des impôts perçus par elles. Cette contribution, qui constitue leur source de revenus la plus importante (14 milliards d'euros, soit près de 70% des recettes des arrondissements hors emprunt en 1999) repose sur l'idée que les communes doivent participer au financement des tâches que l'arrondissement assure au profit de leurs habitants. Le taux de contribution de chaque commune est fixé par l'assemblée de l'arrondissement en fonction des ressources propres de la commune (impôts locaux et transferts financiers). La commune ne peut pas s'opposer à ce taux dès lors que la contribution est proportionnelle aux tâches exercées par l'arrondissement.

les anciens et les nouveaux Länder. Au sein du Land, le produit de la TVA est distribué aux communes en fonction du rendement de la taxe professionnelle relative, mais aussi en fonction du nombre d'emplois salariés de chaque commune. La réforme n'ayant pas été neutre financièrement pour toutes les communes, certains Länder (comme la Bavière) ont créé un fonds spécial de péréquation destiné à dédommager les communes considérées comme lésées.

Des propositions de réforme de la taxe professionnelle sont aujourd'hui à l'étude : elles portent notamment sur le remplacement de la taxe par une redistribution du produit de la TVA aux collectivités locales et sur la création d'une nouvelle taxe professionnelle, impôt local sur la valeur ajoutée.

• **L'impôt foncier**

Les communes perçoivent un impôt sur le foncier bâti et non bâti. Le produit de l'impôt foncier s'élevait en 1999 à 7,7 milliards d'euros, soit 28% des recettes fiscales propres des communes (hors impôts partagés) et 6,4% des recettes communales hors emprunt.

Les communes peuvent également créer librement des impôts et décider de leur assiette en conformité avec la législation du Land. On trouve notamment l'impôt sur les chiens et quelques droits d'accise locale (impôts sur les spectacles, impôts sur les résidences secondaires, sur les boissons). En 1999, le produit de ces impôts, dits « bagatelles » (0,6 milliard d'euros), représentait 2% de leurs recettes fiscales propres (hors impôts partagés) et 0,5% de leurs recettes hors emprunt.

Au total, les recettes fiscales sur lesquelles les communes disposent d'une marge de manœuvre représentent 23% de leurs recettes hors emprunt.

PRINCIPALES RECETTES FISCALES PROPRES

	Niveau bénéficiaire	Assiette	Marge de manœuvre sur le taux	Niveau collecteur	Solde au sein des recettes locales hors emprunt
Taxe professionnelle	Communes (partage avec Länder et Bund)	Bénéfice d'exploitation	Oui	Communes	16 % ^(a)
Impôt foncier	Communes	Valeur locative des immobilisations bâties et non bâties	Oui	Communes	6%

(a) Le chiffre ne comprend que la part de l'impôt qui revient aux communes, soit 80% du produit, le solde de 20% étant redistribué au Bund et aux Länder.

➤ *Les transferts financiers*

Les ressources transférées aux communes proviennent du niveau fédéral et des Länder.

• **Les impôts communs**

Le niveau fédéral et les Länder se partagent le produit des impôts partagés, dénommés « impôts communs » selon les clés de répartition inscrites dans la loi fondamentale. Il s'agit principalement de l'impôt national sur les sociétés, de l'impôt national sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée.

Les « impôts communs » alimentent des mécanismes de péréquation extrêmement complexes, dont les objectifs, inscrits dans la loi fondamentale, sont d'assurer une certaine homogénéité des conditions de vie sur le territoire, de permettre une juste répartition des ressources et d'éviter les surimpositions. Au terme de cette répartition des « impôts communs », les communes bénéficient des ressources suivantes :

– 15% de l'impôt national sur le revenu : cette part est distribuée entre les communes selon des clés de répartition combinant le pouvoir fiscal de la commune et le nombre de contribuables. Le calcul de la redistribution se fait sur la base d'un revenu imposable plafonné. Le seuil a pour effet de plafonner le produit perçu par les communes aux contribuables aisés. La part redistribuée de l'impôt sur le revenu représentait, en 1999, 20,4 milliards d'euros, soit 17% des recettes communales hors emprunt et 33% des transferts financiers au profit des communes (dotations et impôts partagés) ;

– 2,1% de la TVA : cette part des impôts partagés est destinée à compenser la réduction de l'assiette de la taxe professionnelle en 1998. Elle représentait, en 1999, 2,6 milliards d'euros, soit 2% des recettes communales hors emprunt et 4% des transferts financiers au profit des communes (dotations et impôts partagés).

• **Les dotations du fonds de péréquation**

Le Land verse des dotations aux communes dans le cadre d'un fonds de péréquation, alimenté par une partie de ses recettes fiscales et par les dotations reçues du Bund. Le fonds de péréquation alimente deux types de dotations aux communes :

– les dotations globales, attribuées aux communes en fonction de leurs revenus fiscaux et de leurs besoins financiers. Les besoins financiers sont évalués essentiellement à partir de critères combinant la taille démographique de la commune et le coût des services par habitant. D'autres critères interviennent comme la superficie, les infrastructures, le nombre de chômeurs. Les dotations globales aux communes représentaient, en 1999, 15,8 milliards d'euros, soit 26% de leurs transferts financiers (dotations et impôts partagés inclus) ;

– les dotations spécifiques, affectées à des financements précis, qui représentaient 0,2 milliard d’euros en 1998.

- **Les autres dotations du *Land***

Le *Land* peut accorder d’autres dotations spécifiques aux communes :

– des subventions d’investissement affectées, qui financent certains projets d’investissement jugés prioritaires par le niveau fédéral ou les Länder. Elles représentaient 8 milliards d’euros en 1998 ;

– des dotations de compensation destinées à compenser les charges communales liées à l’exercice de compétences au nom du *Land* (comme l’aide aux demandeurs d’asile). Elles représentaient 9 milliards d’euros en 1998.

3.– Au Danemark

Le Danemark est une monarchie constitutionnelle qui comprend deux niveaux de collectivités locales : 275 communes et 14 comtés. Deux communes, Copenhague et Frederiksberg, ont le double statut de commune et de comté.

Le Danemark est un Etat traditionnellement très décentralisé. Le principe d’autonomie locale, garanti par la Constitution depuis 1849, a été renforcé par différentes réformes engagées au cours des années 1970, parmi lesquelles :

– une fusion de collectivités locales, réduisant le nombre de communes de 1.387 à 275 et celui des comtés de 25 à 14 ;

– un renforcement des compétences dévolues aux collectivités locales ;

– un accroissement du poids des dotations non affectées au sein des dotations de l’Etat ;

– une extension des mécanismes d’égalisation financière ;

– le remplacement, à la présidence du conseil de comté, du préfet (représentant de l’Etat) par un président élu par le conseil en son sein.

a) Les relations financières entre l’Etat et les collectivités locales

Des négociations budgétaires ont lieu avec l’Etat, trois ou quatre fois par an. Deux principes guident ces négociations :

– le principe d’équilibre général, selon lequel l’Etat doit accroître le niveau de ses dotations générales aux collectivités lorsque la mise en œuvre de nouvelles lois a pour effet d’augmenter les dépenses locales. Dans le cas inverse, le niveau des dotations diminue ;

– le principe de garantie du budget, selon lequel l'Etat doit compenser aux collectivités les coûts supplémentaires engendrés par des facteurs externes dans l'exercice de certaines de leurs compétences.

Pour l'année 2001, l'accord prévoit notamment une stabilisation des taux d'imposition locale et une limitation pour la période 2001-2002 de l'évolution des dépenses courantes à 1% par an. Les accords n'ont toutefois pas de force obligatoire pour les communes et les comtés.

b) Les ressources des collectivités locales

STRUCTURE DES RECETTES LOCALES PAR NATURE ^(a)

(en %)

	Communes	Comtés
Fiscalité propre	45	66
Transferts financiers ^(b)	19	15
Autres recettes propres	34	17
Emprunts	2	2
Total	100	100

(a) Les données concernent l'exercice 1999. Les comptes du secteur local sont consolidés.

(b) Afin de pouvoir comparer les systèmes locaux à partir de critères homogènes, la part de l'impôt national sur les sociétés attribuée aux communes est incluse dans les transferts financiers. Les transferts incluent également le remboursement par l'Etat des missions accomplies par les communes pour le compte de l'Etat.

➤ Les recettes fiscales propres

Les recettes fiscales locales propres ont procuré aux collectivités locales environ 26 milliards d'euros en 1999. Les principaux impôts locaux propres des collectivités locales sont les suivants :

- **L'impôt local sur le revenu des personnes physiques**

Il est perçu à la fois par les communes et les comtés. Assis sur la même base fiscale que l'impôt national sur le revenu, il est recouvré par l'Etat en même temps que ce dernier. C'est l'impôt local le plus important par son produit, qui s'élève à 24 milliards d'euros, soit 93% des recettes fiscales locales propres (hors impôt national sur les sociétés). Cet impôt est prélevé par chaque collectivité selon un taux défini librement. En 1998, le taux moyen était de 20% pour les communes et de 10% pour les comtés.

- **La taxe foncière sur les terrains**

Perçue par les communes et les comtés, elle leur procure un peu moins de 2 milliards d'euros par an, soit 7% de leurs recettes fiscales propres. Le taux doit être établi dans une fourchette allant de 0,6% à 2,4% pour les communes ainsi que

pour les villes-comtés de Copenhague et Frederiksberg. En 2001, le taux moyen communal était légèrement supérieur à 1%. Pour les comtés, le taux est fixé à 1%.

- **La taxe foncière sur les propriétés des entreprises**

Les communes peuvent collecter une taxe foncière sur les propriétés des entreprises, au taux maximum de 1%. En 2001, 77 communes l'avaient instituée.

- **La taxe sur les revenus tirés des propriétés**

Instituée en 2000, cette taxe se substitue à la part de l'impôt sur les personnes physiques calculée sur la base des revenus tirés des propriétés. L'assiette de la taxe est constituée de la valeur des revenus des locations immobilières. Les collectivités locales n'ont aucune marge de manœuvre sur le taux, qui est fixé à 1% au-dessous d'une certaine limite de revenus et à 3% au-delà. Le produit de la taxe est partagé entre les communes et les comtés, à hauteur de 2/3 pour les communes et 1/3 pour les comtés.

Les recettes fiscales sur lesquelles les collectivités locales disposent d'une marge de manœuvre représentent (en % de leurs recettes hors emprunt) :

- 46% pour les communes ;
- 63% pour les comtés.

PRINCIPALES RECETTES FISCALES PROPRES

	Niveau bénéficiaire	Assiette	Marge de manœuvre sur le taux	Niveau collecteur	Poids au sein des recettes hors emprunt
Impôt local sur le revenu	Communes Comtés	Revenu des personnes physiques	Oui	Etat	Communes : 42% Comtés : 63%
Taxe foncière sur les terrains	Communes Comtés	Valeur cadastrale	Communes : oui, dans le cadre d'une fourchette Comtés : taux fixé à 1%	Communes Comtés	Communes : 3% Comtés : 4%
Taxe foncière sur les propriétés des entreprises	Communes	Valeur cadastrale	Oui, dans la limite d'un taux plafonné à 1%	Communes	

➤ **Les transferts financiers**

Les transferts financiers aux collectivités représentaient un peu plus de 9 milliards d'euros en 1999.

S'agissant des recettes fiscales transférées, les communes bénéficient du produit de 12% de l'impôt national sur les sociétés.

S'agissant des dotations de l'Etat, celles-ci comprennent :

– des mécanismes d'égalisation des coûts et des bases fiscales, destinés à atténuer les différences entre collectivités en ce qui concerne leurs besoins de dépenses et le niveau de leurs bases fiscales par habitant ;

– une dotation générale attribuée aux communes et aux comtés ;

– différentes dotations spécifiques.

- **Les mécanismes d'égalisation des coûts**

Ce mécanisme a pour but d'atténuer les différences des besoins en matière de dépenses, d'une part, au niveau des communes et, d'autre part, au niveau des comtés. Le calcul de ces besoins prend en compte les caractéristiques démographiques et sociales des collectivités. Les communes (ou les comtés) dont les besoins en matière de dépenses se situent au-dessus de la moyenne nationale reçoivent une dotation financée par les contributions des communes (ou des comtés) situées au-dessous de la moyenne. La dotation correspond à la différence entre les besoins par habitant de la collectivité et la moyenne nationale, multipliée par le taux d'égalisation et par le nombre d'habitants de la collectivité.

- **Les mécanismes d'égalisation des bases fiscales**

Le financement de ces mécanismes est identique à celui de l'égalisation des coûts : les dotations versées aux collectivités dont les bases sont au-dessous de la moyenne nationale sont financées par les contributions des collectivités situées au-dessus.

- **La dotation générale**

La dotation générale est répartie entre les collectivités en fonction du niveau de leurs bases fiscales. Une petite part du produit communal est réservée aux communes ayant une faible base fiscale. Le montant de la dotation générale, fixé annuellement par le ministère des finances après négociation avec les associations de collectivités locales, tient compte :

– de l'impact financier sur les collectivités des dispositions législatives adoptées au cours de l'année ;

– de l'impact des politiques gouvernementales menées en matière sociale ;

– de l'évolution des prix et des salaires, prise en compte avec deux ans de décalage ;

– des ressources nécessaires aux collectivités locales, estimées sur la base des recommandations annuelles relatives à l'évolution des dépenses locales et des taux d'imposition moyens.

• **Les dotations spécifiques**

Les collectivités locales reçoivent des transferts spécifiques :

- le remboursement partiel ou total des dépenses sociales des communes, avec des taux de remboursement différents selon les secteurs ;
- une aide aux communes en difficultés ;
- une aide aux communes en difficultés de la zone de Copenhague ;
- une aide aux communes des principales îles, destinée à compenser le coût des transports maritimes ;
- une aide pour les collectivités accueillant des réfugiés et des immigrants, cette aide étant financée par les communes elles-mêmes en fonction du niveau de leur base fiscale ;
- un fonds de compensation de la TVA acquittée par les collectivités locales.

PRINCIPAUX TRANSFERTS FINANCIERS

	Niveau bénéficiaire	Nature du transfert	Transfert global ou affecté	Origine	Vocation péréquatrice
Impôts sur les sociétés	Communes	Transfert de 12% du produit de l'impôt national sur les sociétés	Global	Etat	Non
Dotations générale	Communes Comtés	Fonctionnement	Global	Etat	Non
Dotations d'égalisation des coûts et des bases fiscales ^(a)	Communes Comtés	Fonctionnement	Global	Communes et comtés	Oui
Dotations spécifiques	Communes Comtés	Fonctionnement ou Investissement	Affecté	Etat	Non

(a) La dotation générale et les dotations d'égalisation des coûts et des bases sont versées en une seule dotation aux collectivités locales.

4.- En Suède

La Suède est une monarchie constitutionnelle, qui comprend deux niveaux de collectivités locales : 289 communes et 21 comtés (Gotland a le double statut de commune et de comté).

Un mouvement de réflexion a amorcé l'intérêt de créer des collectivités de niveau régional pour faciliter les collaborations avec les régions des autres pays de

l'Union européenne. Quatre comtés sont actuellement engagés dans un programme pilote expérimental qui a débuté en 1997 et qui devrait s'achever en 2002. Ils ont reçu l'exercice de certaines compétences du ressort de l'Etat, notamment en matière de développement régional et expérimentent des systèmes d'organisation différents.

a) Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales

L'Etat s'efforce de contrôler l'évolution des finances locales. Il peut notamment réduire ou moduler le niveau de ses dotations, ou encore limiter temporairement les marges de manœuvre locales sur la fixation des taux d'imposition. Les périodes de gel des taux et de modulation du niveau des dotations ont engendré à plusieurs reprises des tensions dans les relations entre l'Etat et les collectivités. Le Parlement a alors décidé d'appliquer le principe selon lequel toute mesure de nature à augmenter les dépenses locales doit être accompagnée de moyens financiers suffisants. Ce principe doit permettre à la collectivité de mettre en œuvre la mesure nouvelle sans augmenter sa pression fiscale. Il ne s'est toutefois pas concrétisé dans une loi et ne s'applique pas aux directives européennes ayant un impact sur le secteur local.

b) Les ressources des collectivités locales

STRUCTURE DES RECETTES LOCALES PAR NATURE ^(a)

(en %)

	Communes et provinces	Comtés
Fiscalité propre	54	63
Transferts financiers ^(b)	15	9
Autres recettes propres	28	25
Emprunts	3	3
Total	100	100

(a) Les données concernent l'exercice 1999.

(b) Hors dotations d'égalisation.

➤ **Les recettes fiscales propres**

Les recettes fiscales locales propres des communes et des comtés représentaient environ 35 milliards d'euros en 1999.

L'impôt local sur le revenu constitue la principale recette fiscale propre des collectivités locales. Il représentait 34 milliards d'euros, soit 98% de leurs recettes fiscales et 58% de leurs recettes hors emprunt en 1999. Il est perçu sur une même base à la fois par les communes et les comtés. Depuis la réforme fiscale de 1991, les revenus des personnes morales ne sont plus inclus dans la base de l'impôt local sur le revenu. Seuls sont désormais pris en compte les revenus des personnes physiques et les pensions de retraite.

Les communes et les comtés sont libres de fixer le taux d'imposition de l'impôt local sur le revenu, qui variait en 2000 selon les collectivités, entre 26,5% et

33,1%, avec un taux moyen de 30,4%. Néanmoins l'Etat peut, le cas échéant, exercer un certain contrôle sur les taux. Il a notamment usé de cette possibilité entre 1991 et 1993 en gelant provisoirement les taux d'imposition locaux. Ce gel ayant été suivi en 1995 et 1996 de fortes augmentations des taux, le gouvernement a instauré pour la période 1997-1999 un mécanisme de réduction des dotations globales pour les collectivités ayant augmenté leur taux d'imposition au-delà du niveau de 1996.

Les recettes fiscales sur lesquelles les collectivités locales disposent d'une marge de manœuvre représentent, en pourcentage des recettes hors emprunt :

– 56% pour les communes ;

–66 % pour les comtés.

CARACTERISTIQUES DE L'IMPOT LOCAL SUR LE REVENU

	Niveau bénéficiaire	Assiette	Marge de manœuvre sur le taux	Niveau collecteur	Poids au sein des recettes hors emprunt
Impôt local sur le revenu	Communes Comtés	Revenu des personnes physiques	Oui (mais encadrements possibles à titre exceptionnel)	Etat	Communes : 55% Comtés : 63%

➤ *Les transferts financiers*

Le système des transferts de l'Etat aux collectivités locales repose sur le principe selon lequel l'octroi aux collectivités locales de compétences très larges doit être combiné avec un système d'égalisation des dépenses et des recettes, afin que les collectivités locales soient toutes en mesure d'offrir des services de niveau équivalent. Ce système a récemment fait l'objet de deux réformes successives, en 1993 et en 1996 :

– la réforme de 1993 avait pour objectif de renforcer l'autonomie locale par accroissement de la part des dotations globales au sein des dotations de l'Etat, cette part n'étant en 1992 que de 10% ;

– la réforme de 1996 a mis en place de nouveaux mécanismes d'égalisation des recettes et des dépenses. Alors que la dotation globale finançait auparavant une partie des mécanismes d'égalisation, le nouveau système repose sur un financement de la péréquation exclusivement par les collectivités elles-mêmes. Afin de limiter les éventuels effets négatifs sur certaines collectivités, sa mise en œuvre se fait progressivement sur une période de huit ans.

• **La dotation globale**

Elle procure aux collectivités locales environ 6 milliards d'euros. Son montant est déterminé chaque année par le Parlement à partir d'une simulation de l'évolution des dépenses locales. Il est réparti entre les collectivités locales, d'une part, en fonction de leur taille démographique et, d'autre part, en fonction de l'âge de leurs habitants.

- **Les dotations d'égalisation des ressources**

La dotation des communes et celle des comtés fonctionnent selon un mécanisme identique. L'objectif est de permettre aux communes et aux comtés de disposer de recettes fiscales se rapprochant de la moyenne nationale. L'enveloppe globale de chaque dotation provient de la redistribution d'une partie du produit de l'impôt local sur le revenu. Elle bénéficie aux communes et comtés dont le revenu imposable par habitant est inférieur à la moyenne nationale des communes ou des comtés. Elle est financée par une contribution des collectivités disposant d'un revenu imposable supérieur à la moyenne.

- **Les dotations d'égalisation des coûts**

Elles consistent à niveler, entre les communes, d'une part, et entre les comtés, d'autre part, les différences de coûts liés à l'exercice de la plupart des compétences à la charge des collectivités. Le principe est le même que pour la dotation d'égalisation des ressources : les collectivités dont les dépenses sont supérieures à la moyenne reçoivent une subvention financée par les collectivités dont les dépenses sont inférieures à la moyenne.

- Les collectivités reçoivent enfin différentes dotations affectées qui sont, pour la plupart, des **dotations de fonctionnement**.

PRINCIPAUX TRANSFERTS FINANCIERS

	Niveau bénéficiaire	Nature du transfert	Transfert global ou affecté	Origine	Vocation péréquatrice	Poids au sein des recettes hors emprunt
Dotation globale	Communes Comtés	Fonctionnement	Globale	Etat	Oui	10%
Dotation d'égalisation des ressources	Communes Comtés	Fonctionnement	Globale	Communes Comtés	Oui	2%
Dotation d'égalisation des coûts	Communes Comtés	Fonctionnement	Globale	Communes Comtés	Oui	2%
Dotations spécifiques	Communes Comtés	Fonctionnement	Affectée	Etat	Non	3%

5.- En Espagne

L'Espagne est une monarchie constitutionnelle. Elle comprend trois niveaux d'administration territoriale : 8.106 communes, 50 provinces, 17 communautés autonomes.

a) L'approfondissement de la décentralisation

L'Espagne est aujourd'hui un Etat fortement décentralisé, qui s'efforce de tenir compte des particularités culturelles, linguistiques et historiques des territoires qui la composent. La Constitution de 1978 définit et garantit le droit à l'autonomie des communes, des provinces et des communautés autonomes, ainsi que le droit d'accéder à des ressources financières suffisantes.

Toutes les communautés autonomes disposent d'un pouvoir législatif, réglementaire et judiciaire et d'un droit à la diversité régionale qui se traduit par des statuts spécifiques à chacune d'entre elles.

Le processus de transfert de compétences s'est opéré selon un système à deux vitesses : sept communautés « à voie rapide »⁽¹⁾ ont choisi d'exercer dès le départ l'ensemble des compétences possibles ; dix communautés « à voie lente », qui ont bénéficié de compétences initialement limitées, ont eu, jusqu'en 2002-2003 pour mettre en place le transfert des autres compétences. Ces transferts ont commencé au début des années 1990. Le processus d'homogénéisation des compétences exercées par l'ensemble des communautés autonomes est actuellement en cours.

Les dix-sept communes autonomes ne sont donc pas uniformes. Elles peuvent être distinguées selon :

– leur système de financement : quinze communautés autonomes suivent un régime commun, tandis que le Pays Basque et la Navarre bénéficient d'un régime spécifique ;

– l'étendue de leurs compétences : sept communautés autonomes « à voie rapide » dotées de compétences élargies et dix communautés « à voie lente » dotées d'un champ de compétences plus restreint. Cette distinction devrait toutefois disparaître en 2003, date à laquelle l'ensemble des communautés autonomes devrait exercer les mêmes compétences.

Les provinces et les communes n'ont, en revanche, pas bénéficié autant de ce processus de décentralisation.

(1) L'Andalousie, le Pays Basque, les Iles Canaries, la Catalogne, la Galice, la Navarre et la Communauté valencienne.

b) Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales

➤ Les relations financières avec les communautés autonomes

Les finances des communautés autonomes font l'objet d'accords pluriannuels conclus, au sein du Conseil de la politique fiscale et financière, entre l'Etat et les communautés autonomes. Le dernier accord de financement couvre la période 2002-2006 et s'applique à toutes les communautés autonomes (sauf au Pays Basque et en Navarre).

Sur les dix dernières années, le système de financement des communautés a évolué vers une diminution des transferts de l'Etat au profit d'une progression de la part des recettes fiscales.

Les transferts de compétences aux communautés autonomes se sont en effet accompagnés de transferts successifs de fiscalité : dans un premier temps, cession de plusieurs impôts, puis versement d'un pourcentage du produit de l'impôt national sur le revenu, sans aucune marge de manœuvre. A partir de 1997, le système a profondément évolué, avec l'introduction du régime de « coresponsabilité fiscale », qui a permis aux communautés autonomes de bénéficier de 30% de l'impôt sur le revenu, avec possibilité d'en modifier les taux et l'assiette dans certaines limites. Dans le cadre du nouvel accord de financement destiné à accroître leur autonomie fiscale, les communautés autonomes reçoivent, depuis 2002, une partie plus importante des recettes fiscales de l'Etat et bénéficient de 33% du produit de l'impôt sur le revenu. Des mécanismes de financement complémentaires sont prévus, si nécessaire, pour financer la santé.

Dans le même temps, afin de ne pas compromettre l'objectif national d'assainissement budgétaire et le respect du pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne, les pouvoirs publics ont pris des mesures de limitation de la dette et du déficit des communautés autonomes. Ces mesures sont contenues dans la loi de 1980 sur le financement des régions et dans les accords pluriannuels passés entre le Gouvernement et les communautés autonomes au sein du Conseil de la politique fiscale et financière, qui font l'objet de négociations bilatérales entre l'Etat et chaque région.

Le caractère contraignant de ces règles a été renforcé par la loi de stabilité budgétaire (« loi de déficit zéro ») qui s'applique aux communautés autonomes, aux provinces et aux communes depuis le 1^{er} janvier 2002. Depuis cette date, les autorisations d'emprunt accordées par l'Etat aux communautés autonomes, aux provinces et aux communes, sont subordonnées à l'équilibre de leur budget. Un fonds de réserve permet de couvrir les dépenses imprévues. Les communautés autonomes qui continueraient à ne pas remplir les objectifs d'équilibre budgétaire pourront se voir appliquer des amendes.

➤ *Les relations financières avec les communes et les provinces*

Le Gouvernement et la Fédération espagnole des municipalités et des provinces dressent actuellement le bilan du système de financement des communes et des provinces. Ils s'efforcent d'établir un nouveau système de financement local, qui pourrait entrer en vigueur en 2003, dans le cadre de la mise en place d'un nouveau partage des compétences et des ressources entre les communes, les provinces et les communautés autonomes.

c) Les ressources des collectivités locales

La structure des recettes locales a évolué depuis 1998, suite aux importants transferts de fiscalité qui se sont opérés en 2001 au profit des communautés autonomes.

➤ *Les recettes fiscales propres*

• **Les recettes fiscales des communes**

En 1998, avec près de 8,5 milliards d'euros, les recettes fiscales propres des communes représentaient 35% des recettes communales hors emprunt. Les communes perçoivent trois impôts obligatoires et deux impôts facultatifs.

Les impôts obligatoires :

L'impôt sur les biens immobiliers bâtis ou non bâtis représentait 4 milliards d'euros en 1998, soit près de 47% des recettes fiscales communales. Les taux sont fixés chaque année par les communes dans les limites d'une fourchette définie par l'Etat. L'assiette, constituée de la valeur vénale du sol et des constructions, est établie par l'Etat et fait l'objet d'une actualisation annuelle de l'ordre de 3 à 4%, ainsi que d'une actualisation au cas par cas pour chaque commune, dans le but de rapprocher les valeurs cadastrales du prix du marché.

L'impôt sur les activités économiques avec 1,6 milliard d'euros en 1998, constitue la deuxième source de revenu fiscal des communes. Il est prélevé sur les bénéficiaires des activités à caractère industriel, commercial ou artistique. Les communes peuvent fixer les taux dans une fourchette définie par l'Etat en fonction de l'importance de la population.

L'impôt sur les véhicules à traction mécanique constitue, avec 1,3 milliard d'euros en 1998, la troisième source de revenu fiscal des communes. L'assiette et le taux sont fixés au plan national en fonction du type de véhicule et de la puissance fiscale. Les communes peuvent faire varier le taux selon leur taille démographique.

Les impôts facultatifs :

L'impôt sur les constructions, installations et travaux représente 941 millions d'euros en 1998, soit 11% des recettes fiscales communales. Le taux

plancher de référence est fixé par la loi, les communes pouvant l'augmenter dans des proportions qui varient selon leur taille démographique.

L'impôt sur les plus-values immobilières en zone urbaine représente 664 millions d'euros en 1998, soit environ 8% des recettes fiscales communales. Dû lors de toute transaction immobilière, il est assis sur la valeur cadastrale, modulée en fonction du nombre d'années écoulées depuis la dernière opération d'achat ou de vente. Les communes peuvent moduler les taux dans des fourchettes déterminées par l'Etat.

PRINCIPALES RECETTES FISCALES PROPRES COMMUNALES

	Assiette	Marge de manœuvre sur les taux	Poids au sein des recettes hors emprunt
Impôt sur les biens immobiliers	Biens immobiliers bâtis ou non bâtis	Oui, dans le cadre d'une fourchette	16%
Impôt sur les activités économiques	Bénéfice des activités à caractère industriel, commercial ou artistique	Oui, dans le cadre d'une fourchette	7%
Impôt sur les véhicules à traction mécanique	Véhicules	Oui, dans le cadre d'une fourchette	5%
Impôt sur les constructions, installations et travaux	Coût réel des constructions, installations ou travaux	Oui, dans le cadre d'une fourchette	4%
Impôt sur les plus-values en zone urbaine	Transactions immobilières	Oui, dans le cadre d'une fourchette	3%

Les provinces peuvent percevoir un impôt additionnel sur les activités économiques sous la forme d'un taux unique qui ne peut dépasser 40%.

• **Les recettes fiscales des communautés autonomes**

A l'exception de la Navarre et du Pays Basque ⁽¹⁾ qui disposent d'un régime fiscal spécifique, les communautés autonomes peuvent lever les impôts énumérés ci-après :

• L'impôt sur le revenu des personnes physiques représentait, avec 4,6 milliards d'euros, plus de 36% des recettes fiscales des communautés en 1998. En 1997, les communautés autonomes disposaient de 30% de l'impôt sur le revenu des personnes physiques perçu sur leur territoire. Elles pouvaient fixer les taux et les

(1) Précisons que la Navarre et le Pays Basque disposent de recettes fiscales spécifiques : elles collectent la totalité des impôts nationaux, mais elles acquittent en contrepartie une subvention au titre des services publics rendus par l'Etat, déterminée dans le cadre d'un accord passé avec celui-ci. Alors que les ressources de la Communauté de Navarre sont, principalement, d'origine fiscale, celles du Pays Basque sont principalement constituées des transferts en provenance de ses trois provinces.

abattements, à l'intérieur de certaines limites, sur la moitié de l'enveloppe. L'autre moitié leur était reversée sous forme d'une « participation territorialisée ». En 2001, la marge de manœuvre sur le taux de cet impôt a été étendue à la totalité des 30%. Depuis 2002, dans le cadre du nouveau modèle de financement mis en place pour la période 2002-2006, la marge de manœuvre porte désormais sur 33% de l'IRPF. Les communautés autonomes peuvent modifier les taux, dans le cadre d'une fourchette de plus ou moins 20% de celui de l'Etat. Elles peuvent aussi modifier l'assiette, en accordant des déductions ou des réductions d'impôt. Le produit de l'impôt régional sur le revenu est indexé sur la hausse du PIB nominal.

- Les communautés autonomes bénéficient également de taxes complémentaires sur les jeux et sur l'assainissement et, depuis 1997, de l'impôt sur la fortune et des droits de mutation à titre onéreux et à titre gratuit, avec possibilité, depuis le 1^{er} janvier 2002, d'en fixer plus largement les taux. Depuis cette même date, dans le cadre du nouveau système de financement, elles perçoivent en outre la totalité de la taxe d'immatriculation sur les véhicules. Enfin, pour financer le système de santé, un nouvel impôt sur les carburants pourrait être introduit en 2002.

- Les communautés autonomes peuvent aussi créer des taxes de leur propre initiative (taxe sur les jeux, impôts sur les terres non exploitées, etc...). Ainsi, la communauté d'Estrémadure a créé en 2001 un impôt sur les banques et caisses d'épargne : le prélèvement, compris entre 0,3% et 6% des dépôts, a été mis en place pour financer des investissements et contribuer au développement de la région.

PRINCIPALES RECETTES FISCALES PROPRES DES COMMUNAUTES AUTONOMES

	Assiette	Marge de manœuvre sur les taux	Poids au sein des recettes régionales hors emprunt (en 1998)
Impôt sur le revenu des personnes physiques	33% du revenu des personnes physiques imposables	Oui, dans le cadre d'une fourchette de plus ou moins 20% du taux de l'Etat	8%
Impôt sur la fortune	Patrimoine	Oui	1%
Impôt sur les successions et les donations	Cessions et donations	Oui	2%
Impôt sur les transmissions de patrimoine	Patrimoine	Oui	5%

➤ *Les transferts financiers*

Les transferts financiers de l'Etat comprennent, d'une part, des recettes fiscales transférées et, d'autre part, une dotation générale et des dotations affectées.

• **Les recettes fiscales transférées**

Depuis le 1^{er} janvier 2002, dans le cadre du nouveau système de financement, les communautés autonomes perçoivent une partie des impôts indirects nationaux suivants, sans marge de manœuvre sur le taux :

- 35% des recettes de la TVA ;
- 40% des taxes sur les carburants, le tabac et les alcools.

• **La dotation générale**

Les trois niveaux de collectivités locales bénéficient, sous la forme d'une dotation globale, d'une dotation de participation aux recettes générales de l'Etat, correspondant à un pourcentage du produit des impôts de l'Etat. La dotation est indexée sur la hausse du PIB.

• **Les dotations affectées**

Les communautés autonomes bénéficient de dotations de fonctionnement et d'investissement affectées.

La dotation de fonctionnement affectée est accordée dans le cadre de contrats-programmes, destinés à favoriser le développement des secteurs économiques prioritaires.

Les dotations d'investissement affectées sont constituées de :

– la dotation du « fonds de compensation interterritorial », qui vise à corriger les déséquilibres économiques interrégionaux ; elle finance les dépenses d'investissement local. Elle est attribuée selon plusieurs critères, tels que la population, le solde migratoire, le chômage aux communautés autonomes dont le revenu moyen par habitant est inférieur à 75% du revenu moyen national par habitant ;

– les dotations attribuées dans le cadre d'accords d'investissement, passés ponctuellement entre l'Etat et les communautés autonomes, financent conjointement des projets d'investissement spécifiques.

Les communes bénéficient, elles aussi, de dotations d'investissement affectées à des opérations précises.

PRINCIPAUX TRANFERTS FINANCIERS

	Niveau bénéficiaire	Nature du transfert	Vocation péréquatrice
Participation aux recettes générales de l'Etat	Communes Provinces Communautés autonomes	Fonctionnement	Oui
Dotation pour les services sanitaires et sociaux transférés	Communautés autonomes	Fonctionnement	Non
Dotation « contrats-programmes »^(a)	Communautés autonomes	Fonctionnement	Non
Fonds de compensation interterritorial	Communautés autonomes	Investissement	Oui
Accords entre l'Etat et les communautés autonomes	Communautés autonomes	Investissement	Non

(a) Actuellement, services publics de transports.

6.- En Italie

L'Italie est une république composée de trois niveaux de collectivités locales : 8.100 communes, 103 provinces et 20 régions.

Depuis 2000, les communes situées sur les aires métropolitaines de Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Bari, Naples peuvent se constituer en « villes métropolitaines ». Celles-ci ont alors le double statut de province et de commune.

a) *L'approfondissement de la décentralisation*

Le mouvement de décentralisation s'est traduit, en Italie, dans la dernière décennie, par un accroissement du pouvoir des régions. Ce processus s'est effectué en plusieurs étapes et a profondément modifié les rapports entre le Gouvernement central et les collectivités locales. Il n'est pas encore achevé.

• **Les transferts de compétences au début des années 1990**

Alors que les régions à statut spécial ont bénéficié, dès leur création en 1948, de pouvoirs importants, les régions à statut ordinaire, créées en 1970, n'ont acquis de véritables prérogatives qu'à partir des années 1990, avec le transfert de la santé en 1995 ou celui de la programmation des transports publics régionaux en 1996.

- **La réforme Bassanini engagée en 1997**

Basée sur le principe de subsidiarité, cette réforme constitue l'étape la plus importante de la décentralisation en instaurant notamment :

- le transfert de nouvelles compétences aux régions (aménagement du territoire, environnement, voirie et formation professionnelle...);

- d'importantes mesures financières et fiscales pour accroître leur autonomie (diminution progressive des dotations de l'Etat aux collectivités locales et création de recettes fiscales nouvelles, mise en place d'un fonds de péréquation pour soutenir les régions les plus faibles).

- **La modification de la Constitution en 2001**

La loi constitutionnelle du 18 octobre 2001, approuvée par référendum, réaffirme les pouvoirs des collectivités locales et le principe de subsidiarité. Elle garantit l'autonomie financière des régions, des provinces, des communes et des aires métropolitaines.

Suite à ces réformes, la région est aujourd'hui compétente dans tous les domaines qui ne relèvent pas du domaine de l'Etat. A son tour, en application du principe de subsidiarité, elle doit transférer un certain nombre de compétences aux provinces et aux communes.

Il existe désormais deux types de régions en Italie :

- cinq régions à statut spécial⁽¹⁾ : elles sont dotées d'un statut spécial d'autonomie pour tenir compte de particularités linguistiques, géographiques ou historiques ;

- quinze régions à statut ordinaire : mises en place en 1970 sur le reste du territoire, ces régions, initialement dotées de compétences moins importantes que les régions à statut spécial, peuvent bénéficier d'un statut d'autonomie comme les régions à statut spécial, après accord entre l'Etat et la région, et le vote d'une loi, approuvée à la majorité absolue.

b) Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales

Ces dernières années ont été marquées par la multiplication et l'accélération de réformes financières, destinées à mettre en place un « fédéralisme fiscal et administratif ».

(1) Instaurées entre 1946 et 1948 dans le Val d'Aoste, le Trentin Haut Adige, le Frioul- Vénétie-Julienne, la Sardaigne et la Sicile.

➤ *Les régions*

Jusqu'à la fin des années 1990, les ressources des régions provenaient principalement des transferts financiers de l'Etat. Leurs ressources fiscales étaient très faibles.

A partir de 1999, les régions ont bénéficié de nouveaux impôts, notamment l'impôt régional sur les activités productives et la taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en même temps qu'étaient supprimés une dizaine d'impôt nationaux et locaux.

L'étape suivante a été la suppression, à partir de 2001, des transferts automatiques de l'Etat, compensée par le versement aux régions d'une quote-part des recettes de TVA et de la taxe sur les carburants. Ces mesures ont été complétées par un nouvel accord-cadre sur la santé passé pour la période de 2002 à 2012, entre l'Etat et les régions, chacune des parties s'engageant à supprimer les déficits accumulés dans ce secteur. Désormais responsables des déficits éventuels, les régions vont devoir adapter le niveau de leurs dépenses de santé au montant des recettes prévisibles, le recours à l'emprunt n'étant plus autorisé pour financer les déficits.

➤ *Les provinces et les communes*

La tendance à la diminution des transferts de l'Etat en faveur du recours à la fiscalité touche également les provinces et les communes. L'instauration de l'impôt foncier en 1992 au profit des communes, de la vignette et de l'impôt sur l'assurance civile des conducteurs automobiles en 1999 au profit des provinces d'autre part, ont donné aux provinces de nouvelles ressources fiscales.

Soulignons que ces importantes réformes financières et fiscales s'inscrivent dans un contexte de maîtrise de la dette et du déficit public pour respecter les critères de Maastricht. Ces mesures ont des incidences sur les budgets des collectivités locales : l'Etat, contraint de diminuer ses propres dépenses, réduit le montant des dotations aux régions et leur permet, en compensation, de lever de nouvelles ressources fiscales ; par ailleurs, dans la mesure où les collectivités locales sont parties prenantes des équilibres budgétaires globaux du pays, l'Etat fixe aux régions, dans le cadre du Pacte de stabilité interne, des objectifs négociés de réduction de leur dette et de leurs dépenses.

c) Les ressources des collectivités locales

STRUCTURE DES RECETTES LOCALES PAR NATURE ^(a)

(en %)

	Communes et provinces	Régions	Entreprises sanitaires locales
Fiscalité propre	28	38	0
Transferts financiers ^(b)	40	56	91
Autres recettes propres	20	1	1
Emprunts	12	5	2
Total	100	100	100

(a) Les données concernent l'exercice 1999. Les comptes du secteur local ne sont pas consolidés. Ils incluent les comptes des entreprises sanitaires locales. Les comptes des communes et des provinces ne sont pas individualisés.

(b) Les comptes régionaux comprennent les transferts de l'Etat destinés à financer le secteur de la santé. Ces transferts représentent, en 1999, 62% des dotations de fonctionnement de l'Etat aux régions et sont redistribués par celles-ci aux entreprises sanitaires locales (ESL).

➤ **Les recettes fiscales propres**

• **Les recettes fiscales des communes**

La fiscalité des communes a beaucoup évolué depuis la création du nouvel impôt foncier communal en 1992. Les principaux impôts pouvant être levés par les communes sont :

– la taxe additionnelle à l'impôt national sur le revenu des personnes physiques : depuis 1999, les communes peuvent lever une taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Elles disposent d'une marge de manœuvre sur le taux fixé par l'Etat de l'ordre de 0,2% par an, dans la limite de 0,5% sur une période de trois ans ;

– l'impôt communal sur la propriété immobilière : il représente 9 milliards d'euros. Il est assis sur la valeur cadastrale des immeubles et des terrains non bâtis. Le taux de l'impôt doit se situer dans une fourchette de 4 à 7 pour mille de la valeur cadastrale. Les communes peuvent voter des taux différents suivant les quartiers en fonction du degré d'équipement des services publics offerts ;

– l'impôt sur la publicité et l'affichage, dont le taux est fixé par l'Etat ;

– la surtaxe sur la consommation d'énergie électrique, dont le taux est fixé par l'Etat sur tout le territoire ;

– la taxe sur l'occupation de l'espace sur le taux duquel les communes n'ont pas de marge de manœuvre ;

– la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la marge de manœuvre des communes sur le taux étant plafonnée au coût du service.

Les communes bénéficient, en outre, de la totalité des recettes de l'impôt sur le cadastre perçues par l'Etat et redistribuées en fonction du produit perçu sur le territoire de la commune.

• Les recettes fiscales des provinces

Les recettes fiscales propres des provinces sont constituées de :

– la taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques : les provinces disposent d'une marge de manœuvre sur le taux fixé par l'Etat de l'ordre de 0,2% par an, dans la limite de 0,5% sur une période de trois ans ;

– l'impôt sur l'assurance civile des conducteurs automobile : le taux est fixé par le ministère des finances sans marge de manœuvre locale possible ;

– l'impôt sur l'achat de véhicules automobiles : le taux, fixé par le ministère des finances, peut être augmenté de 20% maximum par les provinces ;

– la taxe sur l'occupation de l'espace.

Les provinces bénéficient par ailleurs d'une série d'impôts et taxes de moindre importance, comme la surtaxe à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères prélevées par les communes.

• Les recettes fiscales des régions

Elles perçoivent :

– l'impôt régional sur l'activité productive : destiné essentiellement à financer les dépenses de santé, il a pour assiette la valeur ajoutée des biens et services produits. Le taux normal est de 4,25%, fixé par l'Etat. Depuis 2001, les régions peuvent faire varier ce taux de plus ou moins 1%, et appliquer des taux différenciés selon les catégories d'entreprises imposées. En 1999, le montant de cet impôt était de plus de 23 milliards d'euros ;

– la taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu : le taux additionnel peut varier, à l'initiative des régions, dans une fourchette allant de 1% à 1,4%.

Les régions perçoivent d'autres impôts plus marginaux, comme l'impôt régional sur les émissions sonores des aéronefs, la taxe automobile régionale et la surtaxe régionale à l'impôt sur la consommation de gaz méthane.

PRINCIPALES RECETTES FISCALES PROPRES

	Niveau bénéficiaire	Assiette	Marge de manœuvre sur le taux	Niveau collecteur
Impôt régional sur l'activité productive	Régions	Valeur ajoutée des biens et services	Oui, dans le cadre d'une fourchette de 1%	Etat
Impôt communal sur les immeubles	Communes	Valeur cadastrale	Oui, dans le cadre d'une fourchette	Communes
Surtaxe à l'impôt sur le revenu des personnes physiques	Communes Provinces Régions	Revenu des personnes physiques	<ul style="list-style-type: none"> • Communes et provinces : augmentation maximale annuelle de 0,2%, dans la limite de 0,5% sur trois ans. • Régions : fixation dans une fourchette de 1% à 1,4%. 	Etat
Taxe pour l'occupation de l'espace	Communes Provinces	Superficie	Non	Communes Provinces
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	Communes	Quantité des déchets collectés	Oui (plafonnée au coût du service)	Commune

➤ *Les transferts financiers*

• **Les transferts financiers aux provinces et aux communes**

Les communes et les provinces bénéficient à la fois de recettes fiscales transférées et de dotations.

S'agissant des recettes fiscales transférées, les provinces perçoivent une partie du produit des taxes sur l'assurance perçues par l'Etat. Les communes et les provinces bénéficiaient, jusqu'en 2001, d'une quote-part des recettes de l'impôt régional sur l'activité productive. Cette quote-part a été supprimée et remplacée par une augmentation du montant du fonds ordinaire des communes et des provinces distribué par l'Etat.

S'agissant des dotations, depuis 1993, les communes et les provinces reçoivent trois dotations de fonctionnement : le fonds ordinaire, le fonds consolidé et le fonds de péréquation des inégalités fiscales. Le taux de croissance du montant global de ces trois dotations est adossé au taux de croissance des dépenses de fonctionnement de l'Etat (hors intérêts de la dette) et au taux de l'inflation. Néanmoins, l'enveloppe globale est en forte réduction depuis 1991. A terme, l'Etat prévoit la suppression de ces dotations.

La dotation la plus importante est le fonds ordinaire (8 milliards d'euros en 1999). Destinés à financer les compétences traditionnelles, ce fonds représente l'essentiel des transferts de l'Etat aux communes et aux provinces. Mais son enveloppe diminue chaque année. Cette évolution devrait se poursuivre jusqu'en 2008. Le fonds est attribué sur la base de la différence entre le coût des « services essentiels » (services ayant un caractère uniforme sur l'ensemble du territoire) et le

produit fiscal de l'impôt foncier. Le « coût des services essentiels » peut être majoré de 20 à 30% pour les grandes communes, afin de tenir compte de l'accroissement de la demande de services. Une correction est également apportée pour les petites communes de moins de 10.000 habitants.

Le fonds consolidé et le fonds de péréquation des inégalités fiscales représentent respectivement 3% et 2% des recettes hors emprunt des communes et des provinces.

Les communes reçoivent, en outre, deux dotations d'investissement, libres d'affectation : une dotation du fonds national ordinaire pour les investissements, qui constitue une aide par habitant aux dépenses locales d'investissement et une dotation du fonds national spécial, accordée aux communes en difficulté.

PRINCIPAUX TRANSFERTS FINANCIERS AUX COMMUNES ET PROVINCES

	Nature du transfert	Transfert global ou affecté	Origine	Vocation péréquatrice	Poids au sein des recettes hors emprunt
Fonds ordinaire des provinces et des communes	Fonctionnement	Global	Etat	Oui	13%
Fonds consolidé	Fonctionnement	Global	Etat	Oui	3%
Fonds de péréquation des inégalités fiscales	Fonctionnement	Global	Etat	Oui	2%
Fonds national ordinaire des investissements	Investissement	Affecté	Etat	Non	0,1%

• Les transferts financiers aux régions

Les réformes des transferts financiers aux régions ont abouti à la suppression des dotations dont elles bénéficiaient jusqu'alors.

En 2000, la dotation du fonds national de santé a été supprimée et remplacée par le versement d'une part des recettes de TVA (38,5% du produit national depuis 2001) et par une dotation du fonds de péréquation et de compensation interrégionale, alimentée par une part des recettes de TVA et par une part du produit des taxes nationales sur le carburant. Cette dotation est distribuée en fonction du nombre d'habitants, du potentiel fiscal, des besoins sanitaires de la population et d'autres critères structurels non liés à la santé.
