

Les finances locales en Europe

Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni

RAPPORT

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME DE LA REGION D' ILE-DE-FRANCE

15, rue Falguière- 75740 PARIS CEDEX 15- Tél.: 01 53 85 53 85- Télécopie : 01 53 85 76 02

web : <http://www.iaurif.org>

Directeur général : François DUGENY

Département Démographie Habitat Equipement et Gestion Locale

Directrice : Christine CORBILLE

Rapport de stage réalisé par Bénédicte GUIBARD, stagiaire de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble sous la direction de Jean-Pierre CHAUVEL

Sommaire :

QUATRE TENDANCES DES FINANCES LOCALES EUROPEENNES	5
1. Une perte de pouvoir des collectivités locales	5
2. Un poids variable des collectivités de second niveau (départements, Kreise et provinces)	7
3. Des contraintes financières de plus en plus fortes pesant sur les collectivités locales....	9
4. Une structure des recettes locales variable	11
LE PARTAGE DES RESSOURCES ET DES COMPETENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES : CINQ ECLAIRAGES EUROPEENS	14
A. L'Allemagne :.....	15
a) Des collectivités locales puissantes.....	17
b) Des finances contrôlées par l'Etat fédéral.....	22
B. L'Espagne.....	33
a) Une décentralisation à la carte	34
b) Des collectivités locales disposant de réels moyens financiers	41
C. L'Italie	51
a) Une structure locale entre fédéralisme et centralisme.....	53
b) Des finances locales en mutation	61
D. Les Pays-Bas	71
a) Un système marqué par la « co-administration » (medebewind).....	71
b) Des collectivités locales dépendant financièrement de l'Etat.....	80
E. Le Royaume-Uni	89
a) Une structure locale morcelée	92
b) Les finances des collectivités locales contrôlées par l'Etat	98
BIBLIOGRAPHIE :	107

Quatre tendances des finances locales européennes

1. Une perte de pouvoir des collectivités locales

Au cours des deux dernières décennies, des réformes de « décentralisation » visant à élargir le domaine de compétences des collectivités locales et régionales ont été mises en place dans la majorité des pays étudiés. Néanmoins, on constate, durant la même période, un phénomène général de délégations ou de transferts des compétences de ces mêmes collectivités à d'autres entités publiques ou privées.

Ce mouvement, qui limite les pouvoirs et les possibilités des collectivités locales et régionales, peut être imposé aux collectivités locales et régionales par le pouvoir central ou mis en place à l'instigation des collectivités locales ou régionales elles-mêmes. Les structures délégataires et les formes de délégation varient et plusieurs structures coexistent dans un même pays.

Les compétences des collectivités sont transférées soit à des acteurs publics ou « parapublics » soit à des personnes privées qu'il s'agisse d'associations ou d'entreprises.

Les transferts au profit de personnes publiques ont principalement deux formes.

Tout d'abord, dans plusieurs pays, on constate un mouvement d'« agencification »¹. Il s'agit de confier des tâches, pour lesquelles les collectivités locales étaient auparavant compétentes, à des structures publiques indépendantes. Selon

Gérard Marcou², il s'agit « d'institutions spécialisées mises en place par le pouvoir central, dans des domaines traditionnellement considérés, dans un pays donné, comme des compétences locales, et qui répondent à des objectifs de politique nationale, mais qui réduisent le champ de compétences des collectivités locales ou leur liberté d'action. »

Ces institutions peuvent avoir été nouvellement créées ou peuvent déjà exister mais sous le contrôle des autorités locales. De telles institutions n'existent pas dans l'ensemble des pays du Conseil de l'Europe.

Au sein du groupe de pays étudié, elles se sont notamment développées au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Ainsi, au Royaume-Uni, le programme « *Next Step* » lancé en 1998 « visait à améliorer la qualité du service public en créant, autant que possible, des agences exécutives spécialisées. Ces agences restent dans le Cadre général de la Fonction publique, mais [...] bénéficient d'une autonomie financière accrue en matière financière et de gestion du personnel »³. De plus, certaines structures autrefois contrôlées par les collectivités locales ont acquis une plus grande autonomie et traitent actuellement directement de la plupart des questions les concernant avec le gouvernement central. C'est le cas des établissements scolaires au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

¹ Annuaire 2005 des collectivités locales, le financement des politiques locales, sous la direction de Gérard Marcou et Hellmut Wollmann, CNRS éditions, Paris, septembre 2005, p.154.

² L'étendue et la nature des compétences des collectivités locales dans les États membres du Conseil de l'Europe, projet de rapport pour le CDLR, Gérard Marcou, avril 2006, p.26

³ L'organisation administrative du Royaume-Uni, Anne Lazar, Fleur Pellerin et Maurice Quéré, ENA, second semestre 1998, p.25

En outre, certains gouvernements centraux ont développé de plus en plus des structures d'administration déconcentrées ou des structures élues indirectement dont ils ont contrôlé la mise en place. Leurs compétences couvrent des champs autrefois réservés, dans le pays concerné, aux autorités locales ou chargées de contrôler l'action de celles-ci dans certains domaines.

Ainsi, aux Pays-Bas, le gouvernement a mis en place, au cours des dernières années, « de nombreuses administrations autonomes (*zelfstandige bestuursorganen*) pour la mise en œuvre des politiques nationales et dont les attributions affectent les collectivités locales. »⁴

En Angleterre, le gouvernement a créé, dès 1997, des structures spécifiques à ce pays, les offices pour le développement régional (*Regional Development Agencies*), qui sont composées de représentants des différents milieux, les milieux économiques, ruraux, les élus et la société civile par exemple, dans la région mais dont les membres sont nommés par le gouvernement. Elles mettent en place diverses stratégies économiques et régionales de développement.

Cette création ainsi que celle de structures élues (les chambres régionales) et d'administrations déconcentrées (les bureaux régionaux du gouvernement) sous l'égide du gouvernement ont conduit à une dilution des compétences et à une perte de pouvoirs pour les autorités locales.

Parallèlement à ces délégations à des structures publiques, les collectivités locales ont perdu des compétences au profit d'acteurs privés soit du fait de la mise en place de mécanismes de délégations de compétences, soit du fait de

l'existence de partenariats entre secteurs public et privé.

La délégation de compétences à un acteur privé passe notamment par la mise en concurrence de services dépendant des collectivités locales, qui organisent un marché public pour sa mise en œuvre.

Les acteurs privés concernés peuvent être des entreprises mais aussi des associations, comme c'est le cas en Allemagne dans le secteur social et le secteur culturel⁵. Dès lors, les collectivités locales ne contrôlent plus que le respect de certaines règles.

De tels mécanismes de délégations existent dans l'ensemble des pays étudiés et concernent d'abord les « services publics à caractères industriel et commercial » mais aussi d'autres types de services. Elles peuvent être mises en œuvre volontairement par les collectivités locales ou être rendus obligatoires par des textes législatifs.

Ainsi, en Allemagne, les communes et les arrondissements ont volontairement délégué leurs compétences durant les dernières années, notamment pour faire face à une situation financière difficile⁶

A l'inverse, au Royaume-Uni, les gouvernements conservateurs ont obligé les collectivités locales à mettre en concurrence leurs propres services afin que ceux-ci soient gérés plus efficacement. Dans de nombreux domaines, les collectivités locales ont perdu la gestion des services au profit de personnes privées indépendantes et n'ont conservé que la responsabilité de la définition du service. Par exemple, en matière de transports, les collectivités locales se limitent à superviser le service mais ne le fournissent plus.

⁴ D'après le projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe, p. 68

⁵ Annuaire 2005 des collectivités locales, le financement des politiques locales, sous la direction de Gérard Marcou et Hellmut Wollmann, CNRS éditions, Paris, septembre 2005, p.157

⁶ idem, p.151

Ces collectivités ont aussi développé des « partenariats public- privé » (PPP), qui permettent des participations et des financements conjoints entre les différents acteurs mais qui obligent les collectivités locales à prendre en compte les intérêts privés. Ceux-ci existent partout car ils facilitent notamment le financement d'investissements importants.

Ils peuvent être mis en œuvre volontairement par les collectivités locales comme en Espagne ou être rendus obligatoires par le pouvoir central grâce à des lois, des incitations financières ou par le biais de divers programmes territoriaux comme en Italie ou au Royaume-Uni.

Ces développements sont souvent associés au « nouveau management public », qui intègre des principes issus de la gestion privée au sein de la gestion publique. Il s'agit notamment de la reconnaissance du secteur privé comme un partenaire au service de l'intérêt général, de la recherche de la performance financière et de la qualité du service ainsi que de la responsabilisation et de l'autonomie des structures qui agissent. Cela peut aussi être un moyen pour le pouvoir central de mieux contrôler les collectivités locales et de limiter leurs pouvoirs comme cela semble le cas au Royaume-Uni.

2. Un poids variable des collectivités de second niveau (départements, Kreise et provinces)

Il existe un second niveau de collectivités locales dans douze pays de l'Union européenne sur quinze et dans l'ensemble des pays étudiés même s'il n'est pas présent partout au Royaume-Uni.

Elles « exercent dans la plupart des pays des responsabilités en matière d'infrastructures routières, d'enseignement, d'aide sociale (handicapés, aide à

l'enfance, etc.) et de protection de l'environnement.

Elles ont dans les pays à deux niveaux des attributions plus larges que dans les pays à trois niveaux. »⁷ Dans les pays à deux niveaux de collectivités locales, elles ont généralement « des responsabilités dans des secteurs tels que le développement local et l'aménagement du territoire »⁸.

Dans tous les pays étudiés, les collectivités locales de second niveau ont des droits et des possibilités proches de ceux des communes, qui les distinguent nettement des collectivités régionales quand celles-ci existent. Néanmoins, on constate que le rôle, l'étendue des compétences et les finances des collectivités de second niveau varient d'un pays à l'autre. Ainsi, elles peuvent exercer un rôle très restreint d'assistance et de coordination aux communes ou avoir des compétences propres plus étendues.

A l'exception du Royaume-Uni, l'ensemble des pays étudiés reconnaît une compétence générale des collectivités pour régler leurs affaires intérieures et répartit les compétences entre les différents niveaux de collectivités locales en fonction du principe de subsidiarité qui est parfois inscrit dans la Constitution comme en Italie. Par conséquent, dans l'ensemble des pays, les collectivités de second niveau sont compétentes pour les tâches de caractère « supra communales » mais aussi pour coordonner les actions des communes et leur apporter une assistance technique.

⁷ Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne, seconde édition, Dexia Crédit Local, Paris, avril 2002, p.35.

⁸ idem

Ainsi, les collectivités allemandes de second niveau, les *Kreise* sont principalement compétentes pour « toutes les tâches de caractère public dépassant les moyens des communes qui les composent »⁹. On peut dire que leur rôle est proche de celui d'une structure intercommunale, d'autant plus que les villes les plus importantes exercent à la fois les fonctions d'un *Kreise* et celles d'une commune.

Les provinces espagnoles ont peu de pouvoirs. Elles sont chargées de coordonner les services municipaux entre eux de manière à garantir la fourniture intégrale et appropriée des services minimum obligatoires, de fournir une assistance technique et économique aux communes, notamment à celles dotées d'une moindre capacité économique et de gestion, mais aussi de servir d'intermédiaire entre les communes et les autres niveaux d'administration.

Néanmoins, dans certains pays, les collectivités locales de second niveau ont un rôle plus important. Il s'agit notamment des Pays-Bas qui ne possèdent que deux niveaux de collectivités locales et de l'Italie où il existe trois niveaux de collectivités locales. Les provinces italiennes sont compétentes pour le réseau routier, les transports, la construction des bâtiments d'enseignement de second degré ou la gestion des agences pour l'emploi et des aides pour l'emploi.

Aux Pays-Bas, les provinces ont des compétences importantes en matière d'environnement, de logement, d'aménagement du territoire... Elles ont la particularité d'exercer un pouvoir

⁹ voir La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne, sous la direction d'Alain Delcamp et de John Loughin, les études de la documentation française, février 2003, p.30, 31 et 41. et Les régions entre l'Etat et les collectivités locales, étude comparative de cinq États européens à autorité régionale ou constitution fédérale, Partie 2, Grale, G Marcou, p.18

hiérarchique sur les communes. Dans les autres pays, ce rôle est exercé soit par les collectivités régionales dans les États fédérés ou à autonomie régionale, soit par des administrations déconcentrées de l'Etat.

Ainsi, les actes réglementaires des communes néerlandaises doivent respecter les règlements provinciaux, qui leur sont supérieurs dans la hiérarchie des normes. Les provinces exercent une tutelle et un contrôle administratif sur les communes. Il s'agit par exemple de la tutelle des rapports entre communes, du contrôle de la création des syndicats de communes, de l'approbation préalable des plans d'occupation des sols.

Le système financier des collectivités locales de second niveau présente des aspects constants. Le volume de leurs dépenses est partout inférieur à celui des communes qui assurent l'essentiel des services publics. Ce montant est aussi inférieur à celui des collectivités régionales, à qui profitent principalement la décentralisation puisque les compétences les plus lourdes leur sont souvent transférées de fait de la construction européenne, où elles ont un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques.

Par exemple, en Italie, les provinces ont dépensé 26,3 milliards d'euro en 2004 alors que les communes ont dépensé 89,3 milliards d'euro et les régions 165,8 milliards.

Néanmoins, la composition de leurs ressources varie. Ces collectivités disposent toutes de moins de ressources financières propres que les collectivités régionales. Dans certains pays, la structure de leurs ressources est proche de celle des communes tandis que dans d'autres elle est spécifique à ce niveau et la part de leurs ressources constituées par des ressources

propres est très faible, ce qui les distingue alors des communes.

Les *Kreise* allemands ne disposent généralement d'aucune ressource fiscale propre et sont financés par des dotations étatiques ainsi que par une contribution des communes qui le constituent. Il s'agit d'une situation spécifique et unique parmi les pays étudiés.

Néanmoins, les provinces néerlandaises et espagnoles ne disposent que d'une unique ressource fiscale propre sur laquelle leur marge de manœuvre est limitée.

A l'inverse, les provinces italiennes disposent d'une plus grande autonomie financière et la structure de leurs recettes est proche de celle des communes italiennes.

De même, au Royaume-Uni, le système financier est identique pour l'ensemble des collectivités locales mais celui-ci ne leur laisse que très peu de marge de manœuvre.

Toutes les collectivités locales de second niveau doivent assurer les tâches que les communes situées sur leur territoire ne peuvent assurer. Néanmoins, certaines ont un poids et des compétences qui leur permettent de s'affirmer comme un véritable acteur distinct des communes tandis que d'autres sont dépendantes des structures communales qui les composent.

Même quand l'organisation administrative générale est semblable dans deux pays, leur rôle varie. Cela s'explique par l'histoire du pays. Ainsi le rôle important des provinces espagnoles durant la dictature a contribué à réduire leur rôle.

Dans de nombreux pays à trois niveaux de collectivités locales et régionales, la question de la pertinence de ce niveau est posé alors que l'existence des communes ne semble pas remis en question du fait de l'importance de leur rôle et que

l'importance des régions est renforcée par leur place dans la construction européenne.

3. Des contraintes financières de plus en plus fortes pesant sur les collectivités locales

Les collectivités locales européennes ont de moins en moins de latitude pour gérer leurs dépenses. En effet, les gouvernements ont tendance à limiter leur volume, afin notamment de respecter les obligations du Pacte de Stabilité et de Croissance européen.

En outre, certaines règles limitent la liberté de choix des collectivités locales car elles les obligent à organiser leurs services selon certains modes de gestion.

Par conséquent, la situation financière de certaines collectivités locales européennes, des communes allemandes par exemple¹⁰, est très mauvaise.

Les États européens cherchent à limiter le niveau du déficit, et donc le niveau et l'augmentation des dépenses publiques, afin d'améliorer leur situation financière et de respecter les obligations du pacte de stabilité et de croissance européen.

Pour cela, ils doivent limiter le déficit local et le volume des dépenses des collectivités locales soit par l'instauration de règles législatives ou réglementaires imposées, comme c'est le cas en Espagne, soit grâce à des accords qu'ils négocient avec les collectivités locales et régionales ou avec les États fédérés, comme en Allemagne.

¹⁰ Voir Annuaire 2005 des collectivités locales, le financement des politiques locales, sous la direction de Gérard Marcou et Hellmut Wollmann, CNRS éditions, septembre 2005, p.149 à 158

Ainsi, l'Espagne a adopté une loi de stabilité valable de 2006 à 2008, qui autorise un niveau limité de déficit pour chaque type de collectivité locale lorsque la croissance économique est inférieure à 2 % et des déficits additionnels chaque année pour financer les investissements. En plus de cela, l'Etat et les communautés autonomes négocient, dans un cadre pluriannuel au sein du Conseil de la politique fiscale et financière (CPFF), afin de définir le système financier des communautés autonomes.

En Italie, l'Etat fixe chaque année, dans le cadre du Pacte Interne de stabilité, un niveau maximal d'augmentation des dépenses et de la dette pour chaque niveau de collectivités territoriales.

Cependant, le volume des dépenses des collectivités locales est, dans de nombreux pays, difficile à maîtriser du fait de la nature des compétences des collectivités locales. Les collectivités doivent assurer des dépenses pour des compétences ou des tâches auxquelles elles ne peuvent pas se soustraire.

Par exemple, les collectivités locales néerlandaises assument de nombreuses tâches pour le compte de l'Etat néerlandais, elles s'apparentent en cela à des administrations déconcentrées. Les dépenses liées à ces tâches peuvent difficilement être maîtrisées par les collectivités locales.

En Allemagne, les postes de dépenses les plus importants sont régis par des textes législatifs fédéraux, qui obligent les collectivités locales à mettre en place certains services et à respecter certains standards.

Le niveau des dépenses de personnel est difficile à limiter même si la marge de manœuvre des collectivités locales varie en fonction de la façon dont est fixé le niveau des salaires.

Au Royaume-Uni, les collectivités locales fixent elles-même le niveau des salaires de leurs employés et sont libres de prendre ou non en compte les standards fixés nationalement.

En Allemagne et en Espagne, le niveau des salaires des fonctionnaires territoriaux est négocié nationalement et s'impose aux collectivités locales¹¹.

De la même façon, le montant des dépenses en matière de santé ou d'éducation est difficile à contrôler et a tendance à augmenter. En effet, ces services nécessitent des investissements et des dépenses courantes importants. Les prix des prestations et des médicaments ne sont généralement pas fixés par les collectivités locales mais par l'Etat.

Les dépenses de santé constituent le premier poste des dépenses des régions italiennes alors qu'elles ne sont pas maîtres des principales décisions influant sur leur évolution. Néanmoins, depuis 2002, elles doivent être associées aux décisions concernant les salaires des personnels et le montant des médicaments.

Enfin, les gouvernements nationaux ont eu tendance à mettre en place ces dernières années des règles qui limitent la liberté des collectivités locales dans le choix du niveau et du contenu de l'exercice de leurs compétences. Ainsi, des principes conduisant à des délégations des compétences à des acteurs privés existent dans plusieurs pays. Ces règles peuvent selon les cas poser un principe, créer des obligations de mode de gestion ou des règles de gestion qui conduisent à multiplier les délégations.

¹¹ Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne, seconde édition, Dexia crédit local, avril 2002, p.46

Ainsi, en Italie, les services publics à caractère industriel doivent être gérés par des sociétés commerciales¹² et un « principe de subsidiarité horizontal », prévoit que les administrations publiques ne doivent fournir un service que si l'initiative privée se révèle incapable de le fournir.

Le Royaume-Uni a mis en place un système de gestion unique parmi les pays étudiés, celui de la *best value*. Il ne s'agit pas d'imposer aux collectivités un mode de gestion mais de leur imposer des critères de performance. Les collectivités évaluent les performances de leurs services par rapport à celles des services les plus performants du pays et doivent s'assurer que le service mis en place assure les meilleures performances possibles ou transformer son organisation si ce n'est pas le cas.

Si ce système n'est pas reproduit tel quel l'idée d'auditer les performances des divers services publics se répand dans l'ensemble de l'Europe. Ainsi des auditions des services publics locaux sont mis en place par des gouvernements mais aussi par des collectivités locales, qui, comme les collectivités locales allemandes recherchent la meilleure performance.

D'autres gouvernements cherchent à inciter les collectivités locales à mettre en place des partenariats public-privé (PPP) par des incitations financières. Ainsi, l'Etat italien a mis en place des programmes territoriaux, qui permettent aux collectivités territoriales de disposer de financements spécifiques mais qui ne peuvent être mis en place que si le projet fait appel à des investisseurs privés qui prennent en charge une part non négligeable des investissements ou des dépenses¹³.

¹² Annuaire 2003 des collectivités locales, les services publics locaux

¹³ 2001 plus... veille internationale, numéro 55, l'Etat et ses territoires en Europe : les réformes

4. Une structure des recettes locales variable

Si l'on excepte l'emprunt les principales recettes des collectivités sont les recettes fiscales, les transferts reçus de l'Etat ou d'un autre niveau d'administration et les recettes d'exploitation de services publics divers, qui dépendent des collectivités locales.

Parmi les recettes fiscales, certaines proviennent des recettes d'impôts étatiques sur lesquels les collectivités ne peuvent pas influencer.

La composition des recettes locales varie beaucoup d'un pays à l'autre et, dans un même pays, d'une collectivité locale à l'autre.

On constate cependant dans l'ensemble des pays étudiés une tendance à l'augmentation de la part des recettes fiscales propres au détriment des transferts et une tendance à la disparition des transferts conditionnés à une action précise des collectivités locales.

En effet, de 1999 à 2004, l'augmentation des recettes fiscales propres (4.8 % d'augmentation moyenne annuelle en Volume) dans l'ensemble de l'Europe a été supérieure à celles de l'ensemble des recettes des collectivités locales (4.1 %) ¹⁴.

L'importance relative de la fiscalité locale varie selon les pays. Les dernières années ont été marquées par des changements importants de la structure des recettes locales en Espagne et en Italie. L'importance des dotations a été significativement diminuée au profit du développement d'une fiscalité propre.

régionales en Angleterre et en Italie, C. Lefèvre, p.37

¹⁴ Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004, Dexia crédit local, p. 8

Il s'agit d'un choix politique parallèle à d'importants transferts de compétences aux collectivités locales et aux régions notamment.

L'Espagne est l'un des pays européens, qui voit fortement progresser la part des recettes fiscales propres dans les recettes des collectivités locales. Ainsi, cette proportion a augmenté en moyenne de 15.90 % par an entre 1999 et 2004¹⁵. De nouvelles compétences en matière de santé et d'éducation et avec elles de nouvelles capacités fiscales ont été transférées aux collectivités régionales en 2000 et 2002. En 2004, un nouveau système de financement a été mis en place pour les grandes villes et les capitales de provinces.

L'Italie a aussi procédé récemment à des transferts de compétences notamment en matière de santé aux régions. Elle cherche depuis quelques années à modifier totalement son système financier local en fondant celui-ci non plus sur des dotations mais sur une fiscalité locale propre. En effet, les collectivités locales étaient presque exclusivement financées par des dotations étatiques. L'Etat a diminué les sommes transférées aux collectivités locales et régionales afin de respecter les critères de Maastricht et donc de limiter ses propres dépenses. En compensation, il a permis aux régions de lever de nouvelles ressources fiscales. Aussi, la part des ressources couvertes par la fiscalité a elle été augmentée, passant de 2.1% en 1991 à 46.5% en 1999 pour les régions dotées d'un statut ordinaire¹⁶.

Les transformations ont été moindres dans les autres pays car il n'y a pas eu de modifications structurelles des recettes locales.

Ainsi, en Allemagne, la part de la fiscalité propre est restée relativement faible (18 %). Néanmoins, elle a augmenté de 7.8 % en 2004¹⁷.

En effet, pour permettre aux collectivités locales de faire face à des difficultés financières, la quote-part des recettes de la taxe professionnelle qu'elles reversent à l'Etat fédéral et à l'Etat fédéré dont elles font partie a été diminuée de 8 points.

La liberté laissée aux collectivités locales par les niveaux supérieurs d'administrations diffère selon les pays et concerne principalement la fixation des taux d'imposition à partir d'une assiette définie nationalement. Dans certains pays, les collectivités locales ont une influence limitée sur leurs ressources fiscales propres car celles-ci sont très encadrées par l'Etat.

Ainsi, en Italie, l'Etat fixe généralement un taux normal d'imposition et les collectivités locales ont le droit de le faire varier de quelques points. De plus, l'augmentation annuelle des taux peut être limitée ou gelée par l'Etat.

En Espagne, l'Etat fixe des fourchettes dans lesquelles les collectivités locales fixent librement leur taux.

Au Royaume-Uni, le taux du seul impôt local est fixé librement par les collectivités locales mais le gouvernement peut imposer des réductions de taux à certaines collectivités.

A l'inverse, les collectivités locales allemandes peuvent fixer les taux d'imposition des impôts locaux librement. Par ailleurs, elles disposent de recettes issues du partage des impôts communs sur lesquelles elles n'ont aucune influence.

¹⁵ idem

¹⁶ Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne, seconde édition, Dexia crédit local, avril 2002, p. 230

¹⁷ Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004, Dexia crédit local, p.9

Les transferts financiers aux collectivités locales sont importants pour l'ensemble des pays étudiés. Ils représentent entre 50 et 65 % des recettes locales¹⁸. Néanmoins, leur nature et le degré d'autonomie qu'ils laissent aux collectivités locales varient.

Les dotations globales sont allouées dans l'ensemble des pays. Elles sont distribuées en fonction d'une évaluation des besoins de chaque collectivité à partir de divers critères comme la population, la superficie, la structure sociale ou les besoins des collectivités locales. Leur utilisation est libre de même que celles des impôts transférés, qui sont des impôts prélevés nationalement et redistribués aux collectivités soit en fonction de critères liés à leur assiette, soit en fonction de critères de péréquation.

Les dotations de péréquation servent à corriger les déséquilibres entre les collectivités locales et peuvent avoir pour effet de limiter la liberté des collectivités. En effet, si un système de péréquation égalise l'ensemble des recettes, une collectivité locale qui a des recettes issues d'un impôt spécifique qu'elle a créé verra une partie de ces recettes reversées à d'autres entités.

En Allemagne, la péréquation communale est très importante et comble environ 75 à 95 % de l'écart entre le potentiel fiscal des communes. Les autres pays ont des mécanismes de péréquation plus faible et assurée grâce aux recettes de l'État.

Ces trois types de transferts laissent aux collectivités locales une liberté importante dans l'utilisation des recettes.

En parallèle, les États versent aux collectivités des dotations dites affectées, qui sont données pour financer des projets particuliers ou des secteurs spécifiques.

Les dotations d'investissements servent au financement de projets spécifiques et favorisent généralement les secteurs jugés prioritaires par les autorités supérieures. Ils existent dans tous les pays.

De plus, dans certains pays, de nombreuses ressources sont des dotations spécifiques, affectées à certains secteurs.

Ainsi, en Italie, les recettes de certains impôts régionaux, 90 % de l'impôt régional sur l'activité productive par exemple, devaient jusqu'à récemment être affectées à certains secteurs.

Aux Pays-Bas, les dotations spécifiques représentent environ 35 % des recettes locales et sont conditionnées au versement par ces autorités d'allocation ou de prestations dans des secteurs jugés prioritaires par le gouvernement. Ces dotations tendent à être de moins en moins nombreuses¹⁹.

Ainsi, l'autonomie fiscale des collectivités locales varie en fonction de l'importance de la fiscalité locale mais aussi du degré de liberté dont disposent les collectivités locales pour utiliser leurs ressources et pour déterminer les taux d'imposition. Les pays étudiés tendent à augmenter la part des dotations globales et des impôts propres en créant d'autres types de contraintes sur les recettes des collectivités locales.

¹⁸ Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne, seconde édition, Dexia crédit local, avril 2002

¹⁹ rapport Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Pays-Bas, situation en 1998, adopté par le comité directeur sur la démocratie locale et régionale en juin 1998, éditions du Conseil de l'Europe, p.33

**Le partage des ressources et des compétences
entre l'État et les collectivités locales : cinq
éclairages européens**

A. L'Allemagne :



© IAURIF - A. C. Davy

La République fédérale d'Allemagne est composée de 16 États fédérés, les Länder. « Chaque Land est un véritable Etat disposant de sa propre constitution et donc d'une organisation spécifique. »²⁰. Ils possèdent leurs propres institutions, leur propre parlement et un gouvernement dirigé par un ministre président.

Les compétences sont réparties entre l'Etat fédéral (le *Bund*) en fonction du principe de subsidiarité et les États fédérés (les *Länder*). Ils participent au système de prise de décision du Bund puisque leurs représentants constituent la seconde chambre, le *Bundesrat* (« conseil fédéral »), dont l'accord est nécessaire pour adopter un certain nombre de lois notamment celles qui concernent les domaines de compétences partagées.

Données géographiques :	
Superficie :	357 000 km²
Population :	82,5 M hab.
Produit intérieur brut en 2004 :	
PIB en euros :	2 207,2 Mds
PNB/hab. (euros ppa) :	26 980
Taux de croissance:	1,60%

Source : site « autorités locales monde »

Certaines compétences sont exclusives: « la diplomatie, le commerce international, la défense, la citoyenneté, les poids et mesures, les chemins de fer, les transports aériens, la poste.

Il existe ensuite un vaste domaine de compétences partagées, dites « concurrentes », mais au sujet duquel il est précisé qu'en cas de contradiction, c'est toujours le droit fédéral qui prime sur le droit du Land.

Enfin demeure dans la sphère des responsabilités propres des Länder, un ensemble de compétences résiduelles qui ne sont pas énumérées, mais qui concernent les affaires communales, la police, les questions relatives aux cultes, la santé, le sport, la radio, l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur »²¹.

²⁰ L'évolution de l'organisation institutionnelle des États européens, Christian Lefèvre, IAURIF, octobre 2001, p.29

²¹ Régionalismes et régions dans l'Europe des quinze, Pierre Deyon, éditions locales de France, Bruylant, 1997, p.35

La part de recettes fiscales de chaque type d'administration en 2004 :

Gouvernement central :	27,2
Länder :	22,5
Collectivités locales :	7,1
Administrations et organismes de sécurité sociale :	42,2

Source : Eurostat

Le domaine des compétences partagées et les interventions du Bund ont eu tendance à s'étendre au cours du temps. De ce fait, les compétences sont généralement imbriquées et les responsabilités sont très diluées. De nombreux organes de coordination des politiques existent au niveau fédéral.

Parmi les compétences exclusives des Länder, on trouve notamment l'organisation de leur territoire et la coordination des collectivités locales. Ainsi, les structures locales varient d'un Land à l'autre et nous n'en présenterons que les traits les plus marquants.

Néanmoins, le système financier local est en grande partie établi au niveau du Bund, qui collecte les impôts et les répartit ensuite, ce qui explique son caractère homogène dans l'ensemble du territoire.

La réforme du fédéralisme :

En juin 2006, une réforme du système fédéral modifiant la Loi Fondamentale de façon importante a été votée, elle porte sur une modification du partage des compétences et des types de vote au Parlement. Certaines compétences des Länder sont renforcées et l'accord du Bundesrat n'est plus nécessaire pour légiférer dans d'autres domaines.

Voir : [Allemagne : Une réforme pour le fédéralisme, la mère de toutes les réformes](#), site Le Taurillon, le 14 juillet 2006

a) Des collectivités locales puissantes

Les collectivités locales allemandes ont des compétences importantes et disposent de garanties constitutionnelles leur permettant d'agir librement. Il s'agit en fait d'un système dans lequel il existe un niveau communal et un niveau supra communal qui se complètent et dépendent l'un de l'autre.

L'organisation locale allemande

Les collectivités locales allemandes disposent d'organes élus au suffrage universel, d'une compétence d'attribution et d'un droit d'auto administration. L'article 28, alinéa 1 de la Loi Fondamentale garantit l'élection libre du conseil.



© IAURIF – R. Montezuma

L'alinéa 2 du même article garantit la libre administration des collectivités territoriales (*Selbstverwaltung*), « Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. Les groupements de communes ont également le droit d'auto administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi. »²²

²² article 28-2 de la Loi Fondamentale

Cette « autonomie communale est traditionnellement décrite par la compétence (*powers*) de la commune pour gérer ses finances (*Finanzhoheit*), pour administrer son personnel (*Personalhoheit*), pour aménager son territoire (*Planungshoheit*) »²³

Ainsi, « la garantie de l'auto-administration englobe également les bases de l'autonomie financière; ces bases comprennent une ressource fiscale revenant aux communes, qui est assise sur le potentiel économique et dont les communes peuvent fixer le taux de perception »²⁴.

Cette libre administration constitue un domaine protégé de toute intervention fédérale par la Cour Constitutionnelle.

Chaque Land (à l'exception des Villes-Etat) élabore un statut des municipalités et des districts ruraux, établi sur les bases de l'autonomie locale conformément aux dispositions fédérales en vigueur. Les collectivités locales sont en relation avec le Land mais n'ont pas de relation directe avec l'Etat fédéral (Bund).

Le statut et l'organisation des collectivités locales sont définies par les textes constitutionnels et législatifs des Länder et varient donc d'un Land à l'autre.

Néanmoins, il existe généralement deux niveaux de collectivités locales : les *Gemeinden* (communes) et les *Kreise* (le terme est généralement traduit par arrondissement, plus rarement par districts ruraux).

²³ D'après le projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe, p. 53

²⁴ article 28-2 de la Loi Fondamentale

Il existe environ 13 800 *Gemeiden* et 320 *Kreise*. Selon Alain Delcamp, le *Kreis* est un second degré du système communal allemand, qui possède à la fois les caractéristiques d'une collectivité locale et celles d'un groupement de communes puisqu'il dépend financièrement des communes²⁵.

Les villes les plus importantes cumulent les fonctions d'arrondissement et de commune, on les nomme généralement *kreisfreiestadt* (villes exemptes d'arrondissement), il en existe environ 110. Trois villes, Berlin, Brême et Hambourg sont aussi des États fédérés (*Länder*) et cumulent les trois niveaux.

Il existe en outre des structures spécifiques à certains États. Ainsi, certains *Länder* ont mis en place un troisième niveau de collectivités territoriales, le plus souvent il s'agit de *höhere Kommunalverbände* (associations de municipalités). En Bavière, les *Bezirke* (comtés) constituent également un troisième niveau de collectivités locales. Le même nom est donné à l'unique échelon administratif autre que le Land de Berlin et Hambourg. Il peut aussi exister des structures spécifiques spécialisées comme les *Landeswohlfahrtsverbände* au Bade-Wurtemberg²⁶. Certaines îles du Nord ont également un statut spécifique.



© IAURIF - R. Montezuma

Les compétences des collectivités locales

En vertu du principe de libre administration, les collectivités locales administrent comme elles l'entendent l'ensemble des affaires locales sous l'égide des élus locaux. Ainsi, elles sont libres de choisir la façon dont elles assument leurs responsabilités, sont responsables pour l'ensemble des tâches qu'elles accomplissent, que celles-ci soient obligatoires ou facultatives, et ne sont soumises à aucune injonction étatique.

Elles peuvent agir comme agents économiques. « Les communes peuvent créer des entreprises économiques à condition qu'elles correspondent à un besoin public et que la taille et l'envergure de l'entreprise soient en rapport avec la capacité financière des communes. »²⁷

La commune est responsable pour « toutes les tâches de caractère public exécutées sur son territoire »²⁸, elle dispose donc d'une compétence « universelle »²⁹.

²⁵ voir La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne, sous la direction d'Alain Delcamp et de John Loughin, les études de la documentation française, février 2003, p.30, 31 et 41. et Les régions entre l'Etat et les collectivités locales, étude comparative de cinq États européens à autorité régionale ou constitution fédérale, Partie 2, Gralle, G Marcou, p.18

²⁶ voir le rapport Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Allemagne situation en 1998, adopté par le comité directeur sur la démocratie locale et régionale en février 1999, éditions du Conseil de l'Europe, p.6 à 9.

²⁷ La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne, sous la direction d'Alain Delcamp et de John Loughin, les études de la documentation française, février 2003, schéma p. 35

²⁸ rapport Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Allemagne situation en 1998, adopté par le comité directeur sur la démocratie locale et régionale en février 1999, éditions du Conseil de l'Europe, p. 22

²⁹ idem

Les arrondissements sont compétents pour « toutes les tâches de caractère public dépassant les moyens des communes qui les composent »³⁰, certains parlent de compétences « supralocales » (*überörtlich*). Ils doivent se limiter aux tâches permettant d'aider l'ensemble de leur population ou tout au moins une partie importante de celle-ci.

La commune est l'échelon de mise en œuvre de 70 à 80% des lois fédérales et régionales et d'une bonne part de la législation communautaire. Cette mise en œuvre relève alors de compétences obligatoires.

S'ils en ont les capacités financières et la volonté politique, les arrondissements peuvent se charger, en plus de leurs compétences obligatoires, de compétences facultatives de caractère intercommunal.

La répartition des compétences facultatives entre les deux niveaux de collectivités locales se fait en fonction du principe de subsidiarité³¹. « Parmi ces compétences facultatives figurent souvent le soutien de certaines activités culturelles, la construction et l'entretien des voies piétonnes et pistes cyclables, l'appui aux échanges scolaires, la construction et l'entretien des bibliothèques publiques, la promotion économique et la promotion du tourisme, les universités populaires, la construction des terrains de sport, etc. »³²

Les communes peuvent se charger de la promotion de l'économie locale, de la construction de logements et d'installations à caractère social, de la création et de

l'entretien des infrastructures de transport public, des affaires culturelles, du sport, de la gestion des entreprises de fourniture d'énergie.

En plus de leurs compétences propres, les communes exercent des compétences par délégation pour le compte de l'Etat fédéral. Ces compétences sont soumises à un contrôle de légalité et peuvent recevoir des instructions étatiques sous la forme de directives.

L'importance de ces compétences déléguées varie selon les Länder en fonction de l'importance de l'administration déconcentrée. Il s'agit par exemple de « responsabilités en matière de sécurité et d'ordre public (en ce qui concerne, par exemple, les autorités de police locales, l'enregistrement ou la tenue de l'état civil) ou de l'organisation d'élections. »³³ Les arrondissements (*Kreise*) exercent rarement ce type de compétences qui sont du ressort des administrations déconcentrées présentes au niveau du district.

³⁰ idem

³¹ voir La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne, sous la direction d'Alain Delcamp et de John Loughin, les études de la documentation française, février 2003, schéma p. 34 et 42

³² La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne, sous la direction d'Alain Delcamp et de John Loughin, les études de la documentation française, février 2003, schéma p. 42

³³ rapport Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Allemagne situation en 1998, adopté par le comité directeur sur la démocratie locale et régionale en février 1999, éditions du Conseil de l'Europe, p. 23

La santé en Allemagne :

En matière de santé, le niveau fédéral légifère sur le système global de sécurité sociale et autorise la mise en circulation des médicaments et des produits médicaux. Les Länder formulent et mettent en œuvre les politiques de santé. Les arrondissements construisent et entretiennent les hôpitaux.



© IAURIF – R. Montezuma

Les compétences exercées et leur importance varient beaucoup d'un Land à un autre par conséquent la description qui suit est indicative et présente les traits généraux de la répartition des compétences en Allemagne

Dans l'ensemble des Länder les compétences des collectivités locales en matière d'aide sociale et d'aide à la jeunesse ont de plus en plus d'importance. Cette compétence est régie par les législations fédérale et fédérées. Ces missions sont imposées aux collectivités locales, et notamment aux communes, qui ont une très faible marge de manœuvre pour l'exercer.

Dans ce cadre, les collectivités locales et les Länder assurent deux types d'aides financières.

La première est destinée à assurer aux personnes les moyens d'existence de base par des versements réguliers comme l'allocation logement, la seconde permet

de faire face aux situations exceptionnelles, elle n'est pas attribuée régulièrement ou durablement.

Les Länder assurent 60 % des prestations, ils sont compétents pour « l'aide dispensée dans les établissements spécialisés, les foyers et les organisations pour handicapés, malades mentaux, toxicomanes et sans domicile fixe, l'aide aux aveugles et la fourniture de matériel orthopédique. L'aide locale comprend toutes les autres prestations »³⁴

Les villes arrondissements se chargent de l'ensemble de l'aide sociale. Dans les communes plus petites, « le district en tant que gestionnaire local a la responsabilité de l'aide sociale, mais l'exécution de celle-ci peut-être déléguée aux villes et communes. Le citoyen, qui fait une demande au bureau d'aide sociale, s'adresse en général à « sa » mairie.

Ces bureaux d'aide sociale fixent les prestations, s'occupent de trouver les ressources nécessaires ; ils doivent également assurer une mission de conseil et d'encadrement (généralement en coopération avec l'administration des districts). »³⁵

L'aide sociale est financée par l'arrondissement, les communes lui remboursent 25 % de l'aide sociale engagée sur leur territoire (cette somme est différente de la contribution des communes au Kreis).

La protection sociale des jeunes est organisée par des lois fédérales. « Cette tâche incombe aux organismes chargés de la protection sociale de la jeunesse et relève, encore une fois, des districts et des villes-arrondissements. Toutefois, un

³⁴ Les politiques sociales des communes en France et en Allemagne, sous la direction de Vincent Viet et de Hans Palm, DRESS, la documentation française, 2003, p.63

³⁵ idem, p.64

transfert de compétences aux villes du district reste toujours possible ; il est du reste largement pratiqué dans plusieurs Länder. »³⁶

Pour les crèches, la répartition des compétences varie d'un Land à l'autre mais, selon la législation fédérale, les communes doivent assurer une place en « jardin d'enfant » (*Kindergarten*, il s'agit d'un système de prise en charge des enfants de 3 à 6 ans, qui est intermédiaire entre les maternelles et les garderies, il n'existe pas de prise en charge par le système scolaire des enfants de moins de 7 ans).

La gestion des garderies peut être assurée par les deux types de collectivités locales mais aussi par la société civile, les églises,...

L'accueil des enfants de moins de 3 ans ou la prise en charge des jeunes hors du temps scolaire et leur encadrement sont des compétences facultatives.³⁸

Les collectivités locales participent à l'aménagement du territoire de façon différente selon les Länder.

La délivrance des permis de construire est toujours une compétence étatique exercée par délégation de l'Etat dans les « villes arrondissements » (*kreisfreiestadt*) ou par les administrations déconcentrées dans les communes plus petites³⁹.

Les communes sont chargées de la planification pour leur territoire, établissent des plans d'occupation des sols et d'assainissement urbain en vertu de lois fédérales. Les arrondissements sont

chargés de l'aménagement du territoire à leur niveau.

Les autres compétences communales propres exercées en vertu d'une législation fédérale ou fédérée sont la construction et l'entretien des routes communales, la construction et l'entretien des écoles primaires, l'entretien et la gestion des voies d'eau, la gestion des eaux usées, la création d'aire de jeu.

Pour les arrondissements (*Kreise*), il s'agit de la construction et l'entretien des routes intercommunales, de l'entretien des parcs naturels, de la construction et de l'entretien des hôpitaux, des « lycées » (*Gymnasium*) et des « écoles professionnelles » (*Hauptschule*), de la collecte des ordures ménagères.⁴⁰

La police en Allemagne

Il n'existe pas de police municipale proprement dite en Allemagne mais les municipalités (*Gemeinden*) ont des services spécialisés dans le maintien de l'ordre public, dont le rôle est précisé par les lois et règlements de chaque Land. « Le plus souvent, outre leurs activités de patrouille, ils peuvent procéder à des vérifications d'identité, à des arrestations, voir à des expulsions » La police fédérale est principalement chargée des affaires criminelles dépassant les Länder et de la police des frontières.

³⁶ idem, p.66

³⁷ idem

³⁸ idem, p.66 et 67

³⁹ La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne, sous la direction d'Alain Delcamp et de John Loughin, les études de la documentation française, février 2003, schéma p. 35

⁴⁰ Voir, pour plus de précisions, le rapport Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale. Allemagne situation en 1998, adopté par le comité directeur sur la démocratie locale et régionale en février 1999, éditions du Conseil de l'Europe, p. 26 à 28

b) Des finances contrôlées par l'Etat fédéral

Le rôle des collectivités locales dans l'administration générale

Le secteur public local a un poids économique relativement faible par rapport aux autres pays d'Europe. Les dépenses publiques locales ne représentaient que 7.2 % du PIB et 15.4 % des dépenses publiques en 2004⁴¹. Entre 1999 et 2004, les dépenses locales ont enregistré une faible croissance de 0.8 % par an en moyenne leur volume a même diminué en 2004⁴². Cela est dû à la diminution des dépenses d'investissement.

Les collectivités locales allemandes réalisent la majorité des investissements publics (56.0 %) ⁴³. En effet, elles ont en charge la construction de nombreux bâtiments publics.

Ces dépenses ont diminué de 5.6 % en 2005⁴⁴. Cette réduction des investissements s'est révélée être la solution la plus simple pour faire face à une situation financière difficile, qui concerne l'ensemble des administrations publiques allemandes.

En 2004, le solde de l'ensemble des collectivités locales était négatif, et correspondait à 0.2 % du PIB⁴⁵. La situation des communes est plus difficile que celle des arrondissements (*Kreise*).

Il y a plusieurs explications à ces difficultés. Tout d'abord, les dépenses d'aide sociale ont augmenté, notamment à cause de l'augmentation du chômage (11 % en 2005). Une part importante des dépenses des collectivités locales allemandes correspondent à des compétences obligatoires. Or, le Bund et les Länder ont tendance à transférer des compétences aux collectivités locales sans leur donner les moyens de les assumer.

Pour éviter, cette situation, la réforme du fédéralisme met en place un « principe de connexité » (*Konnexitaetsregelung*) selon lequel l'Etat fédéral et les États fédérés doivent garantir un financement suffisant des compétences dévolues aux collectivités locales .

En outre, les recettes, notamment les recettes fiscales, ont diminué du fait de la baisse de la population active et de la hausse du chômage⁴⁶..

Ainsi, « face à des ressources financières stagnantes, sinon en diminution, d'un côté, et des dépenses toujours croissantes de l'autre, bien des communes et arrondissements se trouvent actuellement dans une situation proche de la faillite. Il va sans dire que cette situation de pénurie et de précarité budgétaire met en cause directement le modèle de gouvernement local. Sous l'effet d'une régulation excessive par les réglementations fédérales, des Länder et de l'Union européenne, les collectivités locales se trouvent, en outre, de plus en plus entravées par un flux de dispositifs législatifs et normatifs. »⁴⁷

⁴¹ Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison, Dexia crédit local, 2005, p.6

⁴² Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004, Dexia crédit local, p.4

⁴³ Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison, Dexia crédit local, 2005, p.7

⁴⁴ Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004, Dexia crédit local, p.7

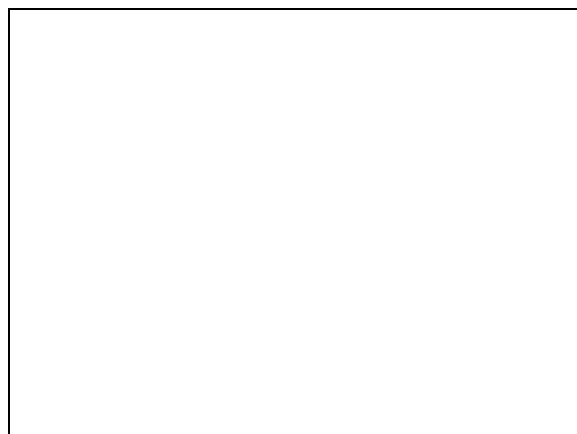
⁴⁵ Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison, Dexia crédit local, 2005, p. 9

⁴⁶ Annuaire 2005 des collectivités locales, le financement des politiques locales, sous la direction de G Marcou, CNRS éditions, p. 149 et 150

⁴⁷ Quelle modernisation du fédéralisme allemand dans la revue Pouvoirs locaux, numéro 61 II/2004, p.139

La stratégie des collectivités pour y faire face a été de réduire les dépenses courantes qu'elles pouvaient maîtriser et surtout de réduire drastiquement les investissements. Elles ont aussi développé divers types de contrats avec des entreprises privés ou le secteur associatif pour limiter la part des coûts qu'elles supportent.

En 2005, la situation s'est améliorée, le déficit a diminué en partie grâce à l'attribution aux communes de nouvelles recettes fiscales propres. Les recettes fiscales locales ne représentaient que 12.6 % des recettes fiscales totales en 2004⁴⁸.



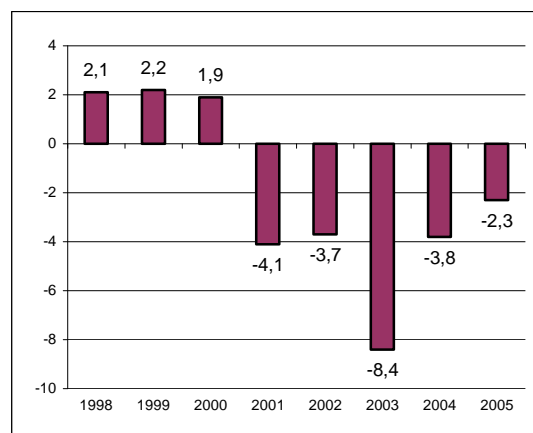
© IAURIF – A. C. Davy

En outre, dans le cadre du pacte européen de stabilité et de croissance, l'Etat fédéral cherche à limiter la croissance du déficit et des dépenses locales. Aussi, « le pacte national de stabilité, adopté en 2002, établit-il une coresponsabilité de l'Etat fédéral, des Länder et des collectivités locales dans le respect du Pacte européen de croissance et de stabilité. Un conseil de planification financière est chargé d'en suivre l'application en proposant des recommandations notamment en matière de dépenses. Lors du conseil de novembre 2004, l'Etat fédéral, les Länder et les collectivités se sont engagés à limiter à 1 % la progression de leurs dépenses. »⁴⁹

⁴⁸ Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004, Dexia crédit local, p. 8 à 9

⁴⁹ Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004, Dexia crédit local, p. 14

Evolution du solde financier des communes et structures intercommunales depuis 1998 (en milliards d'euro)

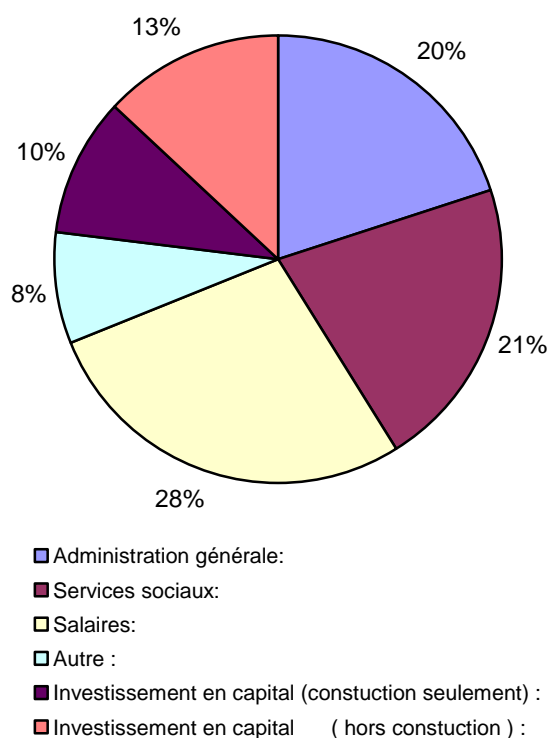


Source : Statistisches Bundesamt, office fédéral de statistiques

Les collectivités locales allemandes comptent parmi les plus endettées de l'Union Européenne. Néanmoins, le montant de la dette n'a que faiblement augmenté depuis 1998 car le recours à l'emprunt à long terme est encadré.

Il n'est possible que pour financer les investissements ou restructurer la dette. Son montant annuel fait l'objet d'une procédure d'autorisation préalable qui peut être conditionnelle ou sans réserve. Le principal critère de cet examen est la bonne gestion du budget : il n'est pas possible de dépasser les capacités d'emprunt à long terme de la collectivité et on ne peut emprunter que s'il s'agit du seul moyen financier utilisable ou que les autres moyens sont techniquement inopportuns. Les restrictions internes à chaque Land ont été durcies par le pacte de stabilité.

Dépenses des collectivités locales en 2004 (149.2 milliards d'euros)



Source : Annuaire 2005 des collectivités locales, le financement des politiques locales, sous la direction de G Marcou, CNRS éditions, p. 40

Structure des dépenses communales en 2005

(En Md euro)	Ensemble des Länder	Anciens Länder	Nouveaux Länder:
Dépenses de personnel:	40,9	34	6,9
Dépenses de matériel courant :	30,4	25,7	4,7
Intérêts de la dette :	4,8	4	0,8
Subventions et dotations courantes :	10,8	9,1	1,7
Dépenses sociales	33,7	27,9	5,8
Autres :	7,9	7	0,9
Total:	128,5	107,7	20,8

Source : Statistisches Bundesamt, office fédéral de statistiques

La majorité des emprunts sont contractés sur le marché financier ou auprès de sociétés spécialisées, de sociétés de crédit en immobilier, de compagnies d'assurance. Il existe aussi des financements par le biais de l'émission d'obligations. Les collectivités empruntent rarement à l'étranger bien que cela ne soit soumis à aucune autorisation particulière hormis l'approbation préalable nécessaire à tout ressortissant⁵⁰



© IAURIF – D. Sauvaget

Les dépenses des collectivités locales

Le montant total des dépenses des communes et groupements intercommunaux s'élevait en 2005 à 153.3 milliards d'euro, ce qui représentait une augmentation de 3.8 % par rapport à 2004. La structure des dépenses communales s'est modifiée depuis 1970. La part des dépenses de construction d'écoles et de logements qui caractérisait l'activité des communes dans les années 1960 et 1970 a fortement baissé, tandis que les dépenses sociales, sanitaires et sportives ont fortement augmenté. Depuis 1980, les dépenses sociales obligatoires ont triplé. Cela est dû à l'augmentation du chômage, à l'évolution de la société. Tous ces domaines sont régis par la législation fédérale. Les communes sont dépendantes de celle-ci sur laquelle elles ont peu d'influence, or de nouvelles lois ont tendances à leur donner de nouvelles compétences comme la protection des personnes âgées depuis 2001⁵¹.

Structure des dépenses communales par fonction économique (en %, année 1998) :⁵²

	Communes
Administration :	8
Maintien de l'ordre :	4
Education :	6
Santé :	1
Aide sociale :	16
Logement :	1
Culture, sport, loisir :	7
Transport, routes :	7
Services communaux (eau, déchets, etc.) :	9
Aménagement de l'espace :	4
Promotion économique, tourisme :	1
Transferts (dotations)	30
Autres :	6
Total :	100

⁵⁰ le rapport Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Allemagne situation en 1998, adopté par le comité directeur sur la démocratie locale et régionale en février 1999, éditions du Conseil de l'Europe, p. 40 et 41

⁵¹ Les politiques sociales des communes en France et en Allemagne, sous la direction de Vincent Viet et de Hans Palm, DRESS, la documentation française, 2003, p. 67

⁵² Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne, seconde édition, Dexia crédit local, avril 2002, p.81

Les recettes des collectivités locales⁵³

La fiscalité propre des collectivités locales est faible par rapport au reste de l'Europe. Les ressources communales sont principalement constituées de dotations globales du Bund qui sont transmises aux communes par l'intermédiaire des Länder. En effet, toute dotation du Bund vers les communes doit passer par le Land, que le Bund ne peut obliger à utiliser les fonds comme il l'entend. Cela rend les communes dépendantes de décisions prises au niveau supérieur.

« Les recettes des communes sont la traduction financière du partage de compétence entre les différents échelons de responsabilités : les tâches relevant systématiquement de la compétence des communes ou transférées par le Land sont financées par les quotes-parts d'impôts communs ou les dotations ; en revanche, le financement des activités facultatives repose sur les recettes propres des communes. »⁵⁴

Le plus souvent, les Länder cherchent à combler environ 75 à 95 % de l'écart entre le potentiel fiscal des communes (évalué en fonction des bases des impôts) et leur besoin de financement, qui est plus délicat à évaluer⁵⁵. « Le nombre d'habitant est pris en compte » majoritairement mais d'autres données comme « la superficie du territoire communal, le nombre d'élèves, de chômeurs, de bénéficiaires d'aides sociales ou la présence d'infrastructures particulières » interviennent⁵⁶.

⁵³ Source principale : rapport Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Allemagne situation en 1998, adopté par le comité directeur sur la démocratie locale et régionale en février 1999, éditions du Conseil de l'Europe, p. 33 à 39

⁵⁴ La taxe professionnelle, le rapport du Conseil des impôts, 1997, tome II, p.216

⁵⁵ idem, p.217

⁵⁶ idem



© IAURIF - R. Montezuma

La Loi Fondamentale garantit des ressources fiscales aux communes par son article 106 qui fixe la ventilation des impôts partagés, entre Länder et collectivités locales.

Ceci concerne une partie du produit de l'impôt sur le revenu et depuis 1998 de la TVA et la fixation des taux de l'impôt foncier et professionnel. Ce système rend les communes dépendantes de décisions prises au niveau central. Or, elles ont peu de représentation nationale sinon via les Länder⁵⁷.

Les recettes fiscales propres

Les communes, mais pas les *Kreise*, disposent d'une fiscalité propre hors impôts partagés, cela représente environ 23% de leurs recettes. Ces recettes fiscales ont augmenté de 6.1 % l'an dernier. Cette augmentation est supérieure à celle des recettes fiscales du Bund et des Länder. Elle varie d'un Land à l'autre (de 2 % au Bade Wurtemberg à 17.5 % au Brandebourg).

⁵⁷ Quelle modernisation du fédéralisme allemand dans la revue Pouvoirs locaux, numéro 61 II/2004, p.137

Les revenus issus du partage de l'impôt sur le revenu ont stagné en 2005 tandis que ceux générés par le partage de la taxe sur le chiffre d'affaire (*Umsatzsteuer*) et de l'impôt foncier (*Grundsteuern*) ont augmenté respectivement de 1.6 et 3.2 %. Les revenus issus des taxes, des droits et de la dotation des Länder aux communes ont diminué. La subvention d'investissement pour les communes stagne dans les anciens Länder⁵⁸.

Les communes

Elles perçoivent la taxe professionnelle (*Gewerbesteuer (GS)*) qui est prélevée sur les entreprises industrielles et commerciales, son assiette est définie par le Bund.

Jusqu'en 1998, elle portait sur deux éléments : le bénéfice d'exploitation et le capital. Le capital n'est plus imposé depuis 1999. Cela a réduit les recettes fiscales des communes. Son montant s'élevait en 1999 à 19.4 milliards d'euro, soit environ 70% des recettes fiscales propres des communes et 16% de leurs recettes propres hors emprunt.

Les recettes sont très inégales selon les Länder, seules 7% de ces recettes proviennent des nouveaux Länder.

Les communes ne conservent que 80% du produit et en reversent 20% au Bund et aux Länder dans le cadre de mécanismes de péréquation. La baisse de cette quote-part reversée par les communes au niveau supérieur, qui est passée de 28 à 20 %, a permis l'augmentation des recettes fiscales. Selon le ministère fédéral des finances, elle est souvent affectée aux prestations sociales que les communes doivent verser, leurs dynamiques étant comparables.

Un impôt foncier (*Grundsteuer*) est perçu sur le foncier bâti et non bâti, il s'agit en réalité de deux impôts différents .

Le *Grundsteuer A* est prélevé sur les forêts, les terrains et la production agricole et ne représente que 0.5% des recettes fiscales des collectivités locales.

Le *Grundsteuer B* est perçu sur les autres terrains et immeubles, il est répercuté sur les locataires et repose sur une évaluation ancienne de l'assiette (70 ans en ex RFA). Son produit s'élevait en 1999 à 7.7 milliards euro soit 28% des impôts perçus directement et 6.4% des recettes fiscales propres des communes. Il est inégalement réparti entre les Länder.

Les communes ont le droit d'en fixer le taux et de lever ces deux impôts sur la base d'un avis d'imposition dressé par les services fiscaux.

Les communes peuvent créer librement des taxes locales sur la consommation et des taxes locales sur la valeur ajoutée et fixer leur assiette, à condition de rester en conformité avec la législation du Land. Elles fixent elle-même le taux par arrêté. Ces taxes ne doivent pas être du même type que celles prévues par la législation nationale et doivent appartenir aux domaines de compétences législatives du Land.

Cette réglementation rend en fait la création de tout nouvel impôt local difficile. Ainsi de nombreuses propositions faites ces dernières années n'ont pu être mises en œuvre car les nouveaux impôts interféraient avec des impôts fédérés ou fédéraux.

Il en existe plusieurs types : les impôts locaux sur la consommation comme les taxes sur les boissons et les glaces, les impôts sur les dépenses comme les taxes sur les chiens, les spectacles, les droits de chasse et de pêche, les impôts sur la

⁵⁸ source : Statistisches Bundesamt, office fédéral de statistiques

circulation, l'impôt sur les débits de boisson, la surtaxe locale sur les droits de mutation, l'impôt sur les résidences secondaires (dans les communes touristiques), la contribution pour la lutte contre l'incendie par exemple⁵⁹. Ces impôts dits *Bagatellesteuer* (impôts de « bagatelle ») représentaient en 1999 environ 0.5 % de leurs recettes.

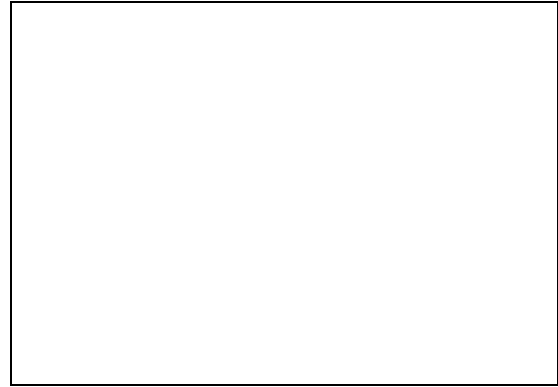
Les transferts financiers

Les ressources transférées aux communes proviennent du Bund et des Länder. Les dotations qui proviennent du Bund, sont transmises aux communes par l'intermédiaire du Land. Le niveau de péréquation et la part des subventions d'Etat aux Länder reversées aux communes varient fortement d'un Land à l'autre.

Les communes bénéficient de 16 % de l'impôt national sur le revenu (*Einkommensteuer*), ce qui est garanti par la Loi Fondamentale depuis 1969. La redistribution est calculée en fonction de la richesse fiscale de la commune et du nombre de contribuables sur la base d'un revenu imposable qui diffère selon s'il s'agit ou non d'un nouveau land. La somme redistribuée est modulée pour les communes dont les contribuables sont plus aisés. Cette part s'est élevée en 1999 à 20.4 milliards d'euro, soit 17 % des recettes communales hors emprunt et 33 % des transferts financiers.

Elles reçoivent une part de la TVA (2.1 % en 1998). Ce nouveau transfert doit compenser la perte d'une partie de la taxe professionnelle. Il est réparti entre les communes au sein de chaque Land en fonction du rendement de la taxe professionnelle et du nombre d'emplois salariés dans la commune.

⁵⁹ source : site unilim



© IAURIF - A. C. Davy

Comme cette réforme n'a pas toujours été neutre, certains Länder ont créés un fond de péréquation pour les communes considérées comme lésées. Ce transfert représentait 2.6 milliards d'euro en 1999, soit 2% des recettes propres des communes hors emprunt et 4 % des transferts.

Elles perçoivent aussi des dotations versées par le Land, qui sont alimentées en partie par les dotations du Bund et en partie par les recettes propres du Land : « un pourcentage fixe des recettes du Land en provenance de ses impôts, qui varie de 15 à 26 % selon les Länder, est versé à une « masse financière des communes »⁶⁰. Cette somme est reversée sous forme de dotation financière aux communes selon des modalités fixées par chaque Land et qui prennent en compte le nombre d'habitant et la faiblesse des ressources fiscales.

En général, le Land prend en compte la différence entre les recettes fiscales propres de la commune et la moyenne observée dans le Land. La péréquation porte sur 90 % de cet écart au Bade Wurtemberg et sur 55 % en Bavière. Elle s'opère grâce à de subventions dont une partie est affectée⁶¹.

⁶⁰site de recherche

www.unilim.fr/prospeur/fr/prospeur/index.htm

⁶¹ Les régions entre l'Etat et les collectivités locales, étude comparative de cinq États européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni), rapport dirigé par Gérard Marcou, centre de recherche du GRALE, première partie, p.95 et 96

Le fond de péréquation alimente deux types de dotations aux communes .

Tout d'abord, les dotations globales sont attribuées en fonction de leurs recettes fiscales et de leurs besoins financiers, évalués à partir de critères combinant la taille démographique de la commune et le coût des services par habitant mais aussi la superficie, les infrastructures, le nombre de chômeurs.

Ces dotations représentaient en 1999, 15.8 milliards euro, soit 26 % des transferts financiers. On peut citer par exemple les subventions destinées à compenser les dépenses pour l'exécution de tâches obligatoires, celles destinés à l'entretien des routes.

Les dotations spécifiques, alimentées par le Bund et le Land, sont notamment affectées aux théâtres, jeux d'enfants, aux services sociaux. Leurs modalités d'attribution sont négociées. Elles représentaient 0.2 milliards euro en 1998.

Ce second type est constitué par des subventions spécifiques pour financer les investissements jugés prioritaires par le Land ou le Bund : la modernisation des écoles, l'achat de nouveaux ordinateurs par exemple, mais également par des dotations de compensation pour compenser les charges communales. Elles représentaient 9 milliards euro en 1998.

Les arrondissements ne disposent que de peu de ressources propres même s'il existe des droits de chasses au Bade Wurtemberg.

Ils sont financés principalement par les dotations du Land sous forme globale et les contributions des communes de leur territoire ou du Kreis (*Kreisumlage*).

Ils peuvent demander aux communes une contribution financière, qui compense les services fournis par le *Kreis* sur leur territoire et représente une certaine part des impôts qu'elles perçoivent. Cette contribution est leur source de revenu la plus importante. Le taux de contribution de chaque commune est fixé en fonction de ses ressources propres par l'assemblée de l'arrondissement. Son montant s'élevait à 14 milliards euro soit près de 70% des recettes hors emprunt de l'arrondissement. Les *Bezirke* (*comtés*) bavarois sont financés de la même façon.

Les recettes communales par origine en 2005

	Ensemble des Länder	Anciens Länder	Nouveaux Länder:
Impôts et impôts partagés:	54,3	49,1	5,2
dt: Gewerbesteuer (net) :	23,4	21,1	2,3
Impôt sur le revenu:	18,5	17,3	1,2
Part de la TVA:	2,6	2,2	0,4
Grundsteuern:	9,1	7,9	1,2
Dotations:	43,3	31,3	12
dt dotation générale:	28,2	19,6	8,6
dotations spécifiques:	14,9	11,6	3,3
Droits et taxes:	15,9	13,9	2
Autres revenus:	20,5	17,7	2,8
Total:	134	112	22

Source: Ministère des finances allemand (BMF)

en milliard d'euro

Les recettes des Kreise en 2005

En milliards d'euro	Ensemble des Länder	Anciens Länder	Nouveaux Länder:
Impôts et impôts partagés:	0,03	0,03	0
Droits et taxes:	3,1	2,32	0,78
Revenu du patrimoine :	0,63	0,52	0,11
Compensation pour les services sociaux pris en charge:	1,04	0,93	0,11
Dotations / versements d'autres administrations:	34,78	27,68	7,1
dt: Contribution des communes au Kreis	16,59	14,69	1,9
Versements par le Bund et le Land:	16,51	11,5	5,01
Autres revenus:	0,77	0,63	0,14
Total des revenus du compte courant :	40,44	32,11	8,33
Cession, vente, aliénation de biens:	1,12	0,52	0,6
Dotation d'investissement:	1,55	1,01	0,54
dt: Bund et Land:	1,4	0,88	0,52
Autres revenus:	0,64	0,19	0,45
Total des revenus du capital :	2,34	1,72	0,62
Total des revenus:	42,77	33,83	8,94

Source: diète des Kreise

Les autres recettes⁶²

Les collectivités locales peuvent facturer les services qu'elles fournissent aux usagers. Il peut s'agir des piscines publiques, des cimetières ou de la collecte des déchets ménagers. Ces dernières années, elles ont eu tendance à augmenter le prix de ces services quand il n'existe aucune réglementation du Land ou du Bund sur ce prix. Quelques collectivités ont créé de nouveaux tarifs pour des services auparavant gratuits.

Les dotations sont une source de revenu plus importante en Allemagne de l'est qu'en Allemagne de l'ouest où la part des recettes non issues de dotations est plus importante. Cet écart est dû aux différences de richesses entre les deux parties du pays. Pour les Kreise, les contributions des communes sont plus élevées dans les anciens Länder.

⁶² rapport Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Allemagne situation en 1998, adopté par le comité directeur sur la démocratie locale et régionale en février 1999, éditions du Conseil de l'Europe, p. 39

B. L'Espagne



L'Espagne est une monarchie parlementaire, dans laquelle le roi a essentiellement un rôle de représentation et de garant des institutions⁶³.

Conformément à la Constitution de 1978, la régionalisation s'est déroulée grâce à un processus dit de « statut des autonomies », dans lequel les collectivités régionales déterminent elles-mêmes leurs limites, le processus de délégation de compétences qui les concerne, leurs compétences à condition de ne pas empiéter sur les compétences réservées à l'Etat.

Ce système concerne uniquement les collectivités régionales, les autres collectivités locales, les provinces et les communes, disposant de peu de prérogatives et de pouvoirs assez peu étendus.

Données géographiques :	
Superficie :	505 000 km²
Population :	41.1 millions
Produit intérieur brut en 2004:	
PIB en euros :	837,6 Mds
PNB/hab.(euros ppa) :	11 210
Taux de croissance 2004 :	2,70%

Source : site Autorités locales monde

La protection sociale est assurée par différents organismes de droit public possédant la personnalité juridique mais placés sous la tutelle du ministère des affaires sociales et du travail. Les organisations patronales et syndicales interviennent dans sa gestion mais l'Etat y garde une place prépondérante. Le financement du système repose essentiellement sur des cotisations sociales⁶⁴.

La part des recettes fiscales de chaque type d'administration en 2004 (%)

Gouvernement central:	35
Communautés autonomes :	22,3
Collectivités locales :	8,7
Administrations et organismes de sécurité sociale :	33,1

Source : Eurostat

⁶³ L'administration territoriale en Espagne in *La Gazette*, 27 février 2006, p.58

⁶⁴ D'après, *La protection sociale en Europe, Espagne*, site www.unilim.fr/prospeur/fr/prospeur/index.htm

a) Une décentralisation à la carte

En Espagne, les communautés autonomes jouent un rôle prépondérant dans la définition des dispositions législatives et constitutionnelles qui concernent chacune d'entre elles. De ce fait, les structures locales varient d'une communauté à l'autre et il existe de très nombreuses spécificités.

L'organisation locale en Espagne

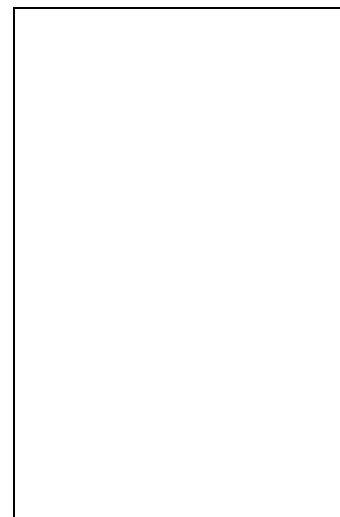
Si la Constitution décrit les communes, les provinces et les communautés autonomes comme des composantes de l'Etat espagnol jouissant « d'une autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs »⁶⁵, les statuts des communautés autonomes les différencient nettement des collectivités locales (provinces et communes).

Il existe 17 communautés autonomes, qui sont des collectivités régionales, dont la taille, les compétences et les systèmes financiers sont très variables.

En effet, les communautés autonomes ont été appelées à s'auto constituer. « En application du droit à l'autonomie reconnu à l'article 2 de la Constitution, les provinces limitrophes ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires et les provinces ayant une entité régionale historique pourront se gouverner eux-mêmes et se constituer en communautés autonomes, conformément aux dispositions du titre VIII et des statuts respectifs.⁶⁶ »

⁶⁵ article 137 de la Constitution espagnole

⁶⁶ article 143.1 de la Constitution



© IAURIF – R. Montezuma

Elles sont régies par un statut d'autonomie, qui définit leurs compétences et leur statut financier. « Le Statut d'Autonomie est d'un point de vue formel une loi organique de l'Etat mais la Communauté Autonome participe activement à son élaboration, en particulier celles qui approuvèrent leur statut par la voie de l'article 151 de la constitution espagnole. »⁶⁷

Ce système a été mis en place pour éviter un éclatement du pays grâce à la reconnaissance de « nationalités historiques »⁶⁸. De ce fait, il existe trois régimes d'accès aux compétences et deux régimes financiers et les communautés autonomes disposent de pouvoirs importants. On parle d'un « système des autonomies », qui cherche à concilier particularismes et solidarité nationale⁶⁹.

Les communes et les provinces ne disposent pas d'une telle autonomie même si, au contraire des communautés autonomes, elles sont définies par la Constitution. L'autonomie locale est définie par le Tribunal constitutionnel en

⁶⁷ Les régions entre l'Etat et les collectivités locales, étude comparative de cinq États européens à autorité régionale ou constitution fédérale, Partie 2, Gralle, G Marcou, p. 35

⁶⁸ voir article 2 de la constitution

⁶⁹ article 137 de la Constitution

Espagne comme le droit des autorités locales d'intervenir dans la vie publique en fonction de leurs intérêts propres.

Pour cela elles possèdent divers droits et pouvoirs dont des pouvoirs réglementaires et d'auto organisation, des pouvoirs fiscaux et financiers, des privilèges et des préférences s'attachant à la gestion des finances publiques.

Les collectivités locales sont régies par des lois nationales mais aussi par des lois d'application des communautés autonomes. Le principe d'autonomie des communes est rappelé explicitement par l'article 140 de la Constitution, il a été étendu aux provinces par le Tribunal constitutionnel. Selon Kattalin Gabriel-Oyhambu, « la priorité accordée aux régions a conduit à négliger le rôle des autres collectivités territoriales et notamment de la commune parent pauvre de la décentralisation ou les « comarques » (cf. ci-dessous)⁷⁰.

Il existe 8 106 communes en Espagne qui ont 4 997 habitants en moyenne.

La loi 57/2003 a créé un nouveau régime spécial pour les « communes de grande population », qui pourrait s'appliquer dans 92 agglomérations. Celles-ci doivent mettre en place un suivi du coût de leurs services, affecter obligatoirement leurs ressources en accord avec les principes d'efficacité et d'efficience et peuvent créer un organe spécifique pour exercer les fonctions budgétaires, de comptabilité, de trésorerie et de recouvrement⁷¹.

Il existe 50 provinces, qui ont en moyenne 809 000 habitants. Elles ont essentiellement une fonction

d'encadrement et d'assistance vis à vis des communes.

Les communautés autonomes uni provinciales, Madrid, Murcie, Castille et Léon, Castille-La-Manche, Aragon, Asturies, Extremadura, Cantabre et la Rioja, cumulent les fonctions de provinces et de communautés autonomes.

Les îles des Baléares et des Canaries ainsi que les communes de Ceuta et Melilla, enclaves espagnoles en Afrique, ont des privilèges, des statuts et une organisation spécifique.

Il existe en outre 3 722 communautés infra communales, les *caserois* (hameaux), les *parroquias* (paroisses), les *aldeas* (bourgades) dont les pouvoirs sont relativement faibles et qui sont créés sur l'initiative des populations ou des municipalités. Elles sont régies par les lois des communautés.

Les zones métropolitaines

Des zones métropolitaines (*áreas metropolitanas*) peuvent être créées et supprimées, au moyen d'une loi, par les communautés autonomes, après consultation de l'administration de l'État ainsi que des communes et des provinces concernées. La législation des communautés autonomes précise pour chacune son organisation et son régime, la répartition des charges financières entre les communes et leur but. Elles peuvent être créées avec une fonction plus ou moins précise selon les provinces ou dans une région spécifique. Il en existe une autour de Valence et une autour de Barcelone. Michel Piron, Gouverner en France : quel équilibre des pouvoirs ?, rapport d'information numéro 2881, Assemblée Nationale, février 2006, p.210.

⁷⁰ Espagne : l'expérience du fédéralisme asymétrique, Kattalin Gabriel-Oyhamburu in Pouvoirs Locaux, numéro 48, 2001, p. 110

⁷¹ Voir Annuaire 2004 des collectivités locales, réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat régions et villes en Europe, dirigé par G.Marcou et H. Wollmann, CNRS édition, 2004, p.284 à291.

Les comarcas :

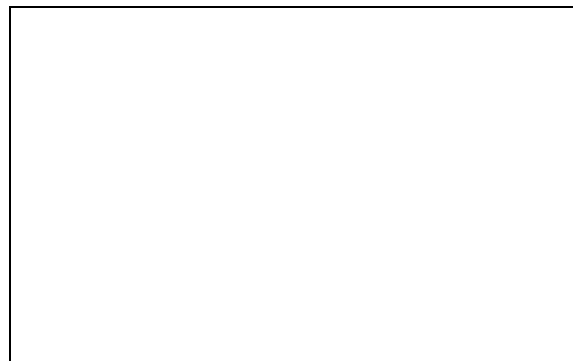
La comarca est une ancienne unité territoriale, proche dans sa forme du canton français. Une comarca est compétente « dans les domaines suivants : santé, services sociaux, culture, planification. Elle gère des intérêts communs aux communes la composant. Elle est financée par les transferts de la communauté autonome et les revenus des services qu'elle gère. La législation les concernant dépend des communautés autonomes . « Des lois sur les *comarcas* ont été ainsi établies par les communautés de Catalogne, Aragon, des Asturies et de Castille-Leon, qui reconnaissent aux *comarcas* le statut de collectivités locales territoriales relevant de communautés autonomes. » Michel Piron, Gouverner en France : quel équilibre des pouvoirs ?, rapport d'information numéro 2881, Assemblée Nationale, février 2006, p.210 et Christian Lefèvre L'évolution de l'organisation institutionnelle des États européens, des processus de décentralisation marqués par le poids des héritages nationaux., IAURIF, octobre 2001, p.15

Les compétences des collectivités locales

La répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration est prévue par la constitution, qui prévoit aussi la possibilité de transferts et de délégations dans son article 150.

Les compétences sont réparties en fonction du « plus grand intérêt national, régional ou local »⁷². Tout organisme public peut ainsi intervenir directement dans la sphère affectant leurs intérêts. Il existe des compétences propres, qui appartiennent par nature à une collectivité ou attribuées par délégation, des compétences exclusives ou des compétences partagées, y compris entre les différents niveaux de collectivités locales et régionales.

⁷² d'après Michel Piron, Gouverner en France : quel équilibre des pouvoirs ?, rapport d'information numéro 2881, Assemblée Nationale, février 2006, p.212



© IAURIF – R. Montezuma

Les compétences des communautés autonomes

Les compétences des communautés autonomes sont précisées par leur statut, qui se réfère à la Constitution pour les définir. Celle-ci contient plusieurs dispositions.

Tout d'abord, elle présente une liste des compétences exclusivement réservées à l'Etat, il s'agit des compétences régaliennes et de compétences ayant vocation à être organisées sur le territoire étatique⁷³.

Pour certaines compétences, il est précisé que les communautés autonomes peuvent développer une activité complémentaire à celle de l'Etat.

Il est ensuite précisé que « Les matières qui ne sont pas expressément attribuées à l'Etat par la Constitution pourront incomber aux Communautés autonomes, conformément à leurs statuts respectifs.

La compétence dans les matières qui ne figurent pas dans les statuts d'autonomie incombera à l'Etat, dont les normes prévaudront, en cas de conflit, sur celles des Communautés autonomes dans tous les domaines qui ne leur seront pas réservés exclusivement. Le droit étatique suppléera, dans tous les cas, le droit des Communautés autonomes. »⁷⁴

⁷³ article 149.1 de la Constitution

⁷⁴ article 149.3 de la Constitution

Cet article présente un partage théorique et général des compétences mais les communautés autonomes n'ont pas toutes accédé aux compétences au même rythme.

On distingue trois types de processus⁷⁵. Il existe d'abord un régime normal prévoyant un accès progressif aux compétences. Il est régi par l'article 148, qui dresse une liste des compétences que ces communautés de régime commun pourront exercer à terme.

Ces compétences représentent un maximum pour ce type de communauté, qui était susceptible d'être élargi lors de la réforme de leur statut prévue cinq ans après l'adoption de la Constitution et qui n'a jamais eu lieu. Aussi a-t-on adopté le Pacte des autonomies en 1992⁷⁶ pour élargir les compétences de ces communautés. Ce pacte a utilisé les possibilités de l'article 150-2 de la Constitution, qui prévoit que « L'Etat pourra transférer ou déléguer aux Communautés autonomes, par une loi organique, des facultés lui appartenant qui, par leur nature même, sont susceptibles d'être transférées ou déléguées. » Cet article a fondé la modification de certains statuts de communautés autonomes.

La deuxième voie a été suivie uniquement par l'Andalousie et est dérogatoire à la première. Il s'agissait d'« une voie spéciale dite rapide, prévue à l'article 151, offrant un accès immédiat à un niveau maximum de compétences dans les limites des compétences exclusives de l'Etat définies par l'article 149 ; cet accès nécessitait deux référendums, l'un d'initiative, le deuxième permettant de ratifier le statut de chaque province »⁷⁷.

Il existe enfin une voie spécifique créée d'abord pour les nationalités dites historiques et qui a bénéficié à la Catalogne, au Pays Basque, à la Galice et à la Navarre. Ce régime des communautés dites de « pleine autonomie », pour qui les compétences, définies par l'article 148, constituent pour ces communautés un minimum qui peut être dépassé en s'appuyant sur l'article 150.

Les compétences de ces communautés ont été historiquement beaucoup plus importantes que celles des autres communautés. Néanmoins, la différence s'est atténuée au cours du temps puisque même les compétences principales en matière d'éducation et de santé ont été transférées à l'ensemble des communautés autonomes respectivement en 2001 et 2004. Cela a conduit les « nationalités historiques » à réclamer le « fait différentiel » et la réforme de leur statut, ce qui a commencé en juin 2006 avec l'adoption d'un nouveau statut pour la Catalogne.

⁷⁵ d'après Michel Piron, Gouverner en France : quel équilibre des pouvoirs ?, rapport d'information numéro 2881, Assemblée Nationale, février 2006, p.199

⁷⁶ idem

⁷⁷ idem

Un nouveau statut catalan

Celui-ci reconnaît la « nation » catalane, définit des droits fondamentaux des Catalans, définit comme relevant de la compétence exclusive de la Catalogne la justice, le droit civil, la fiscalité, l'éducation, l'immigration, l'agriculture, l'eau, le sport et d'autres secteurs dont les routes, les ports et les aéroports. Un Tribunal supérieur de justice chapeauterait l'ensemble des instances judiciaires. Au point de vue fiscal, la Catalogne ne récupérera que la moitié des impôts. L'entente avec Madrid garantit à la Catalogne 50 % des recettes de l'impôt sur le revenu, 50 % (au lieu de 35 %) des taxes à la consommation et 58 % des taxes spéciales (tabac, essence, etc.). La Généralité prélèvera l'ensemble des impôts régionaux et étatiques et versera une « contribution catalane à l'Economie d'Etat, qui couvrira les dépenses publiques et la solidarité nationale ». Une agence fiscale de Catalogne aura les pleins pouvoirs et les pléines compétences pour la gestion, le recouvrement, la liquidation et l'inspection de tous les impôts et « collaborera et conclura des accords avec l'Etat ».

L'ensemble des communautés autonomes possède différents types de compétences conformément à la Constitution.

Le premier type, défini, par l'article 147 de la Constitution, concerne l'attribution des compétences inscrite dans leurs statuts.

© IAURIF – B. Guigou

« La deuxième catégorie de compétences, définies par le 1 de l'article 148 de la Constitution et visées par le 3 de l'article 149, concerne celles dont les communautés peuvent se saisir si elles le souhaitent. Ces compétences, une fois inscrites dans les statuts d'autonomie, reviennent à toutes les communautés autonomes sans distinction »⁷⁸.

Il s'agit « d'une manière générale, des fonctions qui incombent à l'administration de l'État sur les organismes locaux et dont le transfert est autorisé par la législation sur le régime local » mais « également de fonctions liées aux infrastructures : aménagement du territoire, urbanisme, logement, travaux publics présentant un intérêt pour la communauté autonome sur son propre territoire, réseau ferroviaire et routier dont l'itinéraire s'étend intégralement sur le territoire de la communauté autonome et, dans les mêmes limites, transport effectué par ces moyens ou par câble, ports de refuge, ports de plaisance et aérodromes et, d'une manière générale, ceux qui n'impliquent pas d'activités commerciales »⁷⁹.

⁷⁸ Michel Piron, Gouverner en France : quel équilibre des pouvoirs ?, rapport d'information numéro 2881, Assemblée Nationale, février 2006, p.214

⁷⁹ idem

Les communautés autonomes exercent aussi d'importantes compétences en matière économique : agriculture et élevage, forêts et exploitation forestière, gestion en matière de protection de l'environnement, construction et exploitation des installations hydrauliques, des canaux et des systèmes d'irrigation présentant un intérêt pour la communauté autonome, eaux minérales et thermales, pêche en eaux intérieures, encouragement du développement économique de la communauté autonome dans le cadre des objectifs fixés par la politique économique nationale, artisanat...

Ces compétences portent enfin sur des matières culturelles et sociales : musées, bibliothèques et conservatoires de musique et patrimoine architectural présentant un intérêt pour la communauté autonome, promotion de la culture, de la recherche, et, le cas échéant, de l'enseignement de la langue de la communauté autonome, promotion et aménagement du tourisme dans le cadre territorial, du sport et de l'utilisation adéquate des loisirs, assistance sociale, santé et hygiène, surveillance et protection de leurs bâtiments et installations. La coordination et les autres compétences en ce qui concerne les polices locales dans les conditions sont établies par une loi organique.

Les communautés exercent ainsi, comme leurs homologues italiennes, des compétences spécifiques en matière d'éducation et de santé »⁸⁰.

Le troisième type de compétences susceptibles d'être exercées par les communautés autonomes est défini par l'article 150 de la Constitution. Il s'agit des compétences entrant dans le champ de compétences de l'État (article 149) que celui-ci décide d'accorder ou de déléguer aux communautés.»⁸¹. Enfin, L'Etat exerce certaines compétences sans préjudice pour

les communautés autonomes. « C'est le cas de la législation procédurale, de la législation du travail, de la législation civile, de la législation fondamentale et du régime économique de la sécurité sociale »,...

Les compétences des communautés autonomes en matière de santé

« Le processus de transition des compétences sanitaires aux dix sept communautés autonomes est achevé depuis 2002 et le rôle de l'Etat central a de ce fait été fortement réduit » (DRESS, Les systèmes de santé du sud de l'Europe : des réformes axées sur la décentralisation, p.3). Toutes les communautés autonomes choisissent l'organisation de leur système de santé, qui peut ainsi être marqué par de nombreuses délégations au secteur privé ou par une séparation des fonctions de financement et d'achats ; elles décident s'il est ou non possible de choisir son médecin, créent des structures spécifiques, fixent le prix des médicaments,... Elles sont responsables de l'offre de soins et définissent la carte sanitaire. L'Etat central est le garant de l'équité d'accès aux soins, de la qualité des soins offerts et met en place un fond de cohésion pour la mobilité des patients. Une commission nationale suit ainsi la qualité des soins et propose des améliorations. Elle prépare la législation générale.

⁸⁰:idem

⁸¹:idem, p. 214 et 215.

Les compétences des collectivités locales

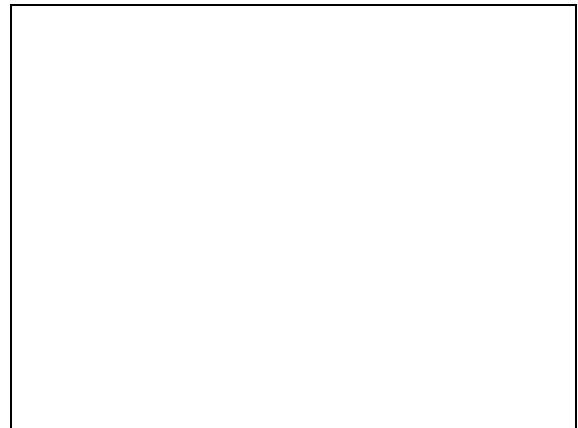
Les collectivités locales ont des compétences propres et des compétences attribuées par délégation, qui sont définies par la loi conformément à la Constitution. Seule la loi peut définir les compétences propres qui sont mises en œuvre librement dans le respect des règles supérieures édictées et en accord avec les autres administrations publiques. Quand une compétence est exercée par délégation, des mécanismes de direction et des contrôles d'opportunité peuvent être prévus. Il existe des tutelles sectorielles des communautés autonomes ou de l'Etat sur les communes. Par exemple, le pouvoir de planification en matière d'urbanisme est exercé par les communes sous le contrôle de l'administration de la communauté autonome, qui doit l'approuver⁸². Les collectivités locales sont protégées par le principe de subsidiarité, qui s'impose aux communautés autonomes. Cependant, ces principes ne sont pas toujours appliqués.

Les communes

Les communes ont une compétence générale reconnue par une loi de 1985.

Elles exercent dans tous les cas les services minimums définis par la loi, dans les conditions fixées par la législation de l'Etat et des communautés autonomes sauf si les communautés autonomes les en dispensent considérant que cela leur est impossible.

Pour toutes les communes, il s'agit de l'éclairage public, des cimetières, du ramassage des résidus, du nettoyage de la voirie, de l'approvisionnement des domiciles en eau potable, des systèmes d'égouts, de l'accès aux agglomérations, du revêtement des voies publiques et du contrôle des aliments et des boissons.



© IAURIF – B. Guigou

Les communes de plus de 5 000 habitants doivent exercer des compétences en matière de parcs publics, de bibliothèques publiques, de marchés et de traitement des résidus. Elles peuvent créer et disposer d'une police municipale. La majorité des communes concernées en possède une. Elles ont des fonctions de police administrative, et sont compétentes pour « collaborer avec les forces de police de l'Etat dans les domaines de la police judiciaire et de la sécurité publique. », et gérer la circulation, le secours aux accidents et aux catastrophes naturelles, la prévention d'actes délictueux, la surveillance des espaces publics, la protection et le maintien de l'ordre lors des manifestations.

Les communes de plus de 20 000 habitants exercent des compétences en matière de protection civile, de fourniture des services sociaux, de prévention et d'extinction des incendies, de gestion d'installations sportives à usage public et d'abattoirs.

Pour les communes de plus de 50 000 habitants, il faut ajouter les transports collectifs urbains de passagers et la protection de l'environnement.

⁸² Idem, p.212

Les provinces :

La province doit promouvoir et administrer les intérêts particuliers de son territoire, et garantir les principes de solidarité et d'équilibre inter municipal dans le cadre de la politique économique et sociale.

Dans tous les cas, les provinces sont compétentes pour la coordination des services municipaux entre eux de manière à garantir la fourniture intégrale et appropriée des services minimums obligatoires ; pour l'assistance et la coopération juridique, économique et technique assurée aux communes, notamment à celles dotées d'une moindre capacité économique et de gestion, la fourniture de services publics s'étendant sur plusieurs communes, et le cas échéant à plusieurs « comarcas ».

Selon José Manuel Rodriguez Alvarez, la loi de 2003 les oriente vers la planification et le développement.⁸³

b) Des collectivités locales disposant de réels moyens financiers

Le rôle des collectivités locales et régionales dans l'administration générale

Les relations financières entre l'Etat et les communautés autonomes sont déterminées par un accord au sein du Conseil de la politique fiscale et financière. Le dernier accord couvre la période 2002-2006 et s'applique à toutes les communautés autonomes sauf la Navarre et le Pays Basque. Il s'oriente vers une

⁸³ Annuaire 2004 des collectivités locales, réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat régions et villes en Europe, dirigé par G.Marcou et H. Wollmann, CNRS édition, 2004, p.284

« coresponsabilité fiscale » de ces deux acteurs⁸⁴

Les collectivités locales et régionales espagnoles ont un poids économique important, le montant de leurs dépenses représentait 20.2 % du PIB et 52.1 % des dépenses publiques⁸⁵ en 2004.

Cela est essentiellement dû à la prépondérance des communautés autonomes parmi toutes les administrations publiques et à leurs responsabilités en matière d'éducation et de santé. Celles-ci sont responsables de plus de 40 % des dépenses publiques.

L'augmentation des dépenses locales entre 1999 et 2004 a été importante (10.9 % d'augmentation annuelle moyenne) du fait de l'impact sur les budgets locaux des dépenses d'éducation et de santé respectivement en 2000 et 2002. Ainsi, en 2004 la progression des dépenses locales (+3.1 %) était sensiblement plus faible qu'en 2003 (+6.0 %)⁸⁶.

L'investissement des collectivités espagnoles est relativement important en Europe sans être exceptionnel, il représentait 67.7 % de l'investissement public et 11.5 % des dépenses locales. Cela situe l'Espagne légèrement au-dessus de la moyenne de l'Union européenne à 25.

⁸⁴ Les régions entre l'Etat et les collectivités locales, étude comparative de cinq États européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni), rapport dirigé par Gérard Marcou, centre de recherche du GRALE, première partie, p.82

⁸⁵ Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison, Dexia crédit local, 2005, p.6

⁸⁶ Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004, Dexia crédit local, p. 4 à 7



© IAURIF – B. Guigou

En 2004, le solde public local espagnol était nul⁸⁷, car les collectivités locales sont soumises à des règles contraignantes.

Jusqu'en 2006, la loi de stabilité budgétaire de 2003 obligeait les collectivités locales à avoir un budget à l'équilibre et une croissance nulle de la dette. Celles qui ne respectaient pas ces impératifs devaient obtenir une autorisation de l'Etat avant tout nouvel emprunt et présenter un plan de retour à l'équilibre en trois ans au maximum.

La nouvelle loi valable de 2006 à 2008 autorise, les années où la croissance économique annuelle est inférieure à 2 %, un déficit public global maximal de 1 % du PIB pour l'ensemble des administrations publiques du pays dont 0.75 % pour les communautés autonomes et 0.05 % pour les communes. Cet accord autorise en plus un déficit additionnel destiné à financer les activités productrices, de 0.25 % pour les communautés autonomes et 0.05 % pour les communes.⁸⁸

⁸⁷ Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison, Dexia crédit local, 2005, p.9

⁸⁸ Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004, Dexia crédit local, p. 14

Néanmoins, la dette publique locale espagnole est relativement importante puisqu'elle représentait 9.1 % du PIB en 2004⁸⁹, ce qui est un record européen et peut expliquer ces contraintes⁹⁰.

L'emprunt nécessite en général l'autorisation du ministère des finances pour les provinces et les communes. Si le statut de la communauté autonome à laquelle elles appartiennent confère à la communauté autonome la compétence en matière d'emprunt des collectivités locales, l'autorisation doit être donnée par les autorités régionales. Il existe néanmoins des cas pour lesquels cette autorisation n'est pas nécessaire. Par exemple, aucune autorisation n'est nécessaire « si la charge financière annuelle, résultant de la somme des opérations déjà contractées par l'entité locale et des opérations envisagées, ne dépasse pas 25 % des ressources de l'entité. »⁹¹

Pour emprunter à l'étranger, les collectivités doivent déposer une certaine somme à la Banque centrale. Le financement des communes et provinces par émissions obligataires est soumis à autorisation du ministère des finances et de la commission nationale du marché des valeurs.

Les emprunts des communautés autonomes doivent être destinés aux investissements à long terme et non aux dépenses courantes. Le service de la dette d'une année sur l'autre ne doit pas dépasser 25 % des recettes courantes et du flux total de nouvelles dettes. Le financement par émission d'obligations des communautés autonomes est libre.

⁸⁹ Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison, Dexia crédit local, 2005, p. 9

⁹⁰ Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004, Dexia crédit local, p. 13

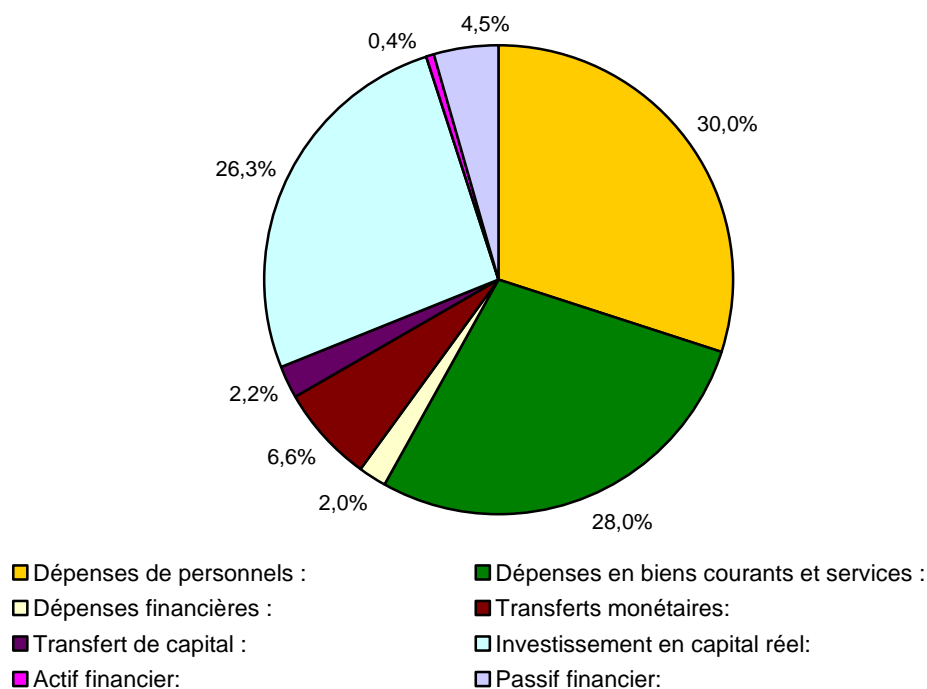
⁹¹ rapport Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Espagne, situation en 1997, éditions du Conseil de l'Europe, p.52

Les recettes fiscales locales sont importantes. Elles représentent 31 % des recettes fiscales totales.

L'Espagne est l'un des pays européens, qui crée le plus de recettes fiscales locales propres. De 1999 à 2004, les recettes fiscales locales ont augmenté de 15.9 % par an en moyenne, ce qui est l'augmentation la plus importante de l'Europe des 15. En effet d'importants transferts financiers ont été opérés en 2002 vers les régions et un nouveau système de financement des grandes villes et des provinces a été mis en place en 2004.

Les dépenses des collectivités locales et régionales

Les dépenses des communes en 2004



Source : Ministère des Finances espagnol, Ministerio de Hacienda

**Les dépenses des provinces et des communautés autonomes en 2004
(en milliers d'euro)**

	Provinces de régime commun	Communautés autonomes
Dépenses de personnels :	1 509 126	34 954 810
Dépenses en biens courants et services :	741 001	13 420 688
Dépenses financières :	141 765	2 077 140
Transferts monétaires:	878 829	46 072 496
Investissement en capital	999 233	10 388 877
Transfert de capital:	603 563	10 271 005
Actif financier:	142 460	1 319 436
Passif financier:	728 315	2 781 842
Total:	5 744 291	121 324 162

Source des documents statistiques : Ministère des Finances : Ministerio de Hacienda

Les dépenses des collectivités locales et régionales par fonction économique en 2004

Fonctions: (%)	Communauté autonomes :	Provinces de régime commun : (hors Navarre et Pays Basque)	Communes :
Service à caractère général:	3,7	10,6	14,1
Protection civile et sécurité:	1,1	1,9	7,6
Sécurité sociale, santé et protection sociale:	8,4	13,6	10,3
Production de biens à caractère social:	61,3	26,7	51,4
dont: santé :	33,7	5,7	1,4
éducation :	22,2	2,8	4,2
logement et urbanisme:	1,7	2,8	18,9
équipements collectifs utiles au "bien être" collectif :	1,7	5,6	13,0
culture :	2	7,8	11,9
Production de biens à caractère économique :	7,1	15,6	9,8
Infrastructure de transports et de base :	4,8	13,9	8,9
de communication:	0,2	0,1	0,1
agricoles:	1,2	1,2	0,6
de recherche :	0,8	0,05	0,2
Régulation économique générale (commerciale, financière et économique) :	1,6	10,3	3,5
Régulation économique des secteurs productifs :	7,9	2,5	1,5
Transferts aux administrations publiques:	5	4,8	0,8
Dettes publiques:	3,9	13,7	0,8

(Source : Ministère des Finances : Ministerio de Hacienda)

Les dépenses principales des communes sont constituées par la production de biens collectifs pour leur population, ce qui semble une conséquence logique de l'application du principe de subsidiarité. Elles dépensent principalement pour leurs compétences obligatoires : le logement, l'urbanisme, la culture et les équipements de « proximité ». Les provinces dépensent principalement pour l'infrastructure et la voirie.

Les ressources des collectivités locales

Les lois sur les finances locales prévoient huit sources de financement : les revenus du patrimoine, les impôts, la part d'impôt reversée par l'Etat, les subventions, les revenus perçus à titre de redevances, le produit des opérations de crédit, celui des amendes et les autres prestations de droit public.

Les recettes fiscales

Les communautés autonomes

Depuis 1997, le système de « co-responsabilité fiscale » permet aux communautés de bénéficier d'une part de certains impôts nationaux.

« Ces mesures concrétisent la progressive mise en œuvre d'une autonomie financière. Si cette autonomie financière constitue un avantage pour l'ensemble des régions espagnoles, elle laisse toutefois en suspens la question de l'équité entre les communautés autonomes en accentuant les disparités entre les communautés les plus dynamiques économiquement et celles qui pâtissent d'une économie moins florissante. »⁹²



© IAURIF- R. Montezuma

La marge de manœuvre fiscale des communautés autonomes est de 16 %, ce qui est paradoxalement plus faible que pour les communes. Elles perçoivent des impôts obligatoires et des impôts facultatifs.

Toutes ont droit à 33 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dont elles peuvent moduler le taux de plus ou moins 20 % par rapport à celui de l'Etat.

Elles peuvent aussi en modifier l'assiette, en accordant des déductions ou des réductions d'impôts qui sont limitées à 20 % du tarif. L'impôt doit néanmoins rester progressif et comporter le même nombre de taux que le barème fixé par l'Etat. Ces taux sont indexés sur la hausse du PIB nominal. Le montant de cet impôt représentait en 1998, plus de 36% des recettes fiscales des communautés en 1998 avec 4.6 milliards d'euro.

⁹² Michel Piron, Gouverner en France : quel équilibre des pouvoirs ?, rapport d'information numéro 2881, Assemblée Nationale, février 2006, p. 225

Toutes perçoivent une participation au produit de l'impôt sur les ventes de détail (TVA) Son montant représente 35 % du produit global de cet impôt.⁹³. Les communautés autonomes ne peuvent en moduler les taux.

Elles perçoivent en outre, des taxes complémentaires sur les jeux et sur l'assainissement, l'impôt sur la fortune et les droits de mutation à titre onéreux (biens mobiliers et immobiliers) et à titre gratuit (dotations et droits de successions).

Depuis 2002, elles peuvent en fixer plus largement les taux et elles perçoivent la totalité de la taxe d'immatriculation des véhicules et de l'impôt sur l'énergie. Il leur est possible de moduler l'impôt sur l'électricité, l'impôt spécial sur certains moyens de transport (droit d'immatriculation), de disposer de 40 % de l'impôt sur le tabac, de l'impôt sur l'alcool et de l'impôt sur les hydrocarbures, de l'impôt sur les ventes au détail des hydrocarbures qui est modulable.

Il existe des impôts facultatifs comme l'impôt sur les banques et les caisses d'épargne en Estrémadure mais aussi des taxes. Ces taxes sont créées de leur propre initiative et sont liées à des prestations qui ne peuvent être par nature fournies par le secteur privé.

L'article 113.2 de la Constitution leur reconnaît le droit « d'établir et d'exiger des impôts, en accord avec la Constitution et les lois ». Elles ne peuvent créer des impôts pour les secteurs économiques concernés par un impôt étatique. Si l'Etat crée un impôt qui a pour conséquence une diminution des ressources fiscales propres des communautés, il devra prendre les

mesures nécessaires pour compenser les pertes éventuelles.

Les collectivités locales de régime « foral »

Les communautés autonomes de Navarre et du Pays Basque collectent la totalité des impôts nationaux et reversent une subvention au titre de services rendus à l'Etat qui est déterminé dans le cadre d'un accord. Elles ne gèrent pas les monopoles fiscaux du tabac et des droits de douanes.

En Navarre, la communauté prélève la majorité des impôts dits « concertés », l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur la valeur ajoutée et versent des sommes globales à l'Etat régulièrement actualisées. Aux Pays Basque, ce sont les provinces qui administrent ces impôts et versent des sommes à la communauté et à l'Etat.

Le Pays Basque et la Navarre ne participent pas à la péréquation, elles disposent de ressources par habitant bien plus élevées que les autres provinces et utilisent leurs pouvoirs spéciaux pour concurrencer les autres communautés en utilisant des réductions et des déductions spécifiques. Ces communautés autonomes et les provinces qui les constituent ont un régime financier spécifique dit « foral ».

⁹³ Les régions entre l'Etat et les collectivités locales, étude comparative de cinq États européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni), rapport dirigé par Gérard Marcou, centre de recherche du GRALE, première partie, p.83

Les collectivités locales

Les provinces sont dans une situation spécifique. Elles ne peuvent percevoir qu'un impôt additionnel sur les activités économiques sous la forme d'un taux unique qui ne peut dépasser 40%.

Les communes ont une marge de manœuvre fiscale de 35 %, ce qui est très important en Europe.

Elles perçoivent un impôt sur les biens immobiliers bâtis et non bâtis (*impuesto sobre bienes inmuebles*). L'assiette qui est constituée de la valeur vénale du sol et des constructions, est établie par l'Etat et réévaluée tous les ans mais aussi actualisée au cas par cas par les communes pour rapprocher valeurs cadastrales et prix de marché. Son taux est plafonné par l'Etat. Cet impôt a procuré 4 milliards euro en 1998, soit près de 47 % des recettes fiscales communales.

L'impôt sur les activités économiques (*impuesto sobre actividades económicas*) est prélevé sur les bénéficiaires des activités à caractère industriel, commercial ou artistique. Son assiette comprend une part fixe par secteur d'activité et une part variable selon plusieurs critères tels que le nombre de salariés, la surface utilisée, la puissance électrique. Les communes fixent les taux dans une fourchette établie par l'Etat en fonction de l'importance de la population.

L'impôt sur les véhicules à traction mécanique (*impuesto sobre vehículos de tracción mecánica*) a représenté au total 1.3 milliards euro en 1998, l'assiette et le taux sont fixés nationalement en fonction du type de véhicule et de la puissance fiscale.



© IAURIF- R. Montezuma

Depuis 2004, les communes de plus de 7 500 habitants et les capitales de provinces bénéficient de recettes fiscales qui remplacent les dotations étatiques. Il s'agit d'une fraction de l'impôt sur le vin, la bière, l'alcool, les hydrocarbures et le tabac. Il existe un mécanisme pour garantir à ces collectivités un niveau de recettes constant. Les communes touristiques ont également depuis 2005 une part des taxes sur l'essence et le tabac.

Il existe des impôts facultatifs comme celui sur les constructions, les installations et les travaux, dont le montant s'est élevé à 941 millions euro en 1998 soit 11% des recettes fiscales communales. Sa base de perception est le coût réel de la construction, de l'installation et des travaux. Le taux plancher de référence est fixé par la loi. Les communes peuvent l'augmenter dans des proportions qui varient selon leur taille démographique.

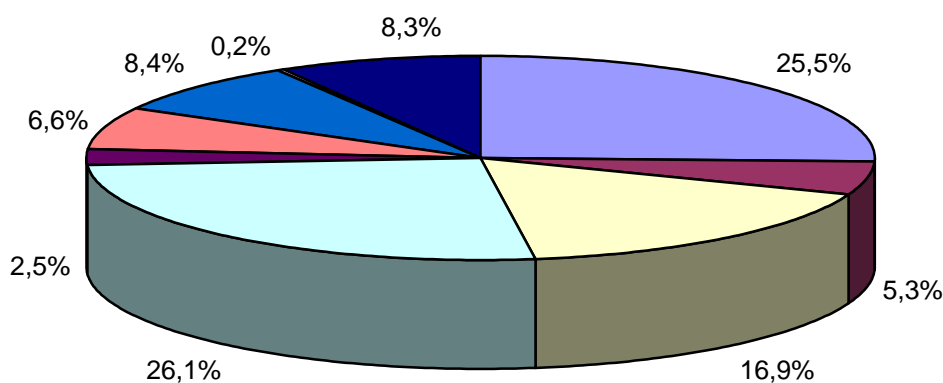
Elles peuvent aussi percevoir un impôt sur les plus-values immobilières en zone urbaine (664 millions euro en 1998), Il est dû lors de toutes transactions immobilières, et est assis sur la valeur cadastrale, modulée en fonction du nombre d'année écoulée depuis la dernière transaction. Les communes peuvent moduler les taux dans des fourchettes déterminées par l'Etat.

Les revenus des provinces et des communautés autonomes en 2004
(en milliers d'euro)

	Provinces de régime commun (sauf Navarre et Pays Basque):	Communautés autonomes :
Impôts directs:	355 058	19 588 280
Impôt sur le revenu des personnes physiques:	223 629	16 167 890
Impôt sur la fortune et les droits de mutations:	0	1 777 284
Impôt additionnel sur les activités économiques:	131 427	0
impôt sur les sociétés:	0	315 932
Impôt sur le patrimoine des personnes physiques:	0	1 204 634
Autres impôts directs:	2	122 539
Impôts indirects :	278 046	37 713 083
Impôt sur la valeur ajoutée:	199 399	15 847 471
Impôt sur les transmissions de patrimoine:	0	6 251 642
Dont: impôt sur les hydrocarbures:	0	4 219 008
impôt sur le tabac:	0	2 337 498
Impôts sur les consommations spécifiques:	87 643	10 325 311
Autres impôts indirects :	4	1 069 669
Taxes et autres revenus :	459 208	3 851 670
Transferts courants :	2 935 888	47 601 884
de l'Etat:	2 709 195	34 479 233
dont: fond de suffisance:	0	26 046 939
des communautés autonomes:	163 986	0

Source : ministère de l'intérieur

Les recettes des communes en 2004



- Impôts directs :
- Impôts indirects :
- Taxes et autres transferts monétaires :
- Transferts courants :
- Revenus du patrimoine :
- Investissement en capital réel:
- Transferts en capital :
- Actif financier :
- Passif financier :

Source : Ministère des Finances : Ministerio de Hacienda

Les dotations

L'ensemble des collectivités locales perçoit une dotation générale de l'Etat indexée sur le PIB.

Elle est répartie selon les critères suivants pour les communautés autonomes : 94% des ressources sont attribuées en fonction de la population, 4.2% selon la superficie, 1.2% selon la dispersion de l'habitat et 0.6% selon l'insularité.

Pour les communes et provinces, les principaux critères sont le nombre d'habitant, le nombre d'établissements scolaires et l'effort fiscal. Il existe aussi des dotations spécifiques courantes pour les services sanitaires et sociaux, le développement de secteurs économiques prioritaires, et la santé publique.

Un fond de compensation interterritorial vise à « corriger les déséquilibres économiques interrégionaux et à rendre effectif le principe de solidarité ». Il est destiné à « des dépenses d'investissement dont les ressources seront attribuées par le Parlement aux communautés autonomes et aux provinces le cas échéant ».

Son montant global doit atteindre au moins 30 % de l'investissement public annuel du projet de loi de finances. Il est distribué en fonction de divers critères sociaux, économiques et territoriaux⁹⁴, le principal est la population⁹⁵. La péréquation espagnole est uniquement verticale.

Un fond de péréquation complémentaire a été créé pour les dépenses de fonctionnement⁹⁶.

Il existe des dotations spécifiques et ponctuelles pour les investissements particuliers.

Depuis 1999, un fond dit de « suffisance » représente pour chaque communauté sa part des recettes de l'Etat et couvre la différence entre ses besoins et sa capacité financière. Son montant initial a été fixé, il évolue en fonction des recettes de l'Etat et des nouveaux transferts aux communautés autonomes.

L'Etat doit accorder un fond supplémentaire pour toute communauté qui ne peut fournir le niveau de services minimum requis⁹⁷.

Les collectivités locales peuvent de plus lever des taxes liées à la prestation d'un service ou à la réalisation d'une activité de l'exercice de l'autorité ou de la prestation d'un service qui a été réservée à l'entité locale.

⁹⁴ voir

⁹⁵ Les régions entre l'Etat et les collectivités locales, étude comparative de cinq États européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni), rapport dirigé par Gérard Marcou, centre de recherche du GRALE, première partie, p. 91

⁹⁶ idem, p. 93

⁹⁷ idem



C. L'Italie

Données géographiques :	
Superficie :	301 300 km²
Population :	57,7 M hab.
Produit intérieur brut en 2004:	
PIB en euros :	1 351,3 Mds
PNB/hab.(euros ppa)	26 170
taux de croissance 2004 :	1,70%

Source : site autorités locales monde

L'Italie est une République, dans laquelle le chef de l'exécutif est le président du conseil et où le pouvoir législatif est assumé par les membres des deux chambres qui constituent le Parlement.

La Constitution de 1946 « était clairement d'inspiration régionaliste, ceci étant en partie dû au désir de rupture avec le fascisme en tant que régime fortement centralisé. »⁹⁸ Néanmoins, si les régions devaient dès le départ disposer d'un pouvoir fort, elles ne se sont en fait développées réellement que plus tardivement. En 1948 pour les régions à statut spécial et en 1970 pour les régions ordinaires.

En effet, la crainte d'une atteinte à l'unité nationale et la prise en compte des problèmes financiers que ceci entraînerait pour le Mezzogiorno en ont retardé la mise en œuvre⁹⁹.



© IAURIF – L. Servant

L'Etat se charge de légiférer pour l'ensemble des questions nationales et de garantir le respect des principes d'égalité et de solidarité entre tous les citoyens¹⁰⁰ tandis que les collectivités locales et régionales se chargent de régler les affaires au plus proche des citoyens en vertu du principe constitutionnel de subsidiarité¹⁰¹.

L'Italie dispose aussi d'un système de protection sociale dont l'organisation est complexe. Il est financé à 60 % par les cotisations sociales et à 35 % par les contributions publiques.

Les risques maladie et famille sont financés par des systèmes universels, le service national de santé est financé par des cotisations publiques et des participations des employeurs.

Les prestations familiales relèvent de la compétence du ministère du travail, les cotisations et les prestations sont gérées par l'Institut National de la Prévoyance (INPS).

⁹⁸ Christian Lefèvre, L'évolution de l'organisation institutionnelle des États européens, des processus de décentralisation marqués par le poids des héritages nationaux., IAURIF, octobre 2001, p.49

⁹⁹ La décentralisation en France et en Europe, numéro 8, Territoires 2020, deuxième trimestre 2003, La documentation française, p.76

¹⁰⁰ article 2 et 3 de la Constitution italienne

¹⁰¹ article 118 de la Constitution

Le ministère de la santé est directement compétent pour les soins de santé. Il gère les moyens financiers, les répartit entre les régions et les communes, qui se chargent des prestations par le biais d'unités sanitaires locales.

Une affiliation professionnelle permet de s'assurer au titre de la vieillesse et des accidents du travail.

La gestion des pensions est confiée à l'INPS pour le régime général du privé et à des instituts de prévoyance spécifique pour d'autres secteurs.

Les accidents du travail, le chômage sont gérés par des instituts spécifiques sous le contrôle d'un ministère. Il existe un système de garantie de ressource minimum financé majoritairement par les collectivités locales et régionales



©IAURIF – R. Montezuma

La part des recettes fiscales de chaque type d'administration en 2004

Gouvernement central:	53,20%
Collectivités locales et régionales :	16%
Administrations et organismes de sécurité sociale :	30,20%

Source : Eurostat

a) Une structure locale entre fédéralisme et centralisme

Les régions italiennes ont des pouvoirs importants et influent sur le fonctionnement et les compétences des autres collectivités locales, ce qui peut laisser penser que ce pays est en voie de fédéralisation. Néanmoins, les deux autres niveaux de collectivités locales, les communes et les provinces n'ont pas autant de pouvoirs et il demeure des forces centralisatrices.

L'organisation locale en Italie

La Constitution italienne présente l'ensemble des collectivités publiques, c'est à dire, les régions, les provinces et les communes comme des composantes de la République et des « entités autonomes dotées de leurs propres statuts, pouvoirs et fonctions. »¹⁰², elle décrit la République italienne comme « une et indivisible » mais celle-ci « reconnaît et favorise les autonomies locales »¹⁰³.

Si la Constitution prévoit de nombreuses dispositions communes aux collectivités locales et régionales¹⁰⁴, l'article 117 prévoit que les régions partagent le pouvoir législatif avec l'Etat alors que les autres niveaux n'ont que des fonctions administratives et des pouvoirs réglementaires.

Les régions possèdent en principe le pouvoir législatif dans tout domaine qui n'est explicitement réservé à l'Etat et disposent d'une « autonomie statutaire » qui leur permet de définir elles-mêmes leur organisation. Elles « sont censées coordonner l'activité de toutes les collectivités locales de leur ressort

territorial »¹⁰⁵. Elles sont en outre chargées de répartir certaines compétences entre elles et les autres collectivités locales. La Constitution prévoit pour elles des cadres de coopération aussi bien avec l'Etat qu'avec les autres niveaux de collectivités locales.

Les régions se différencient par leurs pouvoirs et leur statut des autres collectivités locales, sur lesquelles elles exercent en quelque sorte un pouvoir hiérarchique.

Les autres collectivités locales ont un pouvoir réglementaire autonome pour leur « organisation interne et les compétences qui leurs sont attribuées »¹⁰⁶. Néanmoins, « leur autonomie normative est moindre que celle des régions. »¹⁰⁷. Leurs fonctions administratives sont de deux types : il s'agit soit de fonctions administratives propres, soit de fonctions « attribuées par une loi de l'Etat ou de la région »¹⁰⁸.

On a donc un système aux caractéristiques proche de celles d'un Etat fédéral. Néanmoins, l'Etat conserve des possibilités de contrôle sur les régions et peut leur imposer certaines formes de mise en œuvre de leurs compétences. En effet, « la loi oblige les régions à décentraliser un certain nombre de fonctions aux provinces et aux autres collectivités locales »¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Régionalismes et régions dans l'Europe des quinze, P. Deyon, Editions locales de France, 1997, p.69

¹⁰⁶ La décentralisation dans les États de l'Union européenne, sous la direction d'Alain Delcamp et de John Loughin, La documentation Française, 2002, p.215

¹⁰⁷ idem, p.214

¹⁰⁸ article 118 de la Constitution

¹⁰⁹ 2001 plus ..., veille internationale, numéro 55, mars 2001, L'Etat et ses territoires en Europe : les réformes en Angleterre et en Italie, centre de prospective et de veille scientifique, C Lefèvre, p. 30

¹⁰² article 114 de la Constitution

¹⁰³ article 5 de la Constitution

¹⁰⁴ voir titre V de la Constitution

L'ensemble de ces entités cohabite avec l'administration nationale déconcentrée. Celle-ci possède, comme en France les mêmes circonscriptions que les collectivités locales et sont dirigées par des préfets provinciaux. Le préfet représente l'Etat localement et exerce des pouvoirs en matière de police, de sécurité civile et publique. Il a une fonction de contrôle des organes locaux mais non de leurs actes et de l'action des services territoriaux de l'Etat.

Il existe environ 8100 communes (*comuni*), 104 provinces (*province*) et 20 régions (*regioni*).

Les communes de plus de 100 000 habitants doivent être divisées en districts. Celles qui comptent entre 30 000 et 100 000 en ont la possibilité mais pas l'obligation. Les communes sont en principe compétentes pour l'ensemble des tâches administratives pouvant être gérées à leur niveau. Elles comptent en moyenne 7 100 habitants.

Les provinces ont un rôle d'assistance technique et administrative aux communes.

Toutes les régions ont des compétences plus générales. Il existe deux types de régions.

Les cinq régions à statut spécial ont été instaurées de 1946 à 1963 (le statut du Frioul-Vénétie Julienne a été tardif), elles ont un statut d'autonomie qui tient compte de leurs particularités. Chacune d'entre elles est soumise à une loi constitutionnelle spécifique. Ce sont souvent de régions plus petites et périphériques : le Val d'Aoste, le Trentin Haut Adige, le Frioul Vénétie Julienne, la Sardaigne et la Sicile. Elles disposent de compétences particulières en matière de culture et de langues, de compétences plus larges que les régions à statut ordinaire. Elles peuvent avoir des compétences législatives exclusives, par

exemple en matière de collectivités locales, d'exploitation minière, d'urbanisme,...¹¹⁰

Les 15 régions à statut ordinaire ont été mises en place en 1970 sur le reste du territoire, elles disposaient d'une moindre autonomie au départ mais elles ont la possibilité de bénéficier d'un accord d'autonomie semblable à celui des régions à statut spécial après la conclusion d'un accord entre l'Etat et la région et le vote d'une loi nationale adoptée à l'unanimité¹¹¹.

Vers un quatrième type de collectivités locales ?

L'article 114 de la Constitution reconnaît une nouvelle catégorie de collectivités locales, les « villes métropolitaines » (*città metropolitane*). En effet, les communes des aires métropolitaines de Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Bari et Naples peuvent se constituer en « villes métropolitaines » (*città metropolitane*), qui auraient un double statut de province et commune. La délimitation des zones incombe, sur propositions des collectivités concernées, aux régions intéressées. Pour le moment, il n'en existe aucune. Elles ont a priori les mêmes compétences que les provinces mais la législation régionale peut leur attribuer des fonctions normalement communales, mais qui, dans ces zones, ont un caractère supra municipal comme la planification spatiale, la circulation et les transports, les services de santé, d'éducation, de formation professionnelle, du patrimoine culturel, de la protection et de la mise en valeur de l'environnement, de l'approvisionnement en eau et en énergie, les services destinés à assurer le développement économique et la distribution commerciale,...

¹¹⁰ Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne, seconde édition, Dexia crédit local, avril 2002, p. 222

¹¹¹ idem

L'instauration « d'un principe de subsidiarité « horizontal » dans la Constitution limite l'ampleur de l'intervention publique [...] si le marché est spontanément capable de fournir les prestations qui satisferont les intérêts politiquement sélectionnés, la norme empêche que les sujets publics se substituent à la libre expression de l'initiative privée. »¹¹² Les services publics industriels et la gestion des réseaux doivent être délégués à des acteurs privés.

Les programmes territoriaux de l'Etat, un nouveau mode de gestion public :

Il existe de nombreux programmes territoriaux de l'Etat, dont la mise en œuvre est généralement déléguée par un appel d'offres. Selon C Lefèvre (2001 plus ... veille internationale, numéro 55, mars 2001, L'Etat et ses territoires en Europe : les réformes en Angleterre et en Italie, centre de prospective et de veille scientifique, C Lefèvre, p. 33), « l'Etat a progressivement établi des cadres optionnels ou obligatoires, des partenariats et des contractualisations entre les principaux sujets des politiques publiques » .

Par exemple, les pactes territoriaux permettent de réunir, selon Laino et Padovini, 2000, divers acteurs publics (les maires par exemple) et privés (les PME locales, les entreprises, les travailleurs, les banques) pour des projets stratégiques. Le financement de ces programmes est assuré par l'Etat, les collectivités locales, des acteurs privés et parfois l'Union Européenne.

Il existe aussi des Programmes de Requalification Urbaine et de Développement Urbain du Territoire (PRUSST) , pour lesquels la participation du secteur privé doit atteindre au minimum un tiers du montant des investissements.

Ces programmes s'inscrivent dans le cadre d'un phénomène plus général, la « programmation négociée ». Il s'agit d' « une imbrication d'instruments et de procédure de coopération entre tous les acteurs institutionnels, voire sur certains points avec les acteurs privés, et ce depuis le niveau national jusqu'au niveau local. ». Ainsi, au niveau national, les « conférences permanentes » permettent la négociation des questions liées à la répartition de compétences et des moyens financiers entre les différents niveaux d'administration. Certaines régions ont créé des instances de concertation avec les collectivités locales.

¹¹² Voir Annuaire 2003 des collectivités locales, les services publics locaux, dirigé par G.Marcou et H. Wollmann, CNRS édition, 2003, p.185

Les compétences des collectivités locales

La répartition des compétences, doit, selon la Constitution être établie par la législation nationale.

En 1990 (loi n° 142 du 8 juin 1990 sur les régimes législatifs des collectivités locales), on s'est borné à définir des principes, il incombe aux lois régionales de définir ce qui correspond aux «fonctions relatives à des «besoins à caractère unitaire» et aux fonctions des pouvoirs locaux des provinces et des communes. Les régions doivent respecter un certain nombre de règles en le faisant.

La répartition des compétences administratives entre les différents niveaux de collectivités locales et entre ceux –ci et l'Etat doit obéir au principe de subsidiarité. Ainsi l'article 118 de la Constitution précise que « les fonctions administratives sont attribuées aux communes, à l'exception des fonctions, qui afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux régions et à l'Etat, sur la base des principes de subsidiarité de différenciation et d'adéquation . »¹¹³

Ce principe s'impose au législateur, qu'il soit national ou régional et s'il n'est pas respecté un texte peut être jugé inconstitutionnel par la cour constitutionnelle. Néanmoins, seules les régions peuvent introduire un recours contre une loi pour inconstitutionnalité et cela n'a encore jamais été pratiqué.

En outre, l'application de ce principe est inégale selon les régions, certaines ayant plus tendance à concentrer les pouvoirs tandis que d'autres délèguent plus facilement¹¹⁴. Le gouvernement a transféré

une large part de ses compétences aux régions et aux collectivités locales entre 1996 et 2001.

Selon le principe de différenciation, les collectivités de mêmes niveau peuvent avoir des statuts juridiques différents. Par exemple, toutes les régions n'ont pas le même statut juridique.

Les autorités italiennes distinguent deux types de fonctions administratives des collectivités locales. Les « fonctions administratives propres » sont celles qui appartiennent « naturellement » aux collectivités locales.

Par ailleurs, des fonctions administratives leur sont « conférées » par la loi régionale ou la loi nationale dans leur domaine respectif de compétence¹¹⁵.

L'Etat et les régions peuvent déléguer des fonctions administratives aux communes et aux provinces, ces délégations sont courantes. Elles concernent par exemple les inscriptions sur les listes électorales, la gestion de l'état civil, la tenue de statistiques. Des organes dépendant des régions répartissent les compétences entre les collectivités locales, les syndicats intercommunaux, les chambres de commerce, les chambres des métiers,...

¹¹³ article 118 de la Constitution

¹¹⁴ voir L'évolution de l'organisation institutionnelle des États européens, Christian Lefèvre, IAURIF, octobre 2001, p. 49

¹¹⁵ D'après le projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe, p. 64

Les compétences législatives sont réparties entre l'Etat et les régions¹¹⁶. Cette répartition a été modifiée par la loi constitutionnelle dite « loi 3 » de 2001.

L'article 117 alinéa 2 de la Constitution énumère les compétences exclusives de l'Etat notamment dans le domaine des pouvoirs régaliens, de l'environnement, des télécommunications, de l'éducation et de la recherche scientifique...

Les matières dans lesquelles la compétence législative est dite « concurrente » sont énumérées dans le même article. Dans ces matières, l'Etat instaure des normes que les régions doivent respecter quand elles légifèrent. Il s'agit par exemple de la protection et la sécurité du travail, de la recherche scientifique et technologique, des relations internationales, du commerce extérieur, ...

Les régions à statut spécial possèdent d'autres domaines de compétences exclusives et peuvent adapter les lois nationales après avoir obtenu une habilitation du parlement.

L'Etat peut agir pour permettre le respect d'autres principes constitutionnels, notamment des principes d'égalité et de solidarité, et pour garantir un niveau égalitaire de prestations économiques et sociales sur l'ensemble du territoire.

Cette répartition des compétences entre l'Etat et les régions ainsi que les possibilités d'intervention étatique semblent proches de celles existantes dans les systèmes fédéraux.



© IAURIF – L. Servant

Enfin, l'article 117 prévoit que « dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'Etat, le pouvoir échoit aux régions. ».

Néanmoins, il est parfois difficile de distinguer qui est compétent pour une tâche précise. Dans tous les cas les régions doivent respecter les principes fondamentaux définis nationalement et prendre en compte l'intérêt national et celui des autres régions¹¹⁷.

La Commune dispose d'une compétence générale pour les affaires communales. Elle est donc compétente pour toutes les fonctions administratives concernant sa population, notamment dans le secteur des services sociaux, de l'aménagement du territoire et du développement économique à moins qu'il s'agisse d'un domaine conféré à un autre niveau d'administration¹¹⁸.

¹¹⁶ Voir Annuaire 2004 des collectivités locales, réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat régions et villes en Europe, dirigé par G.Marcou et H. Wollmann, CNRS édition, 2004, p.293

¹¹⁷ voir le rapport Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Italie, 2000, éditions du Conseil de l'Europe, p. 19

¹¹⁸ Christian Lefèvre, L'évolution de l'organisation institutionnelle des États européens, des processus de décentralisation marqués par le poids des héritages nationaux, IAURIF, octobre 2001, p.11

Domaine ¹¹⁹	Commune	Ville métropolitaine	Province	Région
Administration générale	<ul style="list-style-type: none"> – Toutes les fonctions administratives concernant la population et le territoire de la commune, notamment dans les secteurs des services sociaux, de l'aménagement du territoire et du développement économique. – Toutes les fonctions administratives concernant la police locale urbaine et rurale dans les questions transférées ou déléguées par la loi aux communes. 		<ul style="list-style-type: none"> – Collecte et compilation des données statistiques, assistance technique et administrative aux collectivités locales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Organisation des services et organes relevant de la région. – Marchés et foires. – Démarcation des districts à l'intérieur des communes. – Police locale urbaine et rurale.
Education	<ul style="list-style-type: none"> – Toutes les fonctions administratives concernant le premier cycle de l'enseignement secondaire (<i>de 11 à 14 ans</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> – Service de l'éducation et de la formation professionnelle. 	<ul style="list-style-type: none"> – Deuxième cycle de l'enseignement secondaire, formation artistique et professionnelle (<i>de 14 à 19 ans</i>). – Construction de locaux scolaires. 	<ul style="list-style-type: none"> – Formation artisanale et professionnelle, assistance scolaire.
Santé		<ul style="list-style-type: none"> – Services de santé. 	<ul style="list-style-type: none"> – Santé publique, hygiène et assainissement. 	<ul style="list-style-type: none"> – Protection sociale, assistance médicale et hospitalière.
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> – Toutes les fonctions administratives concernant la protection de l'environnement, la planification et la prévention des catastrophes au niveau municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> – Patrimoine culturel, protection et mise en valeur de l'environnement. – Conservation du sol et de l'eau. – Traitement des déchets. 	<ul style="list-style-type: none"> – Evacuation des déchets et traitement des eaux usées au niveau provincial. – Suivi et contrôle de la pollution de l'eau, de l'atmosphère et par le bruit. – Protection du sol, protection écologique, prévention des catastrophes. – Conservation et gestion des ressources hydriques et énergétiques. 	<ul style="list-style-type: none"> – Protection de l'environnement, planification et prévention des catastrophes au niveau régional. – Planification de la protection écologique.
Culture et loisirs	<ul style="list-style-type: none"> – Mise en valeur du patrimoine culturel au niveau municipal. 		<ul style="list-style-type: none"> – Protection de la flore, de la faune, parcs naturels et réserves naturelles. – Mise en valeur du patrimoine culturel. 	<ul style="list-style-type: none"> – Musées et bibliothèques locaux. – Mise en valeur du patrimoine culturel au niveau régional.

¹¹⁹ Tableau du rapport Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale. Italie, 2000, éditions du Conseil de l'Europe, p. 23 et 24

Domaine	Commune	Ville métropolitaine	Province	Région
Circulation et transport	– Toutes les fonctions administratives concernant la circulation et les transports au niveau municipal.	– Circulation et transports.	– Routes et transports.	– Tramways et lignes de transports publics d'intérêt régional. – Routes aqueducs et travaux publics d'intérêt régional. – Navigation intérieure et ports.
Services économiques		– Approvisionnement en eau et en énergie. – Services pour le développement économique.	– Chasse, pêche dans les eaux intérieures.	– Marchés et foires. – Formation aux métiers du secteur touristique et hôtelier. – Chasse. – Pêche dans les eaux intérieures. – Agriculture et forêt – Artisanat.
Logement et urbanisme	– Toutes les fonctions administratives concernant le logement et l'urbanisme.	– Aménagement de l'espace dans la zone métropolitaine.	– Formulation de directives générales pour l'aménagement de l'espace.	– Urbanisme.

La police locale

Les communes gèrent la police locale, qui a des pouvoirs de police administrative dans les domaines de compétence de la commune, de police de la route (prévention et constat des délits en matière de circulation routière, relevé des accidents, réglementation de la circulation), de fonctions auxiliaires en matière de sécurité publique et de police judiciaire (constat et répression des délits, recherche des coupables sous la responsabilité des autorités judiciaires).

Les compétences en matière de santé

Les régions sont chargées de la gestion des entreprises sanitaires locales qui exploitent les hôpitaux et les dispensaires. Les régions décident de l'organisation générale du système de santé, du recours ou non à des partenaires privés ou à la mise en concurrence pour les services publics, de l'autonomie des hôpitaux par rapport aux entreprises sanitaires locales,... Ainsi, la part des soins assurés par le secteur privé conventionné varie de 5.1 % dans le Trento à 40.6 % en Sicile.

Elles sont aussi responsables de la couverture des déficits et du service minimum santé défini par un accord de 2002. Cette compétence, qui représente plus de 70 % des budgets régionaux, est inflationniste. Elles rémunèrent le personnel, construisent et gèrent les bâtiments, et le matériel. « L'Etat conserve des compétences en matière d'organisation générale des structures sanitaires, de régulation des professions médicales, de mise sur le marché et de distribution des médicaments et de fixation de la couverture maladie minimum que doivent garantir les régions » Ils fixent par exemple les prix des médicaments. (Les systèmes de santé du sud de l'Europe : des réformes axées sur la décentralisation, DRESS, études et résultats, mars 2006).

b) Des finances locales en mutation

Le rôle des collectivités locales et régionales dans l'administration générale

L'article 119 de la Constitution italienne est consacré aux finances des collectivités locales. Ses dispositions sont valables pour les communes, les villes métropolitaines, les provinces, les régions.

Il garantit à toutes ces collectivités une couverture financière intégrale pour l'ensemble des compétences exercées. Pour couvrir ces besoins, il prévoit l'existence d'impôts et recettes propres et de la «co-participation aux recettes fiscales du Trésor public sur leur territoire».

Pour compenser les disparités territoriales, l'Etat doit mettre en place des dotations spécifiques et un système de péréquation. Cette péréquation concerne les territoires ayant une capacité fiscale par habitant faible et n'est liée à aucune obligation d'affectation. Les restrictions apportées aux possibilités d'emprunt des collectivités locales sont précisées dans ce même article.

Le poids des collectivités locales italiennes au sein de l'ensemble des administrations est très important. Le montant des dépenses publiques locales représente 32.5 % des dépenses publiques et 15.8 % du PIB, ce qui est l'une des proportions les plus élevées de l'Union européenne à 25¹²⁰. Cela est principalement dû au rôle administratif important des collectivités locales en général, et plus encore aux nombreuses compétences à la charge des régions en matière de santé



© IAURIF – L. Servant

Une autre cause au niveau de dépenses des collectivités locales est l'importance de l'investissement public local italien. En effet, les collectivités locales sont les collectivités locales européennes qui prennent en charge la part la plus importante des dépenses publiques d'investissement (81.9 %)¹²¹.

Les dépenses publiques locales ont progressé, entre 1999 et 2004, à un rythme annuel moyen proche de la moyenne européenne (4.2 % par an). Elles ont augmenté de 4.6 % en 2004 mais les dépenses d'investissement public local ont-elles augmenté de 7.4 % en 2004¹²², ce qui est une progression sensible par rapport au reste des pays européens.

¹²⁰ [Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison](#), Dexia crédit local, 2005, p. 6

¹²¹ [Les finances locales dans l'Union européenne. tendances 1999/2004](#), Dexia crédit local, p. 6

¹²² idem, p. 7

Afin de respecter les critères de Maastricht, l'Etat italien cherche à limiter l'augmentation des dépenses publiques locales même si ces limites sont moins drastiques que celles qu'il s'impose à lui-même. Dans ce but, un pacte interne de stabilité est adopté chaque année.

« Celui de 2005 prévoit pour les communes et les provinces un niveau de dépenses qui ne pourra excéder de plus de 11.5 % le niveau moyen de la période 2001-2003 pour les collectivités ayant eu des dépenses moyennes par habitant inférieures à celles de leur strate démographique, et de 10 % pour les autres. Pour les régions, les dépenses ne doivent pas dépasser en 2005 de plus de 4.8 % le niveau de 2003. Pour les années 2006 et 2007, le plafond d'augmentation est fixé à 2 % pour les communes, les provinces et les régions. »¹²³

Ces mesures ont aussi pour but et pour conséquences de contenir les déficits publics locaux. En effet, une action dans cette direction semble urgente car l'Italie enregistre un déficit public local depuis plusieurs années. Le solde public local italien était le plus négatif de l'Union européenne en 2004 et correspondait à 0.94 % du PIB, cela est principalement dû à « l'augmentation des dépenses de santé régionales conjuguée à une évolution faible des recettes locales, du fait de la réduction des transferts de l'Etat et du gel des taux »¹²⁴

De la même façon, l'Etat italien cherche à limiter le poids de la dette locale par le biais du pacte interne de stabilité et de la législation. Aussi, l'article 117 de la Constitution n'autorise les emprunts des collectivités locales que pour financer l'investissement et exclut toute garantie de l'Etat.



© IAURIF – L. Servant

Dans le cadre du pacte interne de stabilité, « les collectivités qui n'auront pas respecté le pacte interne de stabilité ne pourront pas emprunter.[...] Par ailleurs, la loi de finances pour 2005 a abaissé de 25 % à 12 % le montant maximum du service de la dette par rapport au total des dépenses courantes. Les collectivités dépassant ce plafond sont tenues de respecter les échéances suivantes : 20 % d'ici 2 008, 12 % d'ici 2013.

Pour les régions, le mécanisme de plafonnement de l'endettement reste celui déterminé par le décret-loi de mars 2 000, selon lequel le montant global de l'annuité ne peut excéder 25 % des recettes libres d'affectation. »¹²⁵

Malgré ces mesures, la dette publique locale a augmenté entre 1999 et 2004 mais elle représentait 5.6 % du PIB en 2004, ce qui correspond à la moyenne européenne¹²⁶.

¹²³ Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004, Dexia crédit local, p.14.

¹²⁴ idem, p.12

¹²⁵ Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004, Dexia crédit local, p.14.

¹²⁶ idem, p.13

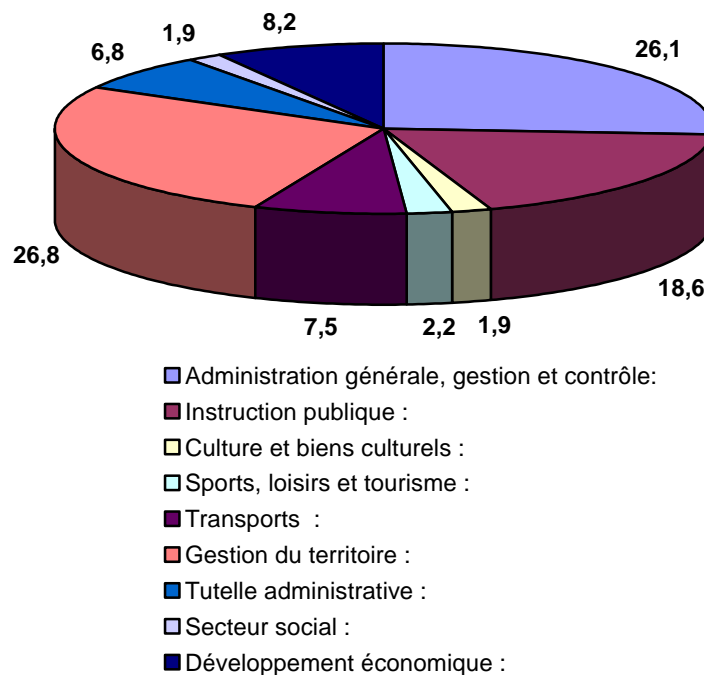


© IAURIF – L. Servant

Dans le même temps, la composition des ressources locales s'est transformée au cours des dix dernières années. De manière générale, la part des dotations étatiques a diminué et celle des recettes fiscales des collectivités locales a augmenté.

Les dépenses des collectivités locales et régionales¹²⁷

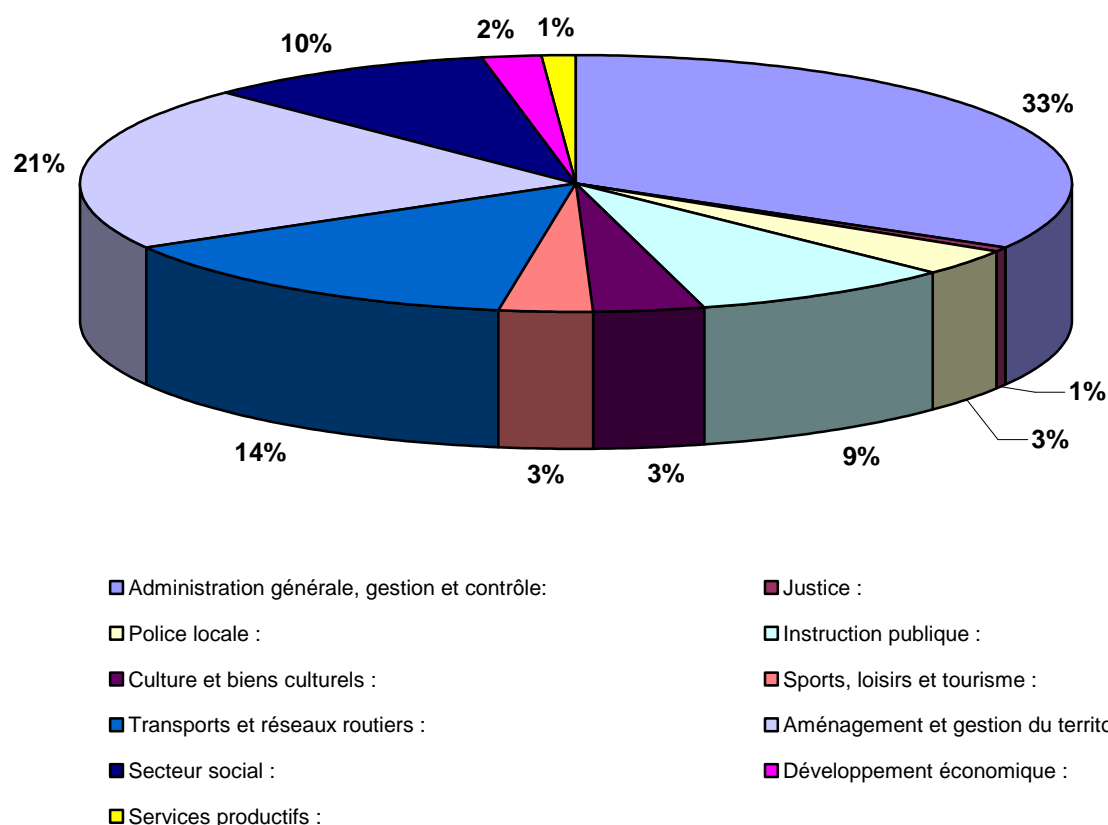
Les dépenses de provinces par fonctions en 2004 (%)



Source: Office statistique italien, Istituto nazionale di statistica

¹²⁷ Source des graphiques et tableaux : Office statistique italien, Istituto nazionale di statistica

Les dépenses des communes par fonction en 2004



Source: Office statistique italien, Istituto nazionale di statistica

Le poste le plus important du budget régional est constitué par les dépenses de santé qui correspondent à la gestion du système hospitalier. Pour cette compétence, les variations d'une région à une autre sont importantes. La Sicile dépense 1000 euro par an et par habitant alors que ce montant atteint 1600 euro dans la province du Bolzano. Les dépenses de santé sont comprises dans le poste « services à la personne ».

Dépenses des régions en 2 005 en milliers d'euro

Activités institutionnelles :	27 501 200	16,30%
Développement économique :	17 513 000	10,50%
Tutelle et développement territorial :	21 188 000	12,80%
Services à la personne :	86 360 000	52,10%
Autres charges :	13 729 000	8,30%
Total :	165 802 000	

Source: Office statistique italien, Istituto nazionale di statistica

Dépenses des collectivités locales 2004 (en millions d'euro)

	Communes:	Provinces :
Dépenses courantes:	45 566	7 949
Dt :dépenses de personnels:	14 987	2 059
Acquisition de biens et services:	21 536	3 330
Transferts:	4 787	1 821
Intérêts et charges financières diverses:	2 556	376
Dépenses sur le compte de capital :	35 909	6 401
Dt : Investissements:	23 413	4 430
Remboursement des prêts:	6 985	1 007

Source: Office statistique italien, Istituto nazionale di statistica

Les ressources des collectivités locales¹²⁸

Ces dernières années ont été marquées par des réformes dans de nombreux domaines pour mettre en place un « fédéralisme fiscal et administratif ».

L'Etat a diminué les sommes transférées aux collectivités locales et régionales afin de respecter les critères de Maastricht et donc de limiter ses propres dépenses. En compensation, il a permis aux régions de lever de nouvelles ressources fiscales.

Aussi le système de financement de l'administration locale a-t-il été transformé. Les collectivités locales étaient presque exclusivement financées par des dotations étatiques. Selon l'Etat, ce système avait pour conséquences des dépenses locales jugées excessives et peu flexibles par rapport aux besoins.



© IAURIF – L. Servant

Aussi, la part des ressources couvertes par les impôts propres a-t-elle été augmentée, passant de 2.1% en 1991 à 46.5% en 1999 pour les régions dotées d'un statut ordinaire. Pour les autres niveaux de collectivités locales, la part des « ressources libres d'emploi » a augmenté et la possibilité d'intervention étatique a diminué.

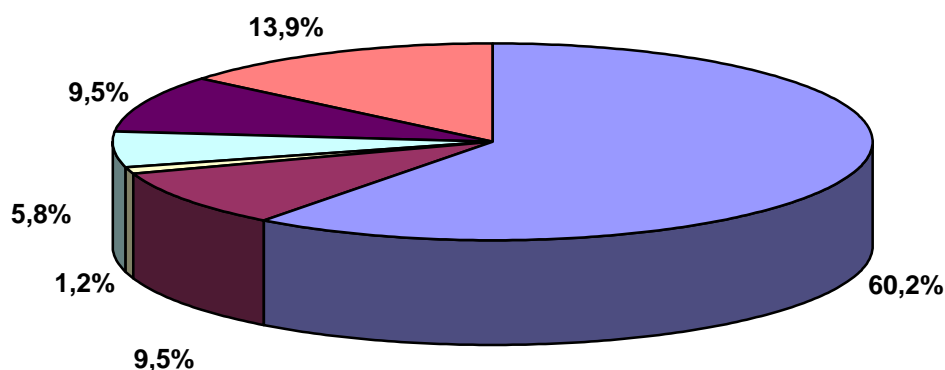
Depuis 2001, toutes les collectivités locales et régionales gèrent librement leur trésorerie, l'affectation des recettes des collectivités locales et régionales n'est plus déterminée par la loi, et l'autonomie d'utilisation des recettes et des dépenses est inscrite dans la Constitution.

Les régions à statut spécifique ont la capacité de conserver la plupart des impôts d'Etat prélevés sur leur territoire et peuvent imposer leurs propres taxes.

Les autres régions peuvent créer des taxes et participer au partage des impôts nationaux. Elles sont chargées de la collecte des impôts mais elles peuvent déléguer cette tâche à l'Etat.

¹²⁸ d'après Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne, seconde édition, Dexia crédit local, avril 2002, p.233 à 238

Les recettes des régions en 2005



- Impôts propres et contributions additionnelles: ■ Dotations de l'Etat, de l'UE,...
- Recettes autres que fiscales : □ Aliénation de biens:
- Prêts et autres opérations financières : ■ Autres:

Source des graphiques et tableaux : Office statistique italien, Istituto nazionale di statistica

Recettes des communes et des provinces en 2004 (en millions d'euro)

	Communes :	Provinces :
Recettes courantes :	49 531	9 108
dont recettes fiscales:	24 673	4 446
transferts	13 306	4 160
Recettes sur le compte en capital:	23 146	3 751
Prêts contractés:	10 663	2 263
Total:	83 009	14 756

Source: Office statistique italien, Istituto nazionale di statistica

Environ 50 % des recettes courantes des communes sont des recettes fiscales et 25 % sont des recettes fiscales propres.

Les recettes fiscales propres

Les communes perçoivent une taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPEF ou IRE). Pour en fixer le taux , elles disposent théoriquement d'une marge de manœuvre sur le taux étatique de 0,2% par an dans la limite de 0,5% sur trois ans. Le taux de cet

impôt a été gelé en 2003 et 2004 et leur marge de manœuvre a été limitée en 2005 à une augmentation de 0.1 % pour les communes ne l'ayant jamais augmenté.

Depuis 2002, les communes bénéficient en outre d'une fraction de cet impôt, qui s'élevait à hauteur de 6.5 % en 2003.



© IAURIF – L. Servant

L'impôt communal sur la propriété immobilière (ICI) est assis sur la valeur cadastrale des immeubles et des terrains non bâtis. Il est possible de fixer des taux différents selon les quartiers en fonction du degré d'équipement et des services publics offerts. Son taux doit se situer dans une fourchette de 4 à 7 pour mille de la valeur cadastrale. Il existe un taux maximum légal de 9 pour mille pour les résidences secondaires.

Les communes bénéficient des recettes de l'impôt sur la publicité et l'affichage et de la surtaxe sur la consommation d'énergie électrique, dont les taux sont fixés par l'Etat, des recettes de la taxe sur l'occupation de l'espace (TOSAP) dont le taux est fixé au niveau national.

Elles perçoivent une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TARSU) dont le montant est plafonné par le coût du service. Ces deux dernières doivent à terme être transformées en redevances tarifaires.

Les provinces perçoivent dans les mêmes conditions que les communes une taxe additionnelle à l'IRPEF (ou IRE) et à la taxe sur l'occupation de l'espace (TOSAP). Aucune province n'avait mis en œuvre la taxe additionnelle à l'IRPEF en 2003.

Depuis 2003, elles bénéficient de 1 % de cet impôt.

Elles bénéficient en outre d'un impôt sur l'assurance civile des conducteurs automobiles (RCAUTO), dont le taux est fixé par le ministère sans marge de manœuvre possible et d'un impôt sur l'achat de véhicules automobiles (IPT). Son taux est fixé par le ministère des finances, il peut être augmenté par les provinces de 20% au maximum.

Elles perçoivent en outre une série d'impôts et de taxes de moindre importance comme la surtaxe des ordures ménagères prélevée par les communes.

Jusqu'en 1999, les ressources des régions étaient constituées principalement de transferts financiers de l'Etat.

En 1999, l'impôt régional sur l'activité productive (IRAP) et un taux additionnel de 1 à 4% à l'IRPEF ou IRE ont été mis en place. En compensation, de multiples impôts nationaux et locaux ont été supprimés. La fiscalité propre représente au total 31 % des ressources régionales ¹²⁹

L'impôt régional sur l'activité productive (IRAP) a été institué en 1999 notamment pour permettre aux régions de financer les services de santé. Il en est de même pour la dotation aux régions d'une part de la TVA et la possibilité d'augmenter les taxes sur l'essence et la taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu (IRPEF).

¹²⁹ Les régions entre l'Etat et les collectivités locales, étude comparative de cinq États européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni), rapport dirigé par Gérard Marcou, centre de recherche du GRALE, première partie, p.85



© IAURIF – L. Servant

A l'origine 90% du montant de l'IRAP devait permettre de financer ces dépenses. Le taux normal de l'IRAP est fixé nationalement et correspond à 4,25% de la valeur des biens et services. Depuis 2001, il est modulable de plus ou moins 1%. En 1999, 23 milliards d'euro ont été perçus à ce titre, ce qui représente environ 23 % des ressources des régions. Depuis quelques années son assiette est progressivement réduite. Ainsi, en 2005, on a instauré des déductions pour les frais de personnels affectés à la recherche et au développement.

Il est acquitté par les entreprises, les commerces, les professions libérales, les entreprises agricoles, l'Etat et les collectivités territoriales. Il n'est déductible ni de l'impôt sur les sociétés, ni de l'impôt sur les revenus. Sa base est constituée par la somme des salaires, profits et intérêts versés.

Le taux additionnel de 1 à 4% à l'IRPEF ou IRE représente 3.7 % des ressources totales des régions. En 2005, les régions ayant un déficit en matière de santé ont pu appliquer les augmentations décidées mais non appliquées en 2003 et 2004 suite au gel des taux déjà évoqué. Les régions perçoivent en outre des impôts plus marginaux comme la taxe automobile régionale.

Les impôts partagés et dotations

Les communes et les provinces perçoivent une partie du produit de la taxe sur les assurances (gettito assicurazioni RCA).

La principale dotation aux communes et aux provinces est le fond ordinaire. Il est calculé à partir de la différence entre le coût des « services essentiels » calculé à partir des objectifs nationaux de dépenses et le produit fiscal de l'impôt foncier. La taille des communes peut permettre de bénéficier d'une majoration pour les plus grandes et les plus petites communes. 8 millions d'euro ont été reçus à ce titre en 1999. Le montant de ce fond est en décroissance chaque année. Il est destiné à financer les compétences traditionnelles des communes et des provinces.

Le fond national de solidarité redistribue la part de la TVA attribuée aux régions sur la base des dépenses historiques de chaque région. Sa répartition entre les différentes régions est en fait redéfinie chaque année et négociée.

Le fond de péréquation des inégalités fiscales locales complète le revenu fiscal par habitant de chaque entité pour qu'il atteigne la moyenne de celui de sa classe démographique .

Les montants de ces fonds sont indexés sur les dépenses courantes de l'Etat et sur le taux d'inflation. Ces dotations devraient à terme disparaître.

Les communes et provinces reçoivent en outre des dotations d'investissement comme la dotation du fond national et ordinaire pour les investissements, qui constitue une aide par habitant aux dépenses locales d'investissement et la dotation du fond national spécial pour les communes en difficulté.



© IAURIF – L. Servant

En 2001, les transferts automatiques de l'Etat aux régions ont été supprimés. Elles perçoivent à la place des quotes-parts des recettes de TVA (38.5 %) et de la taxe sur les carburants. Durant une période transitoire, le versement du produit de la TVA tiendra compte des transferts supprimés.

Elles perçoivent de plus une dotation du fond de péréquation interrégionale, qui est alimenté par une part des recettes de la TVA et par une part du produit des taxes nationales sur le carburant. Il s'agit d'un fond non affecté et prévu par le nouvel article 119, alinéa 4 de la Constitution. 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.

A partir de 2000, la péréquation prendra en compte le coût du service pondéré par divers coefficients reflétant l'étendue de la zone considérée, la longueur du réseau routier, la population par exemple

Des interventions spéciales de l'Etat sont possibles pour la péréquation car un niveau minimum de « prestations concernant les droits civiques et sociaux » est garanti par l'article 117, alinéa 2, m. Aucun système de mise en œuvre de cet article n'avait été décidé en 2003.



D. Les Pays-Bas

Données géographiques :	
Superficie :	41 528 km²
Population:	16,2 millions
Produit intérieur brut en 2004 :	
PIB global:	466,3 milliards d'euros
PIB par habitant :	30 000 euros

Source : Dexia crédit local

Le Royaume des Pays-Bas est une monarchie constitutionnelle, qui se définit comme un « Etat unitaire décentralisé »¹³⁰. L'ensemble de la société et du système politique est marqué par une culture du compromis, qui permet aux différents partis politiques de s'entendre avec les différentes composantes de la société civile (notamment les protestants, les catholiques et les laïques) et les différentes structures administratives existantes. Cette culture imprègne l'ensemble des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Aux Pays-Bas, l'Etat est responsable de la législation et de l'ensemble des fonctions régaliennes, les collectivités locales mettent en œuvre les politiques étatiques et gèrent l'ensemble des questions locales.

La part de recettes fiscales de chaque type d'administration en 2004

Gouvernement central :	57,3 %
Collectivités locales :	5,2 %
Administrations et organismes de sécurité sociale :	36,2 %

Source : Eurostat

¹³⁰ D'après le projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe.



© IAUIRF – R. Montezuma

a) Un système marqué par la « co-administration » (medebewind)

Les collectivités locales néerlandaises exercent de nombreuses compétences. Néanmoins, il s'agit souvent de mettre en œuvre des politiques étatiques avec une marge de manœuvre plus ou moins importante.¹³¹

L'organisation locale des Pays-Bas

S'il n'existe pas de définition constitutionnelle de ce qu'est une collectivité locale aux Pays-Bas, on considère généralement que les deux types de collectivités locales néerlandaises sont les provinces (*provincies*) et les communes (*Gemeenten*). Leurs statuts, leur organisation et leurs compétences sont définis par la constitution.

Ainsi, celle-ci prévoit qu'elles sont dirigées par des assemblées délibérantes élues tous les quatre ans : les États provinciaux (*provinciale staten*) et le conseil municipal (*gemeenteraad*). Le pouvoir exécutif est partagé entre un collège élu par l'assemblée, le collège des échevins (*wethouder*) dans les communes ou les « États députés » (*gedeputeerde staten*) pour les provinces, et

¹³¹ article 133 de la Constitution néerlandaise

un président, le bourgmestre (*burgermeester*) dans les communes, le commissaire de la reine pour les provinces qui est nommé par la couronne après avis donné par le gouvernement.

Ces organes exercent des fonctions politiques mais aussi administratives, représentent l'Etat, mènent une carrière en changeant de commune ou de province et sont considérés comme des arbitres garants de l'intérêt général.

Depuis 2003, les fonctions exécutives et législatives dans les communes sont plus séparées qu'auparavant, le bourgmestre et les échevins ne peuvent plus être membres du conseil municipal¹³².

Pour pouvoir mettre en œuvre leurs compétences, ils peuvent établir des règlements provinciaux et municipaux qui doivent respecter tout texte supérieur dans la hiérarchie des normes, c'est à dire la constitution, les textes législatifs, les règlements ministériels et, pour les communes, les règlements provinciaux¹³³. Ces décisions peuvent être annulées par la Couronne.

Les communes et les provinces sont compétentes pour « régler et administrer les affaires intérieures » des communes et des provinces¹³⁴. « La loi stipule quels impôts peuvent être perçus par les administrations provinciales et communales, et règle les rapports financiers entre ces administrations et l'État. »¹³⁵

Les collectivités locales néerlandaises semblent donc, quelque soit l'étendue de leurs compétences, largement dépendantes de l'Etat et des décisions politiques des dirigeants politiques, qui peuvent modifier leurs caractéristiques et leurs compétences assez facilement.

Les collectivités locales sont représentées à la seconde chambre du parlement, le sénat, puisque celui est composé de représentants élus par les membres des Etats provinciaux. En outre, l'Etat consulte les représentants des collectivités locales par le biais des associations nationales (l'Union des collectivités locales néerlandaises, la VNG et l'Association des collectivités provinciales, l'IPO).

Il existe environ 460 communes dont la population moyenne est de 34 800 habitants (leur nombre diminue chaque année du fait d'un processus de fusion des communes qui se poursuit) et 12 provinces d'une population moyenne de 1 350 000 habitants.

Les waterschappen

Un troisième type de collectivités locales, les bureaux de gestion et d'épuration des eaux, sont parfois considérés comme des collectivités locale. Il s'agit d'organes décentralisés qui exercent des compétences dans le domaine de l'eau, qui sont créés et supprimés par les provinces, et dont les compétences et l'organisation sont définis par celles-ci même s'ils disposent de dirigeants élus indirectement. « Ces organismes sont chargés de gérer l'approvisionnement en eau ainsi que la construction et l'entretien des digues ». Ils disposent de revenus propres grâce aux taxes qu'ils perçoivent et aux compensations versées par les autres organismes publics pour les prestations qu'ils fournissent.

Différents types de structures de coopération plus ou moins contraignantes juridiquement coexistent. Le gouvernement ou la province peuvent contraindre les communes à coopérer ou à mettre en place un projet conjoint.

¹³² Articles 125 et 131 de la Constitution.

¹³³ Article 127 de la Constitution

¹³⁴ Article 124 de la Constitution

¹³⁵ Article 132.6 de la Constitution



© IAURIF - J. Husson

Parmi les différentes structures de coopération possibles la plus courante est la création d'un organisme public, qui possède une personnalité juridique propre. L'accord prévoit en principe le transfert à cet organisme de « tous les devoirs et compétences des participants »¹³⁶. Il est obligatoire « d'instituer un organisme de gestion, un organe exécutif et de nommer un président »¹³⁷.

Dans tous les cas, un conseil provincial établit des « secteurs de coopération. Il s'efforce de veiller à ce que les arrangements pris à cette fin dans les limites de chaque secteur se combinent dans la mesure du possible. L'intégration des projets conjoints est obligatoire, sauf raisons spéciales justifiant une exception. »¹³⁸ Cette disposition vise notamment à obliger les communes qui se trouvent à la périphérie d'une grande ville à coopérer avec elle.

Pour les plus grandes villes, Rotterdam, La Haye, Amsterdam, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Enschede/Hengelo et Arnhem/Nimègue, un projet de « villes métropolitaines » tendait en 1994 à créer des syndicats communaux spécifiques

¹³⁶ Idem, p.29

¹³⁷ Idem

¹³⁸ Rapport Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Pays-Bas, situation en 1998, adopté par le comité directeur sur la démocratie locale et régionale en juin 1998, éditions du Conseil de l'Europe, p27.

assumant certaines compétences des provinces. Ce projet n'a pas abouti mais a conduit à la création de sept territoires de coopération et de planification (*kaderwetgebieden*). Dans ces territoires les communes forment un « établissement public régional » (*regional openbaar lichaam*) qui exerce des compétences déléguées par les provinces et les communes.

Ainsi, la mise en place de structures intercommunales est fortement contrôlée par les structures centrales.

L'Etat peut créer des districts fonctionnels pour la mise en place de ses politiques auxquelles les communes sont obligées de coopérer comme les « régions de police ».

Ainsi, « les ministères disposent de leurs propres services qui assurent un suivi des politiques nationales et le contrôle de l'application de la législation de leur ressort. Mais surtout, au cours des dernières années, on a créé de nombreuses administrations autonomes (*zelfstandige bestuursorganen*) pour la mise en œuvre des politiques nationales et dont les attributions contraignent les collectivités locales. [...] Parmi les plus importantes pour celles-ci figurent les actions qui relèvent du ministère des affaires sociales et du ministère du logement, de l'aménagement du territoire et l'environnement (VROM). »¹³⁹

En outre, l'Etat a tendance à organiser des délégations de compétences aux acteurs du secteur privé comme en matière de logement par exemple.

¹³⁹ D'après le projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe, p. 68

Les compétences des collectivités locales

Aux Pays-Bas, les collectivités locales sont considérées comme des composantes du Royaume, libres de s'administrer pour leurs affaires internes¹⁴⁰ (*huishouding*), mais elles sont aussi le socle de l'administration du Royaume et l'échelon commun de mise en œuvre des politiques de l'Etat.

Leur rôle dans la mise en place des politiques étatiques ne correspond pas à celles des administrations déconcentrées de l'Etat en France. En effet l'Etat édicte des règles législatives, crée certaines obligations pour les collectivités territoriales et finance leurs actions.

Cependant, il laisse généralement une marge de manœuvre importante aux collectivités locales qui peuvent mettre en place des politiques adaptées aux réalités locales. Ce système est celui de la « co-administration » (*medebewind*).

En outre, même si les nombreuses structures de relations entre collectivités publiques sont pilotées ou encadrées fortement par l'Etat, les collectivités participent à la prise de décision concernant ces politiques.

Ainsi, en matière de lutte contre le chômage, les communes sont tenues de verser des allocations et de mettre en place une politique de réinsertion mais elles sont libres quant au contenu de cette politique à condition de ne pas porter atteinte aux droits nationaux essentiels.

Aujourd'hui, on cherche à distinguer plus clairement les compétences respectives des communes, des provinces et de l'Etat¹⁴¹

¹⁴⁰ Article 124 de la Constitution

¹⁴¹ D'après le projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe, p.72

Du fait de cette double fonction des collectivités locales, il existe deux types de compétences des collectivités locales : les compétences autonomes des provinces et des communes et les compétences « exercées en commun ».

Pour les premières, il s'agit d'adopter des règles générales, des ordonnances, de remplir les fonctions administratives jugées nécessaires par les autorités des collectivités et qui ne découlent pas d'une instance législative supérieure¹⁴².

Les compétences « exercées en commun » découlent du système de « co-administration ». Les collectivités assurent alors la réglementation et la gestion en application de lois nationales. Dans ce cadre, les communes et les provinces ont le devoir de coopérer aux décisions prises par une instance supérieure¹¹. Ainsi, l'Etat peut, dans ce cas, encadrer « l'action réglementaire et administrative » des communes et des provinces « par la loi ou en vertu de la loi »¹⁰. L'importance de ces compétences a augmenté au cours du temps.

Une des conséquences de ce système est que le domaine de compétences des communes est plus étendu que celui des collectivités de même niveau dans les autres pays d'Europe. En effet, les communes assurent généralement les fonctions de gestion et de mise en œuvre concrète tandis que les provinces sont « ordinairement chargées de coordonner les activités des communes et de planifier les activités dans le secteur concerné. Parfois, la province elle-même est chargée de certaines attributions ».

¹⁴² voir le rapport Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Pays-Bas, situation en 1998, adopté par le comité directeur sur la démocratie locale et régionale en juin 1998, éditions du Conseil de l'Europe, p21

¹⁴³ idem, p.22

Les compétences des communes

Les communes ont des compétences fortes en matière de protection sociale à l'exclusion de l'assurance maladie et en matière de logement et d'éducation. Elles exercent aussi des compétences couramment confiées aux collectivités locales partout en Europe comme la gestion des transports urbains, des services d'incendie, des eaux et des déchets ménagers ou des compétences culturelles.

Les compétences des communes en matière de protection sociale et de services sociaux concernent l'indemnisation du chômage, le service public de l'emploi, l'assistance aux personnes en difficulté, l'insertion des handicapés, ...

L'Etat se charge de définir les droits des bénéficiaires et les obligations minimales des communes, qui disposent d'une marge de manœuvre pour atteindre les objectifs législatifs en s'adaptant aux conditions locales.

Leur rôle varie selon les secteurs. Elles peuvent être chargées du contrôle de l'action du secteur privé auquel la mise en œuvre des services a été déléguée ou mettre elles-mêmes en œuvre ces services. Ainsi, elles doivent assurer la fourniture de fauteuils roulants et l'adaptation des logements et des transports publics aux personnes handicapées.

Elles financent ces services grâce à une dotation globale. La loi de 2005 sur le soutien à l'enfance met en place trois principes : l'offre est fournie par le marché, les coûts sont partagés entre les communes, les employeurs et les parents, la commune est chargée de veiller à la qualité des services offerts mais aussi à l'accès effectif de toute la population à ces services par la prise en charge d'une partie des coûts pour certaines catégories de la population.



© IAURIF – P. Chambard

En ce qui concerne la politique de réinsertion sur le marché du travail, la commune est responsable de la mise en œuvre. Il s'agit d'abord de garantir un revenu minimum à toute personne qui en fait la demande selon les conditions et les montants fixés par la loi. D'autre part, la commune met librement en œuvre des actions pour favoriser la réinsertion.

L'Etat compense les allocations versées par le biais d'un fond, le « fond communal du travail et du revenu », qui comprend un volet pour le versement des allocations et un pour l'insertion. Si toutes les allocations prévues ne sont pas versées, la commune en conserve le bénéfice. Si le nombre d'allocataires augmente, elle doit couvrir le déficit par ses ressources propres. Par contre, elle doit reverser tout excédent du volet réinsertion, ainsi, elle est incitée à limiter le nombre d'ayants droit sur son territoire et à consacrer un maximum de moyens à la réinsertion.

La politique des revenus est du domaine national mais les communes peuvent mettre en place un dispositif spécial pour aider les personnes âgées et celles souffrant de maladie « chronique »¹⁴⁴ Toutes ces compétences relèvent des compétences « exercées en commun ».

¹⁴⁴ Source : projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe, p. 74



© IAURIF – J. Husson

Les communes disposaient auparavant de compétences importantes pour le logement, l'urbanisme et l'aménagement dont l'étendue a été réduite par la transformation des organismes administratifs de logements sociaux en fondations de droit privé indépendantes des communes et de l'Etat. Ces institutions sont les seules responsables des programmes qu'elles mettent en œuvre qui sont financés par un fond central¹⁴⁵ Les communes conservent cependant la maîtrise des permis de construire et doivent établir un plan d'occupation des sols.

Depuis 1993, elles peuvent délivrer un permis d'habiter aux habitants des logements. Les conditions de délivrance de cette autorisation sont déterminées par la municipalité qui peut exiger du postulant un lien résidentiel ou professionnel avec la collectivité (ou une adéquation du logement au besoin ou à l'urgence de la demande). Cette première option permet d'abord aux communes néerlandaises de contrôler l'attribution de tous les logements, qu'ils soient sociaux ou non, publics ou privés. Elle favorise également une meilleure répartition spatiale des locataires sociaux dans la mesure où la stratégie de peuplement s'opère à l'échelle intercommunale.

¹⁴⁵ d'après le projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe, p.72

Les conseils municipaux peuvent également opter pour le système des conventions d'attribution passées avec les "corporations" (c'est-à-dire avec les organismes d'habitat social néerlandais). A travers ces contrats d'objectifs, les corporations s'engagent à attribuer par priorité leurs logements à certaines catégories de ménages. Ce dispositif permet à la commune de contrôler leur politique d'attribution de façon indirecte. En effet, la commune ne peut pas sanctionner les organismes défaillants, mais peut en revanche modifier sa politique foncière en revoyant à la baisse son programme d'affectation des réserves foncières aux corporations.¹⁴⁶

En matière d'éducation, elle doit assurer l'existence d'au moins une école publique sur son territoire et est compétente pour la construction et l'entretien des bâtiments scolaires publics et privés, les transports scolaires et la mise en œuvre d'une politique de soutien scolaire.

Pour mettre en œuvre le soutien scolaire, les communes répondent aux demandes des établissements et évaluent leur projet pour leur donner les moyens nécessaires.

Depuis 2002, les établissements scolaires sont plus autonomes et disposent, grâce à des contrats avec l'Etat de moyens propres pour mettre en œuvre leurs missions et payer le personnel. De ce fait, les compétences des communes en matière d'éducation ont été réduites.¹⁴⁷

¹⁴⁶ d'après l'article décentralisation et politique du logement, p.21, Jean-Philippe Brouant, Romain Graefly et Paule Quilichini, site du gridauh www.gridauh.fr/fr/248.htm

¹⁴⁷ d'après le projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe, p.74

Une partie des compétences exercées par les communes en matière de sécurité sont des compétences propres du bourgmestre en tant qu'organe administratif. Il ne s'agit pas de compétences « exercées en commun » mais de compétences « exercées pour le compte de l'Etat ».

Le bourgmestre dirige la police et les sapeurs pompiers, il a de très larges pouvoirs en tant qu'autorité de police, est responsable en matière d'ordre public et de traitement des situations d'urgences. Il fait partie intégrante du conseil régional de police. En effet, il n'existe plus que deux corps de police aux Pays-Bas qui sont tous les deux nationaux.

La police nationale est chargée des missions nationales et 25 corps régionaux, qui correspondent à des districts fonctionnels ont été mis en place. Cette police est placée sous l'autorité du bourgmestre pour le maintien de l'ordre public et le traitement des situations d'urgences mais pour toutes les autres fonctions, elle est placée sous l'autorité du procureur, de l'officier de police chef de corps et du bourgmestre de la ville

principale qui est de par sa fonction le chef des forces de police. Pour coordonner leur action, le procureur et les bourgmestres de la région se réunissent au sein du « collège régional de police ».

Le conseil municipal possède des compétences de police qui lui sont propres à condition de ne pas prendre de décisions contraires aux lois nationales. Il peut lui-même prévoir une sanction pénale pour le non-respect des règlements municipaux et fixer une peine correspondante dans les limites fixées par le code pénal. La municipalité est responsable de la mise en place de la politique de sécurité.

Les communes sont aussi compétentes pour la culture, par exemple la création, la gestion ou le choix du mode de gestion des théâtres, des musées et des cinémas, l'organisation et éventuellement l'exploitation des transports urbains, les loisirs et le tourisme, la politique en direction de la jeunesse, qui sont des compétences propres. Leurs autres compétences « co-administrées » concernent la gestion des eaux et des déchets, celle du réseau d'assainissement ou l'environnement (installations classées).

La planification économique et l'aménagement du territoire sur le plan national : un exemple de « co administration »

Le gouvernement détermine les grandes lignes de la politique d'aménagement du territoire en promulguant diverses directives, le ministre de l'Aménagement du territoire peut adresser des instructions aux provinces et communes à cette fin. Ces décisions importantes sont des « décisions fondamentales en matière d'aménagement ».

Les deux échelons de collectivités territoriales mettent en œuvre ces grandes orientations et les projets étatiques, avec une marge de liberté de plus en plus importante. En effet, les « décisions fondamentales en matière d'aménagement » ne sont pas totalement directives et laissent aux collectivités locales et régionales des possibilités de choix et d'action. Les relations entre les trois niveaux sont organisées selon le principe de subsidiarité et la tradition du consensus.

Pour tenir compte des intérêts de l'ensemble des acteurs, une procédure réglementaire spéciale régit les décisions fondamentales dans ce domaine. Elle requiert l'adoption de la décision par les deux chambres. En outre, les documents d'aménagement font l'objet d'un débat public, auquel les collectivités locales participent par le biais des associations les représentant. Durant ce débat, les autorités doivent se justifier et souvent modifier leur projet.

Les projets sont en grande partie financés par les collectivités locales et des dotations spécifiques de l'Etat, ce qui permet à celui-ci d'exercer des pressions sur les collectivités locales, les fonds propres de celles-ci étant insuffisants. En plus de ces financements nationaux les collectivités ont recours à des fonds privés. L'Etat conditionne de plus en plus ses financements à l'existence de financements privés.

Une province établit un plan structurel d'aménagement du territoire sur la totalité ou une partie de la superficie. Elle supervise la politique que suivent les communes pour garantir leur cohérence : l'exécutif régional veille à ce que les plans municipaux soient conformes aux plans structurels et les approuvent s'ils le sont. La commune doit adopter un plan pour les zones non bâties et peut en adopter un pour les zones bâties.

Les compétences des provinces

Les compétences des provinces sont bien moindres que celles des régions françaises, il s'agit essentiellement de compétences d'encadrement du marché et des actions privés mais aussi des fonctions de contrôle et de coordination de l'action des communes. Ce sont principalement des compétences « exercées en commun » ou des compétences exercées par délégation de l'Etat. Les provinces sont aussi compétentes pour régler leurs affaires intérieures (*huishouding*).

Dans le cadre des compétences « exercées en commun », les provinces interviennent en matière d'environnement. Les États provinciaux établissent un règlement sur l'environnement, qui porte sur l'enlèvement de certains types d'ordures, la coopération communale dans ce domaine, la protection de la qualité des eaux souterraines, et dressent un plan tous les quatre ans sur la politique provinciale de l'environnement. Ce plan indicatif fixe les normes que la province doit ensuite respecter pour statuer sur les demandes d'autorisation pour les installations classées ou les programmes de dépollution du sol par exemple.

Elles construisent et entretiennent les routes en fonction de leurs décisions internes, gèrent les digues et les canaux et attribuent les licences aux entreprises de transport public. En matière d'aménagement du territoire, de logement et d'urbanisme, elles répartissent les logements sociaux à construire et établissent un plan d'urbanisme et d'aménagement conforme au plan national des transports et des déplacements.

Toutes ces compétences incluent de nombreuses obligations fixées par l'Etat mais, si elles respectent les normes étatiques, les provinces disposent d'une marge de manœuvre relativement importante.

Les provinces exercent des compétences d'encadrement des communes pour le compte de l'Etat. Il s'agit de l'organisation de la tutelle administrative qui comprend par exemple la tutelle des rapports entre communes et le contrôle de la création des syndicats de communes, l'approbation préalable des plans d'occupation des sols ainsi que la planification hospitalière et des infirmières libérales.

Elles ont une compétence propre pour les maisons de retraite, la promotion du tourisme, la promotion des activités économiques et toute activité d'intérêt général provinciale.



© IAURIF – J. L Dubois

b) Des collectivités locales dépendant financièrement de l'Etat

Le rôle des collectivités locales dans l'administration générale

La place des collectivités locales néerlandaises dans l'ensemble du secteur public est importante mais plus faible que celle des collectivités locales des pays nordiques et des pays régionalisés.

En effet, les dépenses publiques locales représentent environ 13 % des dépenses publiques au Portugal, 15.5 % en Autriche et 35.1% au Pays-Bas mais 60.4% au Danemark.¹⁴⁸

Les administrations publiques néerlandaises investissent généralement un peu plus que la moyenne européenne²¹.

Le solde public local par rapport au solde public général (en milliards d'euro)

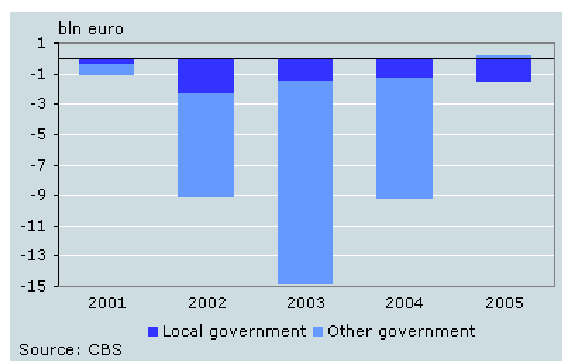


Tableau établi par l'office néerlandais de statistiques

¹⁴⁸ Voir [Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne](#), seconde édition, Dexia crédit local, avril 2002 pour plus d'information.

¹⁴⁹ Voir [Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison](#), Dexia crédit local, 2005



© IAURIF – R. Montezuma

En 2005, le solde des collectivités locales contribuait négativement au solde des administrations publiques. Tandis que l'Etat central et les administrations de sécurité sociale dégageaient un surplus de 1.4 millions d'euros, les collectivités locales étaient en déficit de 1.6 milliards d'euros¹⁵⁰.

Ce déficit représentait, en 2004, -0.4% du PIB, ce qui plaçait les Pays-Bas parmi les cinq pays de l'Europe à 25 qui ont le déficit public local relatif le plus important alors que son déficit public total relatif se classait dans la moyenne européenne¹⁵¹.

Pour y remédier et afin de pouvoir respecter le Pacte de croissance et de Stabilité, l'Etat a mis en place en septembre 2004 un pacte interne pour limiter à 0.5 % du PIB le déficit local et pour limiter le niveau de déficit de chaque type de collectivité locale¹⁵². Il semble que la situation ne se soit pas améliorée en 2004.

¹⁵⁰ Toutes les données sont issues des notes de conjoncture de l'office national de statistique néerlandais, CBS.

¹⁵¹ Source [Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison](#), Dexia crédit local, 2005

¹⁵² Selon [Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004](#), Dexia crédit local.

Néanmoins, toutes les collectivités locales ne sont pas dans la même situation. Ainsi, si les « bureaux des eaux »(waterschappen) sont en déficit pour la sixième année consécutive (plus de 215 millions d'euro en 2005), les provinces ont toujours dégagé entre 1999 et 2005 un surplus en augmentation. Les communes sont quant à elles en déficit de 1.9 milliards d'euros en 2005¹⁵³.

L'évolution des déficits des différentes collectivités locales (en milliards d'euro)

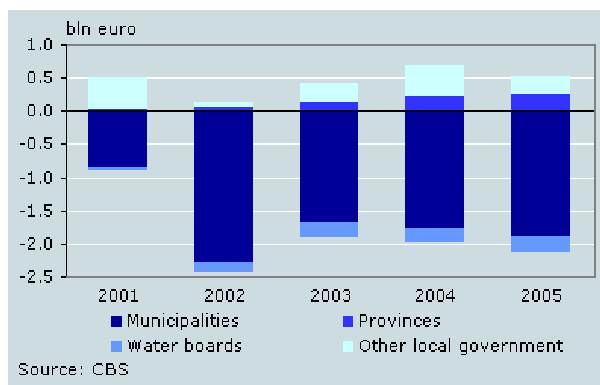


Tableau établi par l'office néerlandais de statistiques

On peut supposer que les administrations qui réalisent le plus d'investissements et de dépenses imposées par l'Etat ou un autre niveau de collectivité locale sont celles qui sont le moins à même de limiter leur déficit. Or, les communes doivent effectuer de nombreuses dépenses et elles possèdent peu d'instruments pour faire évoluer leurs ressources en parallèle. On peut en outre supposer que comme leurs ressources sont liées à des indices peu sensibles à la conjoncture, elles n'ont pas pu tirer profit de la reprise économique intervenue en 2005.

¹⁵³ Source : notes de conjoncture de l'office national de statistique néerlandais , CBS.

De même, alors que l'endettement public global est relativement modéré, l'endettement public local par rapport au PIB était en 2004 parmi les plus important de l'Union Européenne à 25 (8.9 % du PIB)¹⁵⁴.

En effet, les collectivités locales néerlandaises assument la part la plus importante de l'investissement public. L'emprunt municipal a augmenté de plus d'un milliard d'euro en 2005¹⁵⁵.

Pour pouvoir maîtriser la dette publique, l'Etat néerlandais a instauré différentes règles concernant l'emprunt, qui limite la liberté des collectivités locales.

Ainsi les prêts contractés ou garantis par les collectivités locales doivent respecter divers critères fixés par la loi mais l'Etat cherche surtout à limiter leur dette pour éviter des « problèmes de refinancement et une augmentation rapide des intérêts »¹⁵⁶. Aussi, quand le montant de cette dette dépasse, pour une collectivité, la limite autorisée par la loi, elle ne peut plus décider de nouvelles dépenses d'investissements. Les collectivités sont libres d'emprunter, dans les limites précédemment énoncées, auprès de banques ou des prêteurs institutionnels, sur les marchés monétaires et les marchés des capitaux¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Source [Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison](#), Dexia crédit local, 2005

¹⁵⁵ Source : notes de conjoncture de l'office national de statistique néerlandais , CBS.

¹⁵⁶ Rapport [Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Pays-Bas, situation en 1998](#), adopté par le comité directeur sur la démocratie locale et régionale en juin 1998, éditions du Conseil de l'Europe, p.35

¹⁵⁷ idem, p.36

Les dépenses locales sont importantes aux Pays-Bas : elles constituaient 35.1 % des dépenses publiques totales et 16.4% du PIB¹⁵⁸. Les dépenses publiques locales néerlandaises sont parmi les cinq plus élevées de l'Union Européenne à 25. Cela peut s'expliquer par l'importance des compétences des communes déjà soulignée et par le rôle de mise en œuvre des politiques étatiques assuré par les collectivités locales.

Pour les mêmes raisons, les dépenses d'investissement local constituaient environ 62.9 % des dépenses totales d'investissement public¹⁵⁹. En outre, les responsabilités exercées notamment par les communes en matière d'éducation ou de logement par exemple, par les bureaux de gestion des eaux pour la gestion des digues ou par les provinces et les communes en matière de transports nécessitent des investissements importants¹⁶⁰.

Dans le même temps les recettes fiscales des collectivités locales ne constituent que 5.2 % des recettes de l'ensemble des administrations.

Les collectivités locales sont très dépendantes de l'Etat pour leur situation financière. Néanmoins, les dispositifs de concertation déjà décrits entre l'Etat et les collectivités locales fonctionnent aussi en matière de finances. Ainsi, on peut constater que « les collectivités locales peuvent être à l'initiative de réformes très en amont »¹⁶¹ dans ce domaine et qu'elles sont toujours consultées sur les projets les concernant.

¹⁵⁸ Source [Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison](#), Dexia crédit local, 2005, p.6

¹⁵⁹ idem, p.7

¹⁶⁰ Source : [Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004](#), Dexia crédit local, p.5.

¹⁶¹ [Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne](#), seconde édition, Dexia crédit local, avril 2002, p. 259.

S'il existait auparavant une tutelle préalable de l'ensemble des actes financiers des collectivités locales, celle-ci a été abolie. Actuellement, le ministre des finances contrôle a posteriori les budgets des provinces et peut ne pas approuver un budget déficitaire s'il considère que l'équilibre ne sera pas rétabli rapidement. Le même mécanisme existe pour les communes, le contrôle est exercé par les autorités provinciales¹⁶².

Les communes et les provinces lèvent elles-même tous les impôts municipaux et perçoivent leur montant en totalité¹⁶³. Les impôts locaux représentaient environ 8.8% des ressources municipales en 2004 et 4% de l'ensemble des impôts payés (3.1 % pour les communes, 0.5 % pour les impôts provinciaux et 0.4% pour les impôts des polders)¹⁶⁴. L'importance de la fiscalité dans les recettes locales a augmenté de 3.1 % en moyenne depuis 1999¹⁶⁵.

Les impôts sont tous prévus par les lois nationales. Les communes et les provinces ne peuvent en introduire de nouveaux mais elles décident quels impôts elles perçoivent parmi ceux qui sont autorisés et à quel taux.

¹⁶² Voir le rapport [Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Pays-Bas, situation en 1998](#), adopté par le comité directeur sur la démocratie locale et régionale en juin 1998, éditions du Conseil de l'Europe, p.35 et p.36

¹⁶³ voir le rapport [Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Pays-Bas, situation en 1998](#), adopté par le comité directeur sur la démocratie locale et régionale en juin 1998, éditions du Conseil de l'Europe, p.30

¹⁶⁴ idem

¹⁶⁵ source : [Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004](#), Dexia crédit local, p 8

Les collectivités locales dans le système administratif en 2004

Recettes fiscales locales/recettes fiscales totales:	5,20%
Dépenses locales/ dépenses publiques totales:	35,10%
Dette publique totale/PIB:	52,50%
Dette publique locale/PIB:	8,90%
Solde public total /PIB:	-2,10%
Solde public local/PIB:	-0,40%

Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison,
Dexia crédit local, 2005

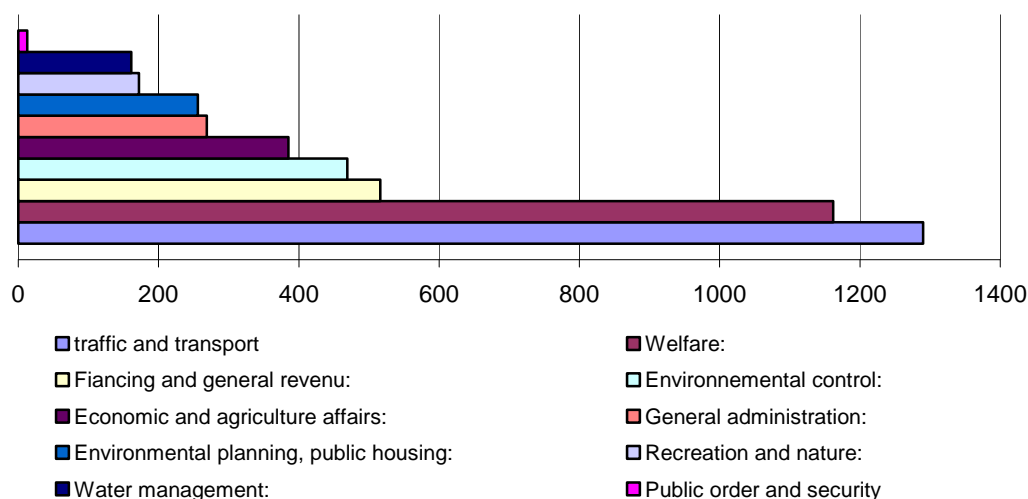
Les dépenses locales

Les dépenses des provinces représentaient, en 2004, 8.5 % des dépenses locales. Les communes assurent l'essentiel des dépenses locales du fait de l'étendue de leurs compétences.

Structure des dépenses locales par nature en 1998-1999¹⁶⁶

	Communes (1998):	Provinces (1999):
Dépenses de fonctionnement (hors intérêt de la dette) :	65 %	69 %
<i>dont frais de personnel :</i>	20 %	16 %
Dépenses d'investissement (hors remboursement du capital) :	16 %	25 %
<i>Dont dépenses d'équipement :</i>	15 %	11 %
Annuité de la dette :	19 %	6 %
<i>Intérêts :</i>	7 %	3 %
<i>Remboursement du capital :</i>	12 %	3 %

Les dépenses des provinces par fonction économique en 2003 (en millions d'euro)



Source : office national de statistique néerlandais

¹⁶⁶ Tableau établi par l'équipe de Dexia Crédit local, Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne, seconde édition, Dexia crédit local, avril 2002, p.260

Les dépenses les plus importantes des provinces depuis 2000 sont celles liées au réseau routier, aux transports et aux services sociaux qui constituent chacune environ un tiers des dépenses.

Ces dépenses ont augmenté de façon inégale en 2005. Les dépenses pour le transport et le réseau routier ont augmenté de 200 millions d'euro, les dépenses d'administration générale ont diminué d'environ 30 millions d'euro, les autres dépenses ont faiblement augmenté.



© IAURIF – P. M. Tricaud

Les dépenses des communes par fonction économique ¹⁶⁷ (en milliards d'euro)

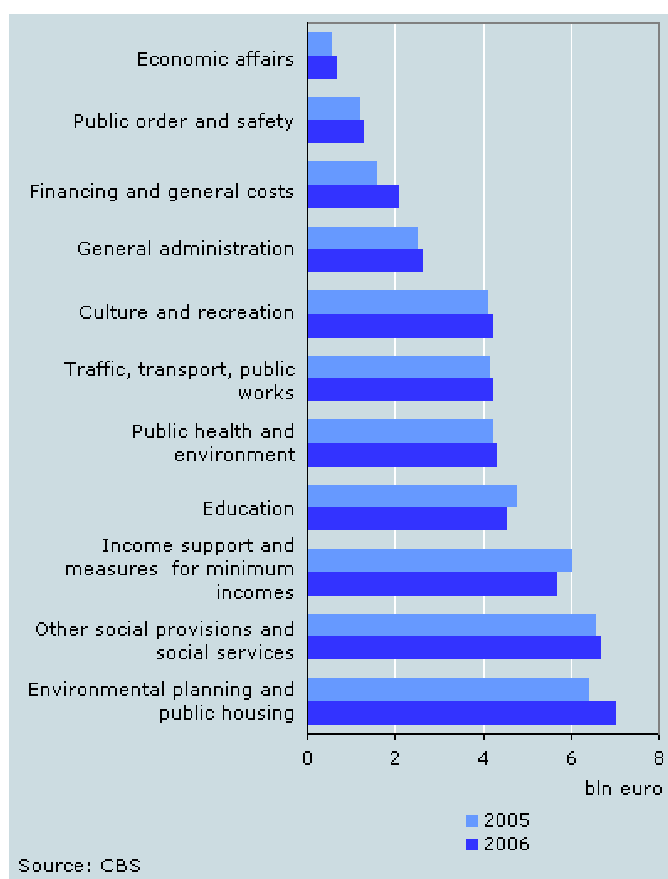


Tableau établi par l'office national de statistiques néerlandais

Les principales dépenses des communes sont l'aide sociale (30%), le logement (17%) et l'éducation (11%). Les dépenses liées à la sécurité et au maintien de l'ordre public comprennent le financement des pompiers et la prévention des incendies entièrement à la charge des communes, celui de la garde civile, de la prévention du crime et du programme « HALT » pour les mineurs primo délinquants. Leur montant varie beaucoup d'une municipalité à l'autre. Les dépenses d'éducation ont diminué de 400 millions d'euro en 2004 car les écoles sont de plus en plus financées par les fonds gouvernementaux comme précédemment expliqué.

¹⁶⁷ Source : office de statistique néerlandais, CBS

Les ressources des collectivités locales

Les ressources propres

L'impôt foncier (*Onroerende zaakbelastingen*) est dû par les locataires et les propriétaires. Son taux est fixé par les communes mais avec quelques limites comme celle de ne pas dépasser pour le propriétaire 1.25 fois le taux payé par le locataire. L'assiette est calculée sur la valeur des propriétés bâties et non bâties des personnes physiques et des entreprises. Elle est réévaluée tous les 4 ans par la commune, dans le respect de normes nationales.

Cet impôt a procuré en 1998 2.2 milliards d'euro soit 6% des recettes hors emprunt. Il représente 83 % des recettes fiscales locales en 2004¹⁶⁸. Une réforme visant à supprimer cet impôt pour les locataires et à le limiter pour les propriétaires et les immeubles à vocation commerciale était à l'étude en 2005.

Un impôt sur les touristes est librement fixé et varie selon le type d'hébergement.

L'impôt sur les non-résidents est levé sur toute personne possédant une résidence secondaire ou résidant plus de 90 jours par an dans une ville sans y être domiciliée,

Les communes perçoivent aussi un impôt sur les chiens et un impôt sur les égouts dont le taux dépend du volume d'eau utilisé ou de la pollution générée.

Elles perçoivent en outre des « produits et des recettes d'exploitation tirées d'opérations d'aménagement » qui représentent 16 % de leurs ressources¹⁶⁹.

Les provinces n'ont qu'une seule ressource fiscale propre, la taxe additionnelle à la taxe nationale sur les véhicules. Son montant s'est élevé à 0.6 milliards d'euro en 1999, soit 19% des recettes provinciales hors emprunt. Elles sont libres d'en fixer le taux dans la limite d'un plafond fixé annuellement par le secrétaire d'Etat aux finances.

Les communes et les provinces peuvent percevoir divers droits et redevances (sur le ramassage des ordures, les enterrements, la pollution de l'eau, les services culturels, les équipements de camping,..). Les communes ne peuvent pas faire de bénéfices alors que les provinces peuvent en tirer un « modeste profit ». Elles possèdent des entreprises qui fournissent des biens et services marchands et ont une activité lucrative comme les sociétés qui fournissent l'énergie.

Les impôts partagés et les dotations :

Les communes peuvent lever une taxe majorant les droits perçus par l'état sur les appareils de radio et de télévision.

Le Fond des communes est une dotation générale (*algemene uitkering*) qui représentait 10 milliards d'euro en 1999. Il est réparti entre les collectivités selon la population, la superficie des bâtiments, la structure démographique, la richesse des habitants et la capacité fiscale de la collectivité.

¹⁶⁸ D'après le projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe, p. 70

¹⁶⁹ idem, p.71

Il existe en outre des dotations spécifiques pour les communes en difficultés. Une commune peut recevoir cette subvention complémentaire si et seulement si ses ressources sont constamment et sensiblement inférieures au montant nécessaire pour couvrir ses besoins. Le levier fiscal doit avoir été cependant utilisé dans la « limite du raisonnable ».

Les autres dotations spécifiques (*specifieke uitkeringen*) constituent la principale recette des communes. Elles concernent principalement les affaires sociales, l'éducation et les transports et leur montant s'est élevé à 12 milliards euro en 1999.

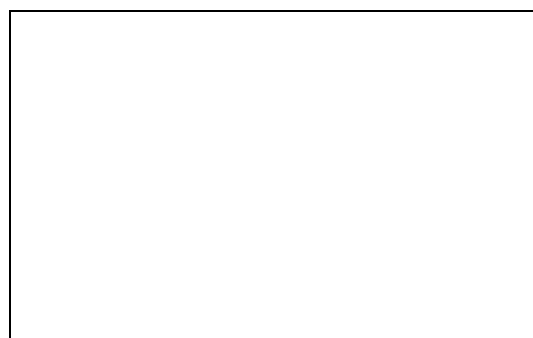
Les provinces peuvent également lever une taxe majorant les droits perçus par l'Etat sur les appareils de radio et de télévision et perçoivent le fond des provinces (1 milliard euro en 1999) qui est réparti entre les collectivités selon la population, la superficie des bâtiments, la structure démographique, la richesse des habitants, et la capacité fiscale de la collectivité.

Elles bénéficient aussi de dotations spécifiques, dont le montant cumulé s'est élevé à 1 milliard euro en 1999. Il s'agit de la principale ressource des provinces. Les dotations spécifiques concernent principalement les projets d'infrastructures et la sécurité routière.

Structures des recettes locales par nature (%)

	Communes (1998) :	Provinces (1999) :
Fiscalité propre :	7	21
Transferts financiers :	57	69
Autres recettes propres :	28	7
Emprunts :	8	3

Tableau publié dans Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne, seconde édition Dexia crédit local, 2002, p.261



© IAURIF – J. L. Dubois

Le niveau des dotations est indexé sur le taux d'évolution des dépenses de l'Etat. Tout accroissement des charges locales du fait de prescriptions imposées par l'Etat doit être compensé financièrement.

Les subventions spécifiques aident les collectivités à couvrir le coût des services qu'elles sont tenues de fournir : assistance sociale (59% de l'ensemble des subventions en 2001), transports (11% en 2001) réaménagement urbain et travail en milieu protégé. Elles sont généralement subordonnées au versement d'une subvention ou à la mise en place d'une prestation par la collectivité intéressée.

Elles font l'objet d'une réorganisation visant à réduire leur nombre : de 500 dans les années 80 à 114 en 1998. En outre, les compressions budgétaires ont entraîné une réduction importante de leur montant.

La péréquation est assurée par la prise en compte de critères économiques et sociaux mais aussi géographiques pour répartir les dotations globales. Par exemple, le fond provincial est réparti selon cinq critères :

- Les caractéristiques spécifiques de la région qui génèrent des coûts supplémentaires;
- le nombre d'habitants;
- la superficie des voies navigables et terrestres intérieures ;
- la superficie des voies navigables extérieures ;
- la superficie des chenaux.



E. Le Royaume-Uni

Produit intérieur brut en 2004:	
PIB : (en Mr d'euros)	1 709,8
PIB/hab. (en euros):	28 600
Taux de croissance:	2,60%
Données géographiques:	
Population:	59,2 millions
Superficie:	241 820 km²

Source : Autorités Locales Monde

Le Royaume-Uni est un état composé de quatre nations, l'Angleterre, l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord.

Une première nation, l'Angleterre, a successivement incorporé trois autres nations par des Actes d'Union, le Pays de Galles (1536), l'Écosse (1707) et l'Irlande du Nord (1800). Par conséquent chacune de ces entités a une relation distincte avec le pouvoir central et le Pays de Galles et l'Irlande du Nord ont des systèmes juridiques distincts de celui commun à l'Angleterre et l'Écosse.

Depuis 1999, le processus de « dévolution » (*devolution*) a créé des parlements en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord. La situation dans ces parties du royaume diffère de la situation en Angleterre. Dans ces régions les parlements possèdent des pouvoirs beaucoup plus importants que les *local authorities* (collectivités locales) anglaises.



© IAURIF – C. Tarquis

Selon Alistair Cole, « Le Royaume uni constitue un véritable laboratoire de recherches, où co-existent des territoires avec un statut quasi-fédéral (l'Écosse), des collectivités identitaires intermédiaires (au Pays de Galles) et des régions anglaises encore imaginaires. Cette asymétrie s'explique autant par l'offre que par la demande. La demande politique en Angleterre - où l'idée régionale reste marginale, sauf dans le Nord-est travailliste - n'est pas semblable à celles de l'Écosse ou du Pays de Galles. La dévolution en Écosse et au Pays de Galles est au cœur du compromis politique du nouveau Labour dans ces pays. En Angleterre, l'acceptation de l'héritage conservateur, le positionnement politique en faveur des classes moyennes et le mythe de l'Angleterre moyenne ont fondé le renouveau travailliste. »¹⁷⁰

¹⁷⁰ Les régions entre l'Etat et les collectivités locales, étude comparative de cinq États européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni), rapport dirigé par Gérard Marcou, centre de recherche du GRALE, seconde partie, p.91, chapitre rédigé par A. Cole.

Le système politique est dominé par l'Angleterre où se situe l'ensemble des institutions communes. Le Royaume est une monarchie parlementaire dans laquelle le monarque ne dispose d'aucun pouvoir réel. Le pays est dirigé par le cabinet composé du Premier ministre et de ses ministres. Le parlement est composé de deux chambres, la chambre des communes et la chambre des Lords.

Il n'existe pas d'administration de sécurité sociale spécifique. Cette fonction est assurée par un service du ministère de la santé, le département of social security (département de la sécurité sociale). Les cotisations destinées à financer ce système sont versées directement à l'administration fiscale.

L'Etat dispose d'une compétence législative illimitée et peut intervenir dans tous les domaines même ceux qui ont été délégués à d'autres niveaux d'administration.

Selon Alistair Cole, « le système politico-administratif traditionnel reposait en principe sur la séparation entre les affaires régaliennes de l'Etat central et les affaires quotidiennes mises en application par les collectivités locales. En dehors des domaines de la défense, de la politique étrangère, de la politique macro-économique et de la sécurité sociale, le gouvernement central administre peu. Il dépend des autorités locales (et, de manière croissante, des agences autonomes) pour la prestation des services. »¹⁷¹

Néanmoins, au cours du siècle dernier et particulièrement depuis 1980, les collectivités locales (*Local authorities*) ont perdu de nombreux pouvoirs et compétences au profit de structures publiques spécifiques, de l'Etat et des acteurs privés. Ainsi, elles ne disposent que de peu de ressources propres.

La part des recettes fiscales de chaque type d'administration en 2004

Gouvernement central :	93.9
Collectivités locales :	5.2

Source : Eurostat

¹⁷¹ idem p.87, chapitre rédigé par A. Cole.

La dévolution

Le Parti travailliste avait inscrit la « dévolution » à son programme lorsqu'il gagna les élections de 1997. Selon Gérard Marcou, la dévolution est une « notion assez imprécise (qui) est apparue à la fin du XIXème siècle avec le mouvement indépendantiste irlandais, auquel on tenta de répondre par un régime d'autonomie interne poussée (Home Rule).

La dévolution correspond ainsi au transfert de larges pouvoirs à une assemblée politique pour la gestion des affaires intérieures, et peut être comparée, dans cette mesure, à l'autonomie régionale telle qu'elle se rencontre en Italie et en Espagne».

Elle a été mise en place en 1998 par le *Scotland Act*, le *Wales Act* et le *Northern Island Act* avec des modalités et des institutions particulières pour chaque pays.

Une assemblée élue et un exécutif issu de la majorité de cette assemblée ont été mis en place dans chaque pays. Ces systèmes sont financés grâce à une dotation globale du gouvernement central. Le fisc évalue les besoins de chaque pays en fonction des services qu'il doit fournir et du coût de ceux-ci dans les autres parties du Royaume. Il négocie ensuite le montant global avec le ministre du gouvernement central chargé de ce pays.

Chaque entité possède un système propre de collectivités locales. Les institutions écossaises possèdent des pouvoirs propres et une autonomie plus importantes que les institutions galloises.

L'assemblée écossaise se nomme parlement, son exécutif est un gouvernement. Elle a un pouvoir législatif dans toutes les matières qui ne sont pas réservées au gouvernement central (défense, immigration, énergie...), qui sont énumérées dans le *Scotland Act*. Néanmoins, le parlement de Westminster peut toujours légiférer dans ces domaines.

Les domaines de compétence du parlement écossais sont très étendus. Ils comprennent le système judiciaire, la police, la santé, l'éducation, la formation, le logement, la planification spatiale, le développement économique, les aides financières à l'industrie, le tourisme, les transports, l'agriculture, le patrimoine et les arts. Le parlement écossais peut aussi exercer les compétences dévolues aux ministres britanniques si un accord spécifique est conclu et peut aussi faire varier de 3 points le taux de base de l'impôt sur le revenu.

Au Pays de Galles, il existe un cabinet de 8 membres et une assemblée régionale. Celle-ci a un pouvoir législatif délégué, qui doit respecter la législation nationale, dans de nombreux domaines comme la santé, l'éducation, la formation professionnelle, le logement, la planification spatiale, le développement économique, les aides financières à l'industrie, l'environnement, le patrimoine national et les arts. Cependant, leurs pouvoirs fiscaux sont limités. Il n'existe pas de mécanismes formels de coordination des politiques dans les matières dévolues.

a) Une structure locale morcelée

L'organisation locale en Angleterre

Au Royaume-Uni, il n'existe ni Constitution écrite ni définition spécifique des collectivités locales (*local authorities*). Celles-ci « sont des organes officiels institués par voie législative »¹⁷².

Les collectivités locales n'ont aucune garantie constitutionnelle et dépendent donc entièrement du législateur aussi bien pour leur organisation que pour leurs compétences ou même leur existence. Par conséquent, elles évoluent dans un cadre qui varie en fonction de la législation en vigueur mais aussi de son interprétation par les tribunaux ordinaires en l'absence de cour constitutionnelle et de justice administrative spécialisée.

Ceci peut expliquer une évolution différente selon les régions et de fréquentes variations des structures locales. Il en est de même pour les parlements gallois et écossais.

Les compétences, les structures et le fonctionnement des collectivités locales mais aussi des parlements spécifiques sont régis par leurs statuts et modifiés par des lois, les *Local Government Act*. Les plus importantes actuellement en vigueur sont celles de 1972 et de 2000.

Il existe de très nombreuses structures au niveau local néanmoins seules trois catégories sont généralement considérées comme des collectivités locales. A Londres, il existe 32 boroughs. Dans les zones urbaines, il n'y a qu'un seul niveau de collectivités locales, ce sont les 36 districts métropolitains.

Dans les zones rurales, 46 « autorités unitaires » gèrent des zones où il n'existe qu'un seul niveau de collectivités locales.

Certaines zones rurales gèrent deux niveaux de collectivités locales, le premier niveau est constitué par les districts (238) et le second par les comtés (34).

Quand il n'existe qu'un unique niveau de collectivités locales, on les nomme les conseils ou autorités unitaires (*unitaries authorities*). Il y a en moyenne 135 000 habitants dans chaque collectivité de « premier niveau » au Royaume-Uni¹⁷³.

On nomme « unitaries authority » toutes les collectivités locales qui régissent seules une zone car si leur nom varie, leurs compétences ne varient pas¹⁷⁴.

En Ecosse et au Pays de Galles, il n'existe qu'un seul échelon de collectivités locales, les conseils unitaires (*unitaries authorities*). Il en existe 22 au Pays de Galles et 32 en Ecosse. En Irlande du Nord, il y a 26 conseils de district.

Néanmoins, au sein de ces trois nations, les compétences, l'organisation et le rôle des collectivités locales varient légèrement du fait des spécificités institutionnelles de ces régions. Aussi, nous concentrerons-nous sur les collectivités locales anglaises.

Elles rassemblent une population importante et sont très étendues. Aussi, il existe des entités de tailles inférieures qui disposent généralement de pouvoirs restreints (entretien des cimetières, gestion des parcs par exemple) : les conseils de paroisses et les conseils de communautés.

Du fait de la taille des collectivités locales anglaises, il existe peu de structures de coopérations. La majorité d'entre elles ont

¹⁷² Selon le rapport Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Royaume-Uni, Conseil de l'Europe, 2000, p.5

¹⁷³ source : site Internet Dexia Crédit local

¹⁷⁴ Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne, deuxième édition, avril 2002, p.286

pour but la mise en commun de tâches et de services locaux.

Néanmoins, les municipalités situées dans les grandes villes doivent se grouper dans des comités directeurs (*joint boards*) pour assurer les services de protection contre l'incendie, de transports, de police. Le recours à des entreprises publiques locales est une pratique peu courante.

Bien qu'il soit traditionnellement peu présent sur le territoire, l'Etat central a créé en 1994 des structures déconcentrées organisées sur le territoire à un « niveau régional », les bureaux administratifs du gouvernement (*government office of the regions*), qui regroupent les services territoriaux d'une dizaine de ministères. Il en existe neuf en Angleterre.

Ils sont chargés de développer une approche cohérente et une coordination des actions gouvernementales sur le territoire pour favoriser le développement durable économique et social de ces territoires et leur attractivité, et veiller à ce que les services rendus par les collectivités satisfassent les citoyens et soient le plus performant possible.

Néanmoins selon A. Cole, leur action est peu efficace car chaque service reste dirigé par son ministère d'origine et certains ministères possèdent des structures déconcentrées spécifiques avec des découpages différents. En outre, ils ont peu de contact avec les administrations locales¹⁷⁵.

Sur les mêmes territoires, le gouvernement a mis en place deux types de structures auxquelles prennent part des acteurs locaux, ce qui conduit à un manque de

cohérence et de lisibilité des actions au niveau des territoires et à un contrôle accru des collectivités locales par l'Etat.

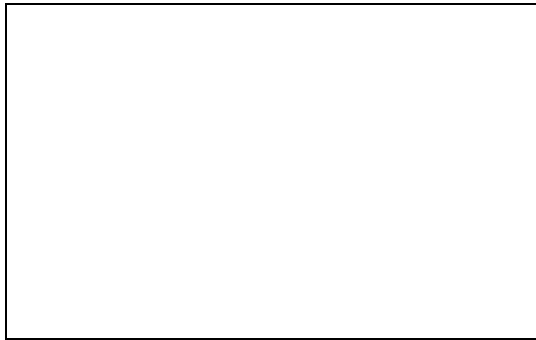
Huit offices pour le développement régional (*Regional Development Agencies*) qui couvrent l'ensemble des régions d'Angleterre, ont été créés en 1997 sous l'impulsion du gouvernement.

Ils sont chargés de mettre en place des stratégies régionales dans quatre domaines, « le développement économique et la « regeneration » de leurs territoires, le soutien aux milieux d'affaires, à l'investissement et à la compétitivité, le développement durable, l'emploi et la formation. »¹⁷⁶ Pour financer ces actions, ces offices perçoivent des dotations globales et spécifiques du pouvoir central.

Ils sont dirigés par un conseil d'administration, dont les membres sont nommés par l'Etat et représentent les milieux économiques (employeurs et employés), les collectivités locales, les milieux ruraux (*rural interest*), le monde de l'éducation, les agglomérations importantes, ... mais doivent, suivant la volonté du gouvernement, inclure une majorité de représentants des milieux économiques.

¹⁷⁵ voir Les régions entre l'Etat et les collectivités locales, étude comparative de cinq États européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni), rapport dirigé par Gérard Marcou, centre de recherche du GRALE, seconde partie, p.92, chapitre rédigé par A. Cole.

¹⁷⁶ Quand l'Etat décentralise : l'exemple de la régionalisation britannique, in L'Etat et les territoires en Europe, Christian Lefèvre revue 2001 plus, p.11 et 12.



© IAURIF – L. Servant

Selon Christian Lefèvre, « il s'agit d'une part de structures mixtes qui doivent associer l'ensemble des partenaires économiques et sociaux et, d'autre part, d'organismes qui bien que contrôlés et dépendants de l'Etat sont dirigés par les acteurs locaux »¹⁷⁷.

Les Chambres des régions, pour leur part, regroupent des membres élus parmi des assemblées d'élus locaux et des représentants des groupes d'intérêts concernés par le développement régional et la vie de la région. Les élus locaux y sont majoritaires. Elles sont consultées par les offices.

La mise en place de ces structures a conduit à une perte de pouvoir des collectivités locales et à un renforcement des contrôles sur celles-ci par le gouvernement central et par des structures dépendantes de celui-ci. En outre, les différents gouvernements ont limité les libertés locales en créant des organismes aux compétences spécifiques, les agences, qui gèrent des compétences traditionnelles des collectivités locales, et en plaçant certains organismes jusqu'alors contrôlés par les autorités locales sous le contrôle du gouvernement central. La multiplication des « autorités » composées d'acteurs locaux, qui gèrent de façon autonome certaines compétences a aussi contribué à une dilution des compétences.

La Greater London Authority:

Il existe une structure spécifique à Londres, la *Greater London Authority* (*Autorité du Grand Londres*). Cette structure, créée en 1999, possède une assemblée et un maire élus.

Elle gère de façon autonome de nombreuses fonctions qui ailleurs sont gérées par des conseils ou par des structures dépendantes du gouvernement. Elle est chargée du développement économique, de la « regeneration » urbaine, de la compétitivité économique et de l'emploi.. Elle possède quatre structures technico administratives : la Transport of London, la London Development Agency qui correspond à une RDA (*Regional Development Agency*) londonienne mais nommée et contrôlée par le pouvoir local et non par l'Etat.

Cette structure a des pouvoirs spécifiques comme la gestion des transports publics londoniens, la maîtrise des permis de construire, elle finance l'autorité de police londonienne,... Elle ne peut pas lever des impôts ou émettre des obligations. Elle perçoit les revenus des services qu'elle gère.

Voir : L'évolution de l'organisation institutionnelle des États européens. Christian Lefèvre, IAURIF, juillet 2001, p.41

¹⁷⁷ idem

Les compétences des collectivités locales

Traditionnellement, les compétences étatiques et les compétences locales étaient clairement séparées. La règle de répartition des compétences traditionnelle est celle de l'*ultra vires*, ce qui signifie que les collectivités locales anglaises ne possèdent que les compétences qui leur sont explicitement conférées en vertu d'un texte législatif.

Cependant, le *Local Government act 2000* a reconnu aux collectivités locales de l'ensemble du Royaume le pouvoir d'agir pour ce qu'elles considèrent comme utile au « bien être économique, social et environnemental » de leur territoire (*well being powers*). Cette clause, qui s'apparente à une compétence générale, leur permet d'utiliser l'ensemble de leurs moyens matériels et financiers à condition de respecter la loi et de ne pas lever des capitaux. « La jurisprudence a interprété assez largement ces nouveaux pouvoirs des autorités locales »¹⁷⁸

En vertu de la primauté du parlement britannique, les collectivités locales ne peuvent délibérer pour exercer leurs compétences que si la loi les y autorise. De même, elles ne peuvent déléguer des compétences que si elles y sont explicitement autorisées par la loi. La loi de 1972 a autorisé les délibérations « for good rule of government and for suppression of nuisance », ce qui est très large. Néanmoins, ces délibérations sont contrôlées par l'autorité compétente qui les « confirme » si elles sont jugées conformes aux modèles établis par cette autorité¹⁷⁹. Le pouvoir central peut obliger les collectivités locales à suivre des règles

¹⁷⁸ D'après le projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe, p.86

¹⁷⁹ D'après le projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe, p.85

d'organisation de leurs services en vertu d'une loi. Ainsi, les gouvernements conservateurs ont obligé celles-ci à mettre en concurrence leurs propres services.

Dans de nombreux domaines, les collectivités locales ont perdu la gestion des services au profit de personnes privées indépendantes et n'ont conservé que la responsabilité de la définition du service. Par exemple, en matière de transports, les comtés, qui étaient chargés d'organiser et de réguler les transports, doivent à présent repérer les besoins non satisfaits et mettre en place, grâce à un appel d'offre, un service subventionné pour y répondre¹⁸⁰.

« De nombreuses lois particulières ont prévu ou imposé des délégations ces dernières décennies »¹⁸¹.

« Toutefois, depuis le Local Government Act 1999, cette procédure est remplacée par l'obligation de rechercher en permanence une amélioration de l'efficacité et de l'efficience de ces fonctions, en mettant en œuvre les meilleures options possibles. La méthodologie est résumée par quatre mots : *challenge, consultation, comparison, competition*. »¹⁸².

Cela s'inscrit dans la politique de la « best value » mise en place par le gouvernement en 2000 et imposée aux collectivités locales. Dans ce cadre, les collectivités devaient auditer chacun de leurs services avant 2005, mettre en concurrence leurs propres services avec des partenaires extérieurs, comparer leurs performances avec celles des collectivités anglaises les plus performantes.

L'application du programme est surveillée par un organe du gouvernement qui mène des inspections régulières en partenariat

¹⁸⁰ idem, p.87

¹⁸¹ idem, p.86

¹⁸² idem, p.87

avec des organismes indépendants, la commission nationale d'audit.

Il s'agit ainsi de comparer des indicateurs locaux avec ceux des 25 districts les plus performants dans un domaine étudié. Cette politique a permis un renforcement des contrôles étatiques, mais les collectivités locales peuvent dans ce cadre disposer comme elles le souhaitent de leur dotation globale.

La répartition traditionnelle des compétences a été transformée ces dernières années par ces politiques tendant à « donner plus d'importance à l'économie privée dans les services publics locaux et qui se sont traduits par des interventions du pouvoir central qui ont introduit dans les secteurs essentiels un partage des pouvoirs et une obligation de coopérer entre les autorités locales et le pouvoir central. »¹⁸³

Au Royaume-Uni, du fait des nombreuses variations possibles de la structure locale, le partage des compétences entre les collectivités locales varie en fonction des régions. Néanmoins, les collectivités locales ont un rôle similaire dans toute l'Angleterre¹⁸⁴. Quand il y a deux niveaux de collectivités locales, il n'existe pas de rapport hiérarchique entre elles. Leur action est étroitement contrôlée par l'Etat.



© IAURIF – E. Berthon

Les collectivités locales exercent certaines compétences pour le compte du gouvernement. Elles assurent notamment le versement des allocations d'aide au logement, de certaines aides aux étudiants, elles gèrent les dégrèvements fiscaux sur les impôts locaux,...

Les autorités locales (conseils de comté, conseils unitaires et bourgs de Londres) possèdent 80 % des établissements scolaires et dans la majorité des autres établissements , elles possèdent les terrains de jeu.

Elles sont donc responsables « du fonctionnement et de l'équipement de ces établissements, de la conception et de la réalisation des investissements les plus importants ainsi que de la maintenance. Toutefois les réparations et la maintenance sont aujourd'hui généralement déléguées à l'administration des établissements, qui reçoit une dotation annuelle à cet effet¹⁸⁵ ».

¹⁸³ projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe, p.87

¹⁸⁴Pour plus de précision sur ce partage et sur les compétences spécifiques des collectivités locales en Ecosse, voir le tableau placé en annexe.

¹⁸⁵ projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe, p.89

Elles sont aussi responsables « du financement des moyens pédagogiques, des enseignements complémentaires pour les élèves souffrant d'un handicap mental ou physique et pour ceux qui ne sont pas anglophones de naissance.

Il faut ajouter les dépenses liées à la pratique musicale et sportive, à la gratuité du transport scolaire pour tous les élèves, à l'organisation de la restauration scolaire pour les enfants des familles défavorisées¹⁸⁶ »

Les collectivités locales choisissent le mode de gestion et gèrent la mise en concurrence et la réglementation du marché dans le domaine des transports publics et celui des déchets. Elles peuvent adresser recommandations et directives aux compagnies assurant les services de bus. Ces services sont gérés à Londres par le maire et la « transport of London »¹⁸⁷.

En matière d'urbanisme, les collectivités locales établissent un « schéma local d'aménagement » (*local development scheme*), et des documents locaux, elles sont compétentes pour l'attribution des permis de construire.

Elles préparent les documents locaux d'aménagement, qui doivent être conformes à la stratégie régionale de développement établie par la chambre des régions. Elles mettent en place le « schéma local d'aménagement », qui précise quels sont les documents locaux d'aménagement, leurs objets et leurs aires d'application.

¹⁸⁶ Annuaire 2004 des collectivités locales, réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat Régions et villes en Europe, dirigé par G Marcou, CNRS édition, p.76

¹⁸⁷ projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe, p.90



© IAURIF – C. Tarquis

L'ensemble de ces schémas d'aménagement est soumis à l'approbation du ministre et doit être conforme aux politiques qu'il a énoncé¹⁸⁸. La répartition des compétences est différente à Londres.

Ces collectivités ont aussi des compétences importantes pour, la lutte contre l'incendie et la protection civile, le développement économique (avec un plafond de dépenses fixé), l'hygiène publique, les bibliothèques, les musées et autres services culturels, les équipements sportifs et de loisirs. En Ecosse, elles possèdent des compétences en matière d'eau et d'électricité.¹⁸⁹

La répartition des compétences en matière de santé

La santé est en Angleterre une compétence centralisée. L'Etat détermine le budget de la santé pour financer l'ensemble des activités concernées, il fixe le type de prestations que les professionnels peuvent fournir, par exemple les médicaments autorisés à la vente. Il détermine le cadre général du système, ainsi, en 1990, il a instauré un cadre d'accord entre généralistes et fournisseurs de soins

¹⁸⁸ Voir le projet de rapport comparatif sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales, rédigé par Alain Delcamp pour le Conseil de l'Europe, p.87 et Qui finance ou devrait financer l'aménagement, revue 2001 plus, C. Lefèvre, p 16 et 17

¹⁸⁹ idem, p.91

secondaires. Il gère le système de protection sociale dans son intégralité.

Les hôpitaux sont des fondations qui doivent trouver leur budget et sont en concurrence entre elles. Les médecins généralistes volontaires gèrent des sommes versées pour financer les soins de spécialistes et les soins hospitaliers de leurs patients.

Des « agences sanitaires locales » (Primary Care Group), qui regroupent des professionnels de la santé, des représentants des services sociaux et de l'administration sanitaire et des patients, gèrent l'achat des soins, négocient les contrats des soins avec les hôpitaux. Elles gèrent 75 % du budget national de santé.

Les districts ont les compétences suivantes : ils évaluent les besoins en santé de la population avec l'aide des « primary care group », ils définissent une stratégie pour y répondre, la carte sanitaire, les objectifs et critères de références locales en fonction des priorités et normes nationales. Les autorités régionales coordonnent certains soins spécialisés comme la psychiatrie.¹⁹⁰



© IAURIF – V. Said

¹⁹⁰ source : Annuaire 2003 des collectivités locales, les services publics locaux, dirigé par G Marcou, CNRS édition, p.183

La police

« Il n'existe pas de police nationale mais seulement des forces locales placées sous l'autorité du ministère de l'Intérieur et d'autorités élues. [...] Chaque comté ou groupement de comté a sa force de police, seule responsable dans son ressort de compétence. » (p.7 rapport polices municipales sénat).

Un chef de police est choisi pour chaque force par l'autorité locale dans une liste établie par le ministère de l'intérieur .

Une autorité locale, l'autorité de police, est chargée de gérer financièrement la force de police, de contrôler l'utilisation du budget par le chef de la police. Elle est constituée aux deux tiers d'élus locaux, le reste de ses membres sont des magistrats et des personnalités indépendantes. Il est financé par le pouvoir central, sauf à Londres où c'est l'Autorité du Grand Londres qui le finance. Elle établit son budget et peut percevoir un surplus à la *council tax* (CDLR 2006, p88 et 89)

b) Les finances des collectivités locales contrôlées par l'Etat

L'année fiscale et budgétaire commence en avril au Royaume – Uni.

Le rôle des collectivités locales dans l'administration générale

Les contraintes financières, qui pèsent sur les collectivités locales ne leur permettent pas d'avoir un budget en déficit excessif.

En effet, la politique de *best value* oblige les collectivités locales à avoir de « bonnes performances financières ». L'Etat peut abaisser les taux d'imposition locaux qu'il juge excessifs et le montant des dotations étatiques est strictement limité. En cas de résultats considérés comme insuffisants l'Etat dispose de moyens d'action sur la collectivité : il peut, par exemple, l'obliger à établir un plan d'amélioration de sa

gestion ou à transférer la gestion des services à une autre autorité.

Par conséquent les taux d'impositions sont modérés et le solde public local nul en 2004¹⁹¹. Cette situation peut être considérée comme bonne mais n'est pas exceptionnelle en Europe puisque, dans six pays les collectivités locales dégagent un excédent en 2004.

L'emprunt et l'émission d'obligations sont autorisés. Les collectivités locales « peuvent emprunter auprès du prêteur de leur choix en monnaie nationale ou, sous réserve de l'autorisation préalable de la Banque d'Angleterre, en devise étrangère. Le recours à l'emprunt est cependant très encadré.

Jusqu'en 2003, le montant annuel des emprunts nouveaux pour chaque collectivité était plafonné par le gouvernement (*Basic Central Approval*). Ce système a été supprimé mais le gouvernement peut imposer une limite d'emprunt à une collectivité locale dont il considère qu'elle risque d'emprunter de manière excessive par rapport à ses possibilités. Le calcul est fonction de l'estimation par le gouvernement des besoins d'investissement de la collectivité et de sa capacité à financer ses investissements sur ses recettes propres.

Des autorisations spéciales supplémentaires de crédit (*Supplementary Credit Approval*) d'une durée maximale de 7 ans et affectées à des dépenses précises peuvent aussi être accordées au cas par cas. Les collectivités ne doivent pas dépasser l'encours maximal de dette autorisé par collectivité (*Aggregate credit limit*) et doivent inscrire au budget une provision proportionnelle à la dette en capital ou affecter une part du produit des

cessions d'actifs au remboursement de la dette. »¹⁹²

L'importance de ces contrôles, bien que le *Basic Central Approval* ait été supprimé, explique le niveau modéré de l'emprunt au Royaume-Uni qui ne représentait en 2004 que 4.4 % du PIB¹⁹³.

Les dépenses publiques locales au Royaume-Uni représentent 12.7 % du PIB et 29.0 % des dépenses publiques. Le Royaume-Uni se situe ainsi dans la moyenne des pays de l'Union Européenne à 25¹⁹⁴. La part des dépenses locales a diminué depuis 1975 du fait de la perte de compétences par les autorités locales.

L'évolution des dépenses locales est actuellement fortement contrôlée par le gouvernement central grâce à un dispositif complexe. Entre 1999 et 2004, le montant des dépenses locales au Royaume-Uni a progressé de 5.6 % du fait de l'augmentation des investissements locaux « dopés par le programme de mise en place des infrastructures publiques au Royaume-Uni »¹⁹⁵

Chaque collectivité est responsable de ses propres dépenses et doit déterminer ses actions prioritaires. Elles n'en contrôlent pas le volume. L'Etat cherche à responsabiliser les gouvernements locaux en faisant reposer toute augmentation qu'il juge excessive des dépenses uniquement sur la taxe foncière et donc sur les électeurs de la collectivité.

¹⁹¹ source : *Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison*, Dexia crédit local, 2005

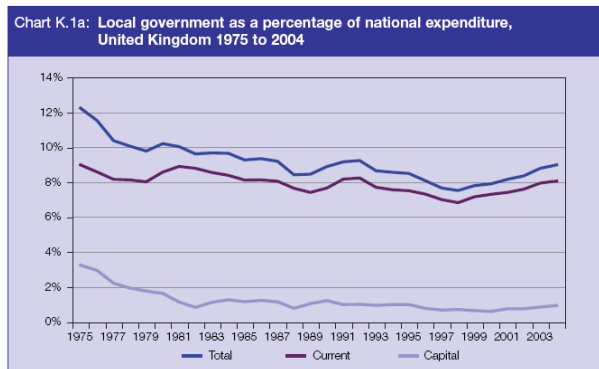
¹⁹² *Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne*, deuxième édition, avril 2002, p.299

¹⁹³ source : *Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison*, Dexia crédit local, 2005

¹⁹⁴ source : *Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison*, Dexia crédit local, 2005

¹⁹⁵ source : *Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004*, Dexia crédit local, p 4 et 5

L'évolution des dépenses locales depuis 1975



Source : tableau des Comptes nationaux du Royaume-Uni, Office for National Statistics : <http://www.statistics.gov.uk>

Ainsi , le Chancelier de l'Echiquier fixe chaque année un niveau prévisionnel de dépense public ou *Standart Spending Assesment (SSA)*, qui est rendu public au mois de novembre. Il est estimé nationalement mais aussi pour chaque collectivité.

Ce taux est fixé à partir de paramètres statistiques et de données collectées par le recensement de la population. Il prend en compte l'importance de la population mais aussi des critères économiques et sociaux comme le nombre d'enfants scolarisés, de malades, de handicapés, la longueur de la voirie,...

Il permet de déterminer le montant de la dotation globale (*Revenue Support Grant*) et d'autres dotations allouées à chaque collectivité. Le montant total de ces dotations est déduit de la différence entre le montant du SSA et celui prévisionnel des impôts locaux.

Le gouvernement précise donc la limite de progression autorisée de la council tax pour chaque autorité locale. La limitation par le gouvernement de la progression des taxes est le « *rate capping*. »

Le gouvernement peut sanctionner tout non-respect de ces règles en agissant de manière discrétionnaire. Le montant final du SSA et le dispositif du « *rate capping* », sont votés en avril. Les dépenses supplémentaires à celles prévues par le SSA doivent être financées par la council tax fixée de ce fait à un taux supérieur à celui prévu par le gouvernement.¹⁹⁶

Depuis 2004, le gouvernement utilise à nouveau son droit de réduire les budgets locaux (*reserve power*) et les taux d'imposition lorsqu'il les juge excessifs.

Le montant de l'investissement public local correspond à 7.7 % du montant total des dépenses, ce qui est un niveau relativement bas en Europe. On peut supposer que cela est dû en partie au transfert de nombreuses compétences techniques, le logement par exemple, à d'autres structures.

¹⁹⁶ Sources : Structures et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Royaume-Uni, 200, Conseil de l'Europe, p24 ; La taxe professionnelle, Conseil des impôts, 1997, p. 204 à 207.

De même l'investissement public local représentait 1.0 % du PIB et 54.5 % de l'investissement public total en 2004, ce qui situe le Royaume-Uni légèrement sous la moyenne des pays de l'Union Européenne à 25.

Néanmoins, l'investissement public local est en augmentation constante depuis 2003. Cette augmentation a été de 15.5 % en 2004, et concerne les secteurs des transports, de l'éducation et du logement. Cette tendance pourrait se poursuivre¹⁹⁷.

La part des recettes fiscales dans l'ensemble des recettes des collectivités locales est relativement faible. En effet, elles représentaient 13,5 % du total en 2004¹⁹⁸. La marge de manœuvre des collectivités locales sur ces ressources est assez limitée. Elles reçoivent 5.2 % des ressources fiscales et des cotisations sociales.



© IAURIF – V. Said

Les collectivités locales dans le système administratif en 2004

Recettes fiscales locales/recettes fiscales totales:	5.2 %
Dépenses locales/ dépenses publiques totales:	29 %
Dette publique totale/PIB:	39,9 %
Dette publique locale/PIB:	4,4 %
Solde public total /PIB:	-3 %
Solde public local/PIB:	0 %

Source : Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison, Dexia crédit local, 2005

¹⁹⁷ source : Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004, Dexia crédit local, p.7

¹⁹⁸ Source : site « Autorités locales monde »

Les dépenses locales par fonction en 2003-2004 :

Les dépenses d'éducation représentent environ la moitié de ces dépenses car les collectivités locales emploient le personnel enseignant, ce qui explique aussi

l'importance de leurs dépenses en personnel. Les transferts correspondent aux subventions versées aux personnes privées ou publiques assurant les services. Les dépenses de services sociaux correspondent pour partie à des dépenses assurées pour le compte de l'Etat.

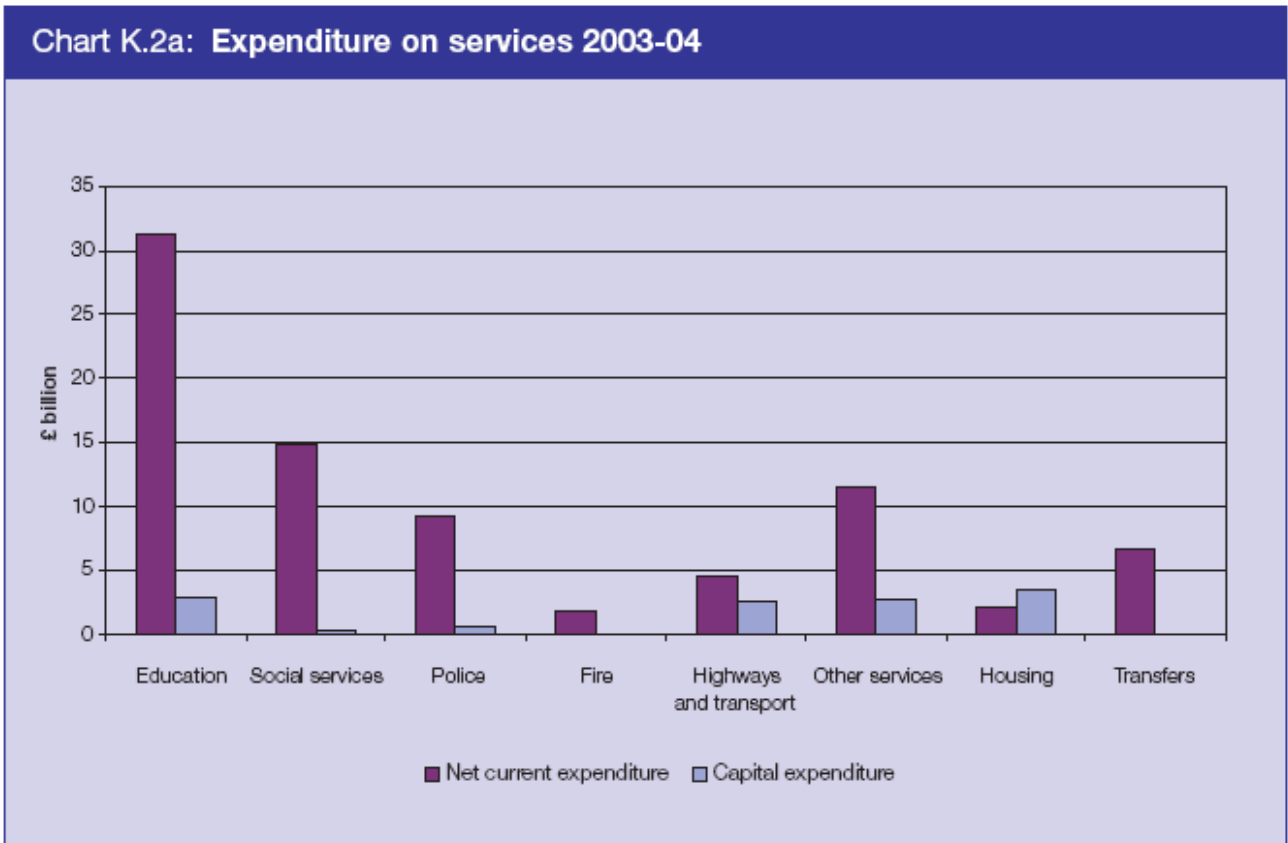


Tableau des Comptes nationaux du Royaume-Uni, Office for National Statistics : <http://www.statistics.gov.uk>

Les dépenses locales par nature

Les collectivités locales ont surtout des dépenses de personnel et d'équipement.

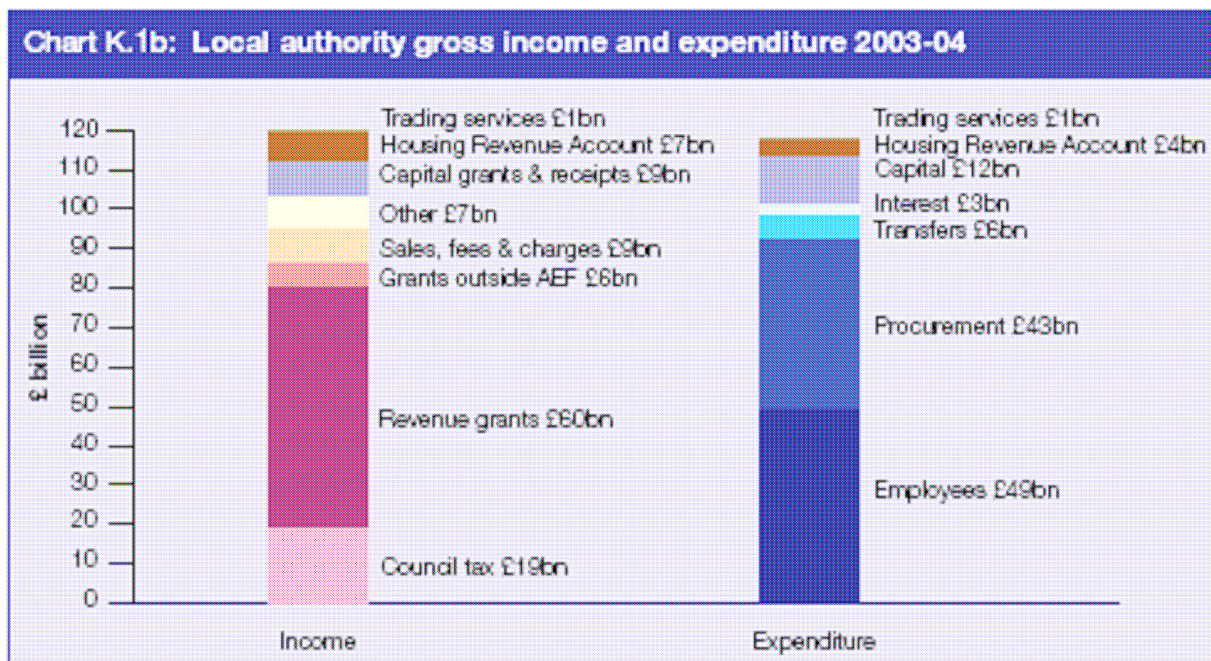


Tableau des Comptes nationaux du Royaume-Uni, Office for National Statistics : <http://www.statistics.gov.uk>

Les ressources des collectivités locales

Les collectivités locales anglaises dépendent principalement de dotations de l'Etat.

Les recettes fiscales propres

En Angleterre et au Pays de Galles, il existe une taxe foncière ou *council tax* dont le taux peut être plafonné. Elle est perçue par l'ensemble des collectivités infra régionales et est assise sur la valeur vénale des habitations, selon un système qui classe les biens immobiliers en huit catégories en fonction de leurs caractéristiques propres et de la zone où elles sont situées. La catégorie D est considérée comme le standard de référence.

Chaque année, le gouvernement détermine un taux standard pour cette taxe, qui permet de fixer le taux minimal d'imposition de chaque collectivité et plafonne la progression de sa fiscalité locale par le système du *rate capping*. Chaque collectivité peut ensuite fixer son taux librement.

En Ecosse, il s'agit de la *poll tax*, qui est un impôt de capitation dû par tout adulte en fonction de la valeur du logement qu'il occupe. Son montant est fixé par les autorités en fonction de leurs contraintes budgétaires.

Les conseils de districts, les boroughs à Londres et les conseils ou autorités unitaires les collectent et les répartissent entre les conseils de comtés, la police métropolitaine, les conseils de paroisse et certains services de lutte contre l'incendie.

Le montant individuel de cet impôt dépend des caractéristiques de la résidence, de la situation du contribuable (exonération pour les étudiants, réductions pour les personnes seules) et de leur niveau de revenu (dégrèvements pour les contribuables à faible revenu, c'est à dire pour un quart d'entre eux)¹⁹⁹.

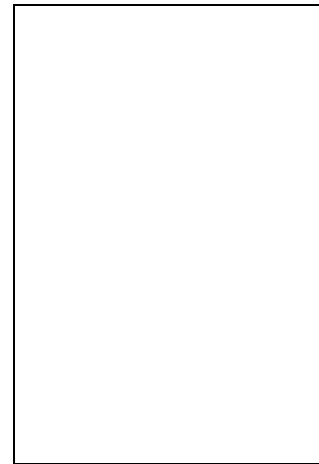
Le *Local government Act 2003* permet d'établir une surtaxe temporaire afin de développer une zone d'affaires et d'y améliorer les conditions de travail. Les entreprises concernées par cette zone peuvent y être soumises.

Elle ne doit pas exister plus de cinq ans et ne peut exister que si la majorité des personnes morales soumises à cette taxe donnent leur accord.

Les impôts partagés et dotations

Les dotations constituent 64 % des recettes locales en Angleterre et sont versées par le gouvernement par l'intermédiaire des administrations déconcentrées.

Les occupants d'un immeuble non affecté à l'habitation ne payent pas la taxe foncière mais un impôt professionnel, le national non-domestic rate. Son assiette est la valeur des locaux à usage professionnel. L'Etat fixe chaque année un taux de base annuel, le montant de la fraction par livre sterling de valeur imposable qui servira de base d'imposition pour chaque contribuable redevable de cet impôt. La valeur imposable est révisée tous les 5 ans.



© IAURIF – V. Saïd

La « dotation globale de fonctionnement » (Revenu Support Grant) est versée par le gouvernement, qui évalue comme indiqué plus haut, d'abord les dépenses des collectivités à partir d'une division des dépenses en sept groupes et de critères précis. Ce montant est diminué des recettes fiscales théoriques de chaque collectivité, en fonction des caractéristiques de la commune et du taux de base fixé par l'Etat. Elle n'est pas affectée. Les dotations globales constituent plus de 80 % des dotations et sont attribuées en fonction du SSA dans un souci de péréquation.

Les dotations spécifiques (police grant, standart fund for education), dans le cadre du programme PSA (public service agreements) sont destinées à améliorer la gestion publique. Vingt collectivités ont été concernées en 2001/2002.

Les dotations spécifiques d'investissement (écoles, zones déshéritées, ...), sont principalement destinées à la mise en œuvre de projets réalisés en partenariat entre public et privé dans le cadre d'un fond de modernisation de l'investissement. Ces subventions progressent de façon soutenue.

¹⁹⁹ source : La taxe professionnelle, Conseil des impôts, 1997, p.203

Les autres revenus :

Les collectivités peuvent librement tarifier les services de leur ressort (piscines et bains publics, ...) Certains services sociaux individualisés sont obligatoirement tarifés. Elles peuvent bénéficier de loyers et d'intérêts.

Bibliographie :

Généralités sur les collectivités locales en Europe

Ouvrages généraux

Gouverner en France : quel équilibre territorial des pouvoirs ?, Michel Piron, rapport d'information numéro 2881, Assemblée Nationale, février 2006, chapitre premier de la seconde partie Les exemples étrangers, p.169 à 278

Les structures locales et régionales en Europe, conseil des communes et régions d'Europe, Bruxelles, septembre 2005

Les régions entre l'Etat et les collectivités locales. Etude comparative de cinq Etats européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni), Gérard Marcou, *Travaux du centre d'Etudes et de Prévision*, Ministère de l'intérieur, 2003.

La décentralisation dans les États de l'Union européenne, sous la direction d'Alain Delcamp et de John Loughin, les études de la Documentation Française, Paris, 2002

Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne, Dexia crédit local, Paris, avril 2002

L'évolution de l'organisation institutionnelle des États européens, des processus de décentralisation marqués par le poids des héritages nationaux, Christian Lefèvre, IAURIF

Régionalismes et régions dans l'Europe des quinze, Pierre Deyon, éditions locales de France, Bruylant, Toulouse, décembre 1997

Articles et rapports sur les collectivités locales en Europe et leurs finances

Projet de rapport comparatif détaillé sur l'étendue et la nature des compétences des collectivités locales dans les États membres du Conseil de l'Europe, rapport pour le Comité directeur sur la Démocratie Locale et Régionale, Gérard Marcou, avril 2006

Sujets à la pointe du changement et développements récents, synthèse des réponses des pays membres, Comité directeur sur la Démocratie Locale et Régionale, note du secrétariat, conseil de l'Europe, 27 avril 2006

Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1999/2004Dexia crédit local, novembre 2005,

Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison, Dexia crédit local, novembre 2005

Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1998/2003, Dexia crédit local, novembre 2004

L'autonomie financière des régions européenne : rompre avec les idées reçues, Fitch Ratings, rapport sectoriels, 23 août 2002

Les régions entre l'Etat et les collectivités locales dans les États fédéraux ou à autonomie régionale : décentralisation ou centralisation, Gérard Marcou, article paru dans la revue Territoires 2020, numéro 8, deuxième trimestre 2002, La décentralisation en France et en Europe, La documentation française, p.13 à 19.

Sites Internet sur les collectivités locales en Europe et leurs finances

Site des affaires juridiques du Conseil de L'Europe, www.coe.int/T/F/Affaires_juridiques/D%20mocratie_locale_et_r%20gionale, rubrique documentation et ressource

Autorités Locales Monde, www.almwla.org, géré par Dexia, Ubifrance et l'ISTED (Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement).

Carrefour local, www.carrefourlocal.org, le site sur les questions local du Sénat français, rubrique, Action internationale des collectivités :Les collectivités territoriales en Europe

Site du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), www.ccre.org/news.htm, association regroupant les associations nationales de collectivités locales, rubriques « Presse et publication » et « Toutes les informations »

Site de Dexia Crédit Local, rubrique « Notre expertise locale, l'Europe des 25 », tenu par le groupe bancaire spécialiste du crédit local.

Site ENTO, www.ento.org/www/enligne/fr, réseau européen regroupant les instituts de formation pour les collectivités territoriales de la quasi-totalité des quarante-trois Etats membres du Conseil de l'Europe

Site Europe et collectivités, répertoire de liens sur l'Union européenne et actualité nationale des collectivités locales, www.europe.free.fr/index.htm, tenu par Pascal Vagnat.

Site du GRALE (Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe dépendant du CNRS), grale.univ-paris1.fr/index.htm, rubrique publication, rapports de recherche, lien avec une base de données sur les collectivités locales en Europe, Localdoc

LOREG, bibliothèque de la démocratie locale et régionale, www.loreg.org, géré par le Conseil de l'Europe.

PROSPEUR, réseau de chercheur sur les services publics en Europe, tenu par l'association Europa qui regroupe des experts pour travailler sur les fonctions publiques et les administrations publiques européennes et nationales, www.unilim.fr/prospeur/fr/prospeur/index.htm

Informations spécifiques pour un Pays

Ouvrages sur ce thème

Rapports Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale

En Allemagne, Situation en 1998
En Espagne, Situation en 1996
En Italie, Situation en 1999
Aux Pays-Bas, Situation en 1998
Au Royaume-Uni, Situation en 1999
CDLR, éditions du Conseil de L'Europe

Articles, rapports et périodiques portant sur un ou deux pays

Régime sec pour les comptes publics italiens, Frank Paul Weber, La Tribune, lundi 10 juillet 2006

La Catalogne ouvre la voie au « pays pluriel », Jordi Barbeta, Courier Internationale, numéro 816, du 22 au 28 juin 2006, p.16

El Parlamento de Cataluña aprueba el nuevo Estatut, El mundo, 20 juin 2006

Les électeurs italiens évitent à Romano Prodi un fédéralisme coûteux, La Tribune, mardi 27 juin, site Internet de la Tribune

Les régions espagnoles font peau neuve, Thierry Maliniak, La Tribune, jeudi 15 juin 2006, p.12

La réforme du système fédéral est bien engagée outre-Rhin, Patrice Drouin, Les Echos, lundi 13 mars 2006

L'administration territoriale en Espagne, La Gazette des communes, 27 février 2006

La Catalogne s'émancipe, Stéphane Dupont, Les Echos, lundi 20 janvier 2006

Zapatero relance le débat sur la réforme de la décentralisation, José Alves, Les Echos, 9 novembre 2005.

L'administration territoriale de l'Allemagne, la Gazette, n°1803 du 05/09/2005.

La recherche de nouvelles réponses à la crise des finances locales en Allemagne, Alexander Wegener et Erik Friedrich, p.149 à158, article paru dans Annuaire 2005 des collectivités locales, le financement des politiques locales, sous la direction de Gérard Marcou et Hellmutt Wollmann, CNRS édition, septembre 2005

Un fédéralisme paralysant, Daniel Vernet, Le Monde, 15 mars 2005

L'Allemagne paralysée par le pouvoir des régions, Odile Benyahia-Kouider, Libération, 21 décembre 2004

Quelle modernisation du fédéralisme allemand ?, Hellmut Wollmann, Pouvoirs locaux, numéro 166, juin 2004, p.133 à 140

La loi 57/2003 du 16 décembre 2003 de mesures pour la modernisation du gouvernement local et le nouveau régime des grandes villes en Espagne, José Manuel Rodriguez Alverz, p.279 à 291, article paru dans Annuaire 2004 des collectivités locales, Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat, régions et villes en Europe, sous la direction de Gérard Marcou et Hellmut Wollmann, CNRS édition, septembre 2004

Le régionalisme italien après les réformes constitutionnelles, Alberto Lucarelli, p.293 à 303, article paru dans Annuaire 2004 des collectivités locales, Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat, régions et villes en Europe, sous la direction de Gérard Marcou et Hellmut Wollmann, CNRS édition, septembre 2004

La dévolution au Royaume-Uni, Michael Keating, p.321 à 334, article paru dans Annuaire 2004 des collectivités locales, Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat, régions et villes en Europe, sous la direction de Gérard Marcou et Hellmut Wollmann, CNRS édition, septembre 2004

Le processus de régionalisation dans l'expérience italienne, Pasquale Coppola, article paru dans la revue Territoires 2020, numéro 8, deuxième trimestre 2002, La décentralisation en France et en Europe, La documentation française, p. 75 à 79.

Nouveau management pour les collectivités anglaises, Jacques Paquier, La Gazette, 9 juillet 2001, p.24 à 29

Douze régions autonomes en quête d'autonomie fiscale..., Jacques Blanc et Espagne : l'expérience du fédéralisme asymétrique, Katalin Gabriel Oyhamburu, articles paru dans la revue Pouvoirs locaux, numéro 48, mars 2001

L'Etat et ses territoires en Europe : les réformes régionales en Angleterre et en Italie, Christian Lefèvre publié par la revue 2001 plus... Veille internationale, Centre de Prospective et de Veille Scientifique, numéro 55, mars 2001.

Série du Comité des régions de l'Union européenne, octobre 2000, Les progrès de la démocratie – La décentralisation des processus de décision européens, L'Allemagne, processus de décentralisation, L'Espagne, processus de décentralisation, L'Italie, processus de décentralisation, Les Pays-Bas, processus de décentralisation, Le Royaume-Uni, processus de décentralisation.

La dévolution au Royaume-Uni, l'évolution de la dévolution régionale au Royaume-Uni, Christine M. O'Neill, p.197 à 221, article paru dans Annuaire 2000 des collectivités locales, la réforme de l'intercommunalité, sous la direction de Gérard Marcou et Philippe De Bruycker, CNRS édition, septembre 2000

L'organisation administrative du Royaume-Uni, Administration comparée numéro 8, Les cahiers de l'Ecole Nationale d'administration, Anne Lazar, Fleur Pellerin, Maurice Quéré, second semestre 1998,

Comparaisons internationales, compte rendu de la mission effectuée en Angleterre, p.219 à 210 et Compte rendu de la mission effectuée en Allemagne dans le rapport La Taxe professionnelle, tome II, p. 211 à 226 Conseil des impôts, quinzième rapport au président de la République, 1997.

Sites Internet portant sur un ou deux pays

Department for communities and local government, www.communities.gov.uk, en anglais uniquement

Information for local government from central government, www.info4local.gov.uk

Site des Kreise allemands, www.kreise.de, en allemand et en français

Kommon, portail de l'information locale en Allemagne, www.kommon.de, en allemand

Local government information unit, site indépendant de recherche sur les collectivités locales, www.lgiu.gov.uk/module2-home.jsp?section=who_we_are_lgiu

Ministère espagnol de l'économie et des finances, www.minhac.es/Portal?cultura=fr-FR, en français en partie

Ministère fédéral des finances, Bundesministerium des Finanzen, www.bundesfinanzministerium.de, uniquement en allemand

Office national de statistiques britannique, national statistics, www.statistics.gov.uk/cci/nscl.asp?ID=7149

Office national de statistiques allemand, www.destatis.de

Crédits photographiques de la couverture :

R. Montezuma ; B. Guigou ; C. Tarquis.