



**Études
de politique fiscale de l'OCDE**

**Finances publiques
dans les administrations
infranationales**

FISCALITÉ

OCDE



N° 7

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

**Études de politique fiscale de l'OCDE
N° 7**

Finances publiques dans les administrations infranationales



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

Fiscal Design Surveys across Levels of Government

N° 7

© OCDE 2003

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

Les relations entre les divers niveaux d'administration font l'objet d'un examen permanent. Les responsables s'assurent que chaque niveau d'administration exerce ses attributions en matière de dépenses et de recettes dans le respect de l'efficacité, de l'équité et de la démocratie. Cette dernière décennie, on a pu observer dans un certain nombre de pays une tendance à décentraliser aussi bien les fonctions de dépenses que les fonctions de recettes. Les niveaux intermédiaires d'administration et les collectivités locales se sont vus accorder plus d'autonomie pour leurs recettes.

La mise en place de systèmes budgétaires locaux et de relations financières entre les divers niveaux d'administration répond à des objectifs économiques et politiques multiples, souvent contradictoires. Dans la pratique, il s'agit d'un des processus de réforme les plus complexes dans le domaine des finances publiques, qui retient constamment l'attention des pouvoirs publics, aussi bien dans les pays de l'OCDE que dans les économies en transition.

Pourtant, on ne dispose d'aucun corpus d'informations internationales comparables qui permettrait d'étayer ce processus. De fait, il n'y a pas de statistiques internationales comparables concernant les recettes des collectivités infranationales, que certains qualifient de démocratie locale, ou bien elles sont insuffisantes.

Conformément aux décisions prises au titre de l'Initiative de décentralisation budgétaire, l'OCDE a lancé des enquêtes sur la décentralisation budgétaire dans un certain nombre d'économies d'Europe centrale et orientale, afin d'établir des comparaisons internationales sous l'angle de la conception des systèmes budgétaires aux divers niveaux d'administration. L'Initiative de décentralisation budgétaire est un projet conjoint de l'OCDE, de la Banque mondiale, de l'USAID, du Conseil de l'Europe, de l'Open Society Institute, du PNUD et des pays membres de l'OCDE, dont le but est d'aider les économies en transition d'Europe centrale et orientale à mener à bien leurs réformes de l'organisation budgétaire des divers niveaux d'administration.

Cette publication présente le cadre général conceptuel et méthodologique ainsi que les résultats et les conclusions comparatives des enquêtes de l'OCDE en matière de conception budgétaire qui ont été conduites en 2000. Ces enquêtes ont porté sur six pays d'Europe centrale et orientale : trois pays membres de l'OCDE, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque, et les trois pays baltes, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie.

Cette étude a été préparée par le Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, en coopération avec les gouvernements des pays objets de l'enquête. Le responsable du projet est Leif Jensen, du Secrétariat de l'OCDE. L'étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général.

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction – Le contexte	7
Plan de la publication	8
2. Enquêtes sur les conceptions budgétaires – Cadre conceptuel et méthodologique	9
2.1. Conception budgétaire et niveaux d'administration – Problèmes généraux	9
2.2. Questions spécifiques relatives aux conceptions budgétaires	10
2.3. Les statistiques financières infranationales. Les niveaux d'administration	11
3. Les finances publiques infranationales. Résultats des comparaisons	21
3.1. Introduction	21
3.2. Caractéristiques des recettes infranationales	22
3.3. Caractéristiques de l'autonomie des administrations infranationales en matière d'impôts et autres recettes	24
3.4. La conception budgétaire régionale en Lettonie : résumé	28
3.5. Caractéristiques des dépenses infranationales	28
3.6. Informations supplémentaires sur les dépenses d'« éducation » et de « logement » des administrations infranationales	30
4. L'équilibre entre les objectifs budgétaires nationaux et l'autonomie financière infranationale	33
4.1. Introduction	33
4.2. La dimension des administrations infranationales et la répartition des dépenses	35
4.3. Appréciation du cadre financier infranational	37
4.4. Résultats comparatifs en ce qui concerne l'équilibre en matière de décision financière entre l'autonomie locale, le contrôle centralisé et la discipline budgétaire	44
4.5. Remarques finales sur les enquêtes concernant les conceptions budgétaires	45
<i>Annexe 1. Résumé des rapports par pays</i>	47
République tchèque	48
Estonie	51
Hongrie	53
Lettonie	56
Lituanie	60
Pologne	64
Tableaux	
2.1. Classification des subventions	17
2.2. Cadre général des aspects sectoriels spécifiques de l'autonomie locale en matière de services publics	19
3.1. Caractéristiques des recettes infranationales : composition par source. Part dans les recettes publiques nationales et dans le PIB, 1997-1999	23
3.2. Classification des impôts locaux en fonction de la matière imposable (en pourcentage), 1999	24

3.3. Autonomie fiscale au niveau infranational : degré de contrôle accordé, en pourcentage de l'ensemble des catégories d'impôts	25
3.4. Caractéristiques des subventions aux administrations infranationales (en pourcentage)	27
3.5. Aperçu des recettes courantes des administrations locales en 1999.	28
3.6. Dépenses infranationales courantes réparties par fonction, en pourcentage des dépenses publiques infranationales (A) et en proportion des dépenses consolidées des administrations publiques par type de dépense (B) (1999)	29
4.1. Répartition par taille des communes pour diverses années	35
Schéma	
4.1. Principales caractéristiques du système administratif infranational	44

I. INTRODUCTION – LE CONTEXTE

En novembre 1997, l'Initiative de décentralisation budgétaire (IDE) et le Conseil des États de la mer Baltique ont organisé une conférence à Copenhague au Danemark. Le thème de la conférence était la décentralisation politique et budgétaire dans les pays riverains de la mer Baltique. L'objectif général était d'apporter un soutien aux États Baltes en contribuant à la mise en œuvre des réformes structurelles et de la démocratie sur une base viable.

Des recommandations en vue d'initiatives futures ont été formulées :

« Dans une certaine mesure, la décentralisation budgétaire et la gouvernance locale sont perçues de façon différente à travers l'Europe. Ceci est apparu évident quand on a évoqué les transferts d'expérience et de savoir-faire, et plus encore quand il s'est agi de collecter des données permettant une analyse comparative.

En même temps, la nécessité de définir un concept unique pour la gouvernance locale s'impose de plus en plus clairement, au fur et à mesure que les pays d'Europe orientale entreprennent des réformes administratives de grande envergure.

La conférence est d'avis qu'il faut encourager l'Initiative de décentralisation budgétaire à amorcer une démarche en vue de l'établissement d'un cadre permettant une analyse comparative des collectivités locales. L'objectif est de définir un ensemble d'indicateurs opérationnels destinés à mesurer le développement de l'autonomie au niveau local. Il va de soi que l'on aura besoin d'une gamme d'indicateurs flexibles et adaptables conformes aux définitions reconnues sur le plan international. »

Les économies de l'Europe centrale et orientale sont engagées dans un certain nombre d'activités qui relèvent des initiatives de réforme des autorités locales et régionales ; le but est de mettre en place une structure politico-administrative décentralisée qui favorisera l'épanouissement d'une démocratie locale forte et la viabilité des institutions publiques, locales et régionales. L'expérience des autres économies – en Europe centrale et orientale comme dans les pays occidentaux – est une source inestimable d'informations sur les différents systèmes d'organisation des collectivités locales et un instrument de comparaison pour se prononcer sur l'évolution des collectivités locales dans les différents pays.

Conformément aux recommandations de la conférence, un certain nombre de travaux préalables ont eu lieu en 1998. Deux séminaires ont été organisés : un à Copenhague, le 30 mars, sous les auspices de l'Initiative de décentralisation budgétaire et de l'USAID et l'autre à Paris, les 31 août et 1^{er} septembre, sous l'égide de l'OCDE, dans le but de définir le cadre général du projet.

L'année 1999 a été marquée par un certain nombre d'activités. Lors d'un séminaire de l'Initiative de décentralisation budgétaire qui a eu lieu à Paris, en mars 1999, l'OCDE a présenté un document-cadre pour le projet, avec de nouveaux concepts concernant les prérogatives des collectivités locales dans les décisions financières et les contraintes nationales imposées aux politiques budgétaires infranationales. Ce document a été validé comme cadre général pour la poursuite du projet. Entre mai et septembre 1999, l'OCDE a élaboré et testé un projet de questionnaire pour l'enquête sur les conceptions budgétaires dans l'optique des niveaux d'administration. Ces travaux préalables ont eu lieu au Danemark, en Hongrie et en Lettonie. En liaison avec la réunion annuelle du Comité directeur de l'Initiative de décentralisation budgétaire, qui s'est tenue à Strasbourg en février 2000, un rapport résumant les résultats de ces trois enquêtes pilotes a été présenté. A partir de ce rapport, le Comité directeur a approuvé le cadre global des examens des conceptions budgétaires et a décidé de lancer une enquête pour six pays : la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, et la

Pologne. Il a été aussi envisagé de procéder à un examen des conceptions budgétaires dans le cadre du Pacte de stabilité pour la région des Balkans, et un don au titre de l'Initiative de décentralisation a été approuvé pour aider à la préparation des enquêtes spécifiques par pays.

En avril 2000, l'OCDE a organisé une réunion de lancement avec les six pays, qui ont tous accepté de participer aux enquêtes. Ces dernières ont été effectuées entre avril 2000 et janvier 2001 par des représentants des ministères et organismes publics responsables des problèmes de finances infranationales. Les enquêtes ont consisté à répondre par écrit à un questionnaire selon les modalités prévues par celui-ci.

Pendant la période avril-mai 2001, le Secrétariat de l'OCDE a reçu les versions finales des rapports nationaux émanant des six pays.

Plan de la publication

La version intégrale des rapports nationaux pour les enquêtes faites en 2000 et le rapport pilote de 1999 sur le Danemark sont présentés sous forme de CD-Rom joint à la publication. L'annexe 1 donne un bref résumé de chacune des enquêtes. Ce sont les représentants des pays participant aux enquêtes qui ont établi les rapports et les résumés.

Les chapitres 3 et 4 de la publication présentent et commentent les résultats et conclusions des enquêtes, tandis que le chapitre 2 expose l'essentiel du cadre utilisé pour le projet d'enquête sur les conceptions budgétaires, mis en œuvre en 1999-2000.

2. ENQUÊTES SUR LES CONCEPTIONS BUDGÉTAIRES – CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE

2.1. Conception budgétaire et niveaux d'administration – Problèmes généraux

L'idée est généralement admise que la décentralisation budgétaire se traduit par un certain nombre d'avantages économiques. On estime que les collectivités locales sont mieux à même que les États nationaux de satisfaire les besoins et les préférences au plan local en matière de services publics. On considère que la manière la plus efficace, sous l'angle de l'allocation des ressources, d'organiser les finances publiques est de soumettre les besoins locaux de services au test de la volonté de mobiliser des ressources locales.

Du point de vue national, les administrations centrales peuvent réorienter vers les administrations infranationales les demandes de services publics supplémentaires. Bien conçue, la décentralisation des dépenses peut soulager le budget national des pressions d'origine locale et stabiliser globalement les finances publiques. Si les administrations fiscales locales sont efficaces, la décentralisation de ressources au profit des administrations infranationales est de nature à augmenter les chances d'obtenir des résultats macroéconomiques positifs, du fait que le champ des responsabilités locales a été élargi.

Toutefois, la concrétisation des effets positifs de la décentralisation budgétaire sur le plan politique et économique dépend d'un certain nombre de conditions.

Un préalable fondamental est que les responsabilités correspondent aux compétences. En d'autres termes, l'administration infranationale doit disposer d'instruments tangibles et solides lui permettant de fixer des objectifs de dépenses et de dégager des priorités ; elle doit aussi maîtriser des ressources suffisantes pour couvrir ses engagements budgétaires. Il faut concevoir avec soin le dosage des capacités de dépenses et de recettes assignées aux niveaux infranationaux.

Du point de vue infranational, deux types de conditions doivent être remplies. Dans le cadre de la stratégie budgétaire, on fixe des objectifs aux dépenses publiques et aux finances de l'ensemble des administrations. Le gouvernement national doit – c'est la première condition – appliquer des mesures de discipline budgétaire et imposer certaines contraintes aux administrations infranationales, de même qu'il lui incombe de définir le dosage approprié des sources de recettes. Priver l'État central de sources abondantes de recettes et/ou de responsabilités essentielles en matière de dépenses revient à réduire structurellement sa marge de manœuvre, en particulier dans le contexte de groupements régionaux où l'autorité supranationale cantonne la souveraineté budgétaire.

Le gouvernement national doit aussi pourvoir les administrations infranationales d'un cadre propice à la mise en œuvre des mécanismes politiques et économiques au niveau local. On citera par exemple les dispositifs de péréquation des inégalités de matière imposable et de besoins de dépenses. Il faut aussi que l'État central prenne des mesures institutionnelles pour assurer une allocation efficace des ressources au niveau infranational. Dans cet ordre d'idées, on citera les incitations à dépenser moins et les dispositions visant à améliorer la transparence et la réactivité des organes locaux à l'égard de leurs électeurs.

Dans une perspective nationale, les objectifs de stabilité macroéconomique et de croissance soutenue appellent à l'assainissement budgétaire, synonyme de discipline des finances publiques, à tous les niveaux d'administration. Cette nécessité est souvent accrue par les fluctuations qui caractérisent les

économies en transition. Les transferts, même ceux qui ont un caractère général et qui sont objectivement bien fondés, ont tendance à générer prodigalité et perte de responsabilité financière. Il faut ménager aux administrations centrales un certain pouvoir discrétionnaire pour fixer leur montant.

En décidant de la répartition des sources de recettes entre les niveaux d'administration, il faut réserver à l'État central des instruments fiscaux en nombre suffisant ; cette exigence découle des objectifs de redistribution, des impératifs d'efficacité fiscale – exploitation optimale des sources de recettes – et de la nécessité de financer les objectifs de politique nationale et les dépenses à l'échelle nationale. En choisissant les sources de recettes qui sont appropriées aux administrations infranationales, il faut prendre en considération un certain nombre de facteurs. On évitera notamment les bases imposables mobiles, les impôts redistributifs, une répartition inégale de l'assiette des prélèvements, les impôts sujets aux économies d'échelle et les impôts sensibles aux fluctuations conjoncturelles.

Les transferts doivent être soumis à un examen permanent, afin d'inciter à la collecte de ressources et à la maîtrise du coût des dépenses aux niveaux infranationaux. Par exemple, les subventions spéciales et conditionnelles – dont le principal objectif est de promouvoir des actions d'intérêt national – pourraient tenir compte d'indicateurs de concurrence par la dépense et d'indicateurs de résultats.

Enfin, on doit s'attacher aux aspects administratifs. Il est nécessaire de développer les compétences au niveau infranational, car un défaut de professionnalisme empêchera que les avantages de la décentralisation budgétaire se concrétisent pleinement. Ainsi, la collecte de ressources décentralisées risque de s'avérer inférieure aux prévisions et, du même coup, de mettre en péril les conditions de fonctionnement des administrations infranationales et les objectifs des finances publiques. Pour les économies en transition d'Europe centrale et orientale, ce problème s'ajoute au fait que la collecte de recettes sous sa forme actuelle n'en est qu'à sa phase initiale.

2.2. Questions spécifiques relatives aux conceptions budgétaires

De manière plus spécifique, le processus de réforme associé à la décentralisation budgétaire met en jeu une large gamme de questions :

- La conception des systèmes budgétaires : les fonctions de dépenses et les sources de recettes que l'on peut décentraliser avec profit.
- L'équilibre entre les dépenses gérées localement et les recettes correspondantes ; le niveau acceptable de déséquilibre vertical assurant à la fois la responsabilité à l'échelon local et l'exécution des stratégies financières nationales.
- Le dispositif institutionnel pour la mise en œuvre de la discipline et des contraintes budgétaires.
- La conception des relations budgétaires entre les niveaux d'administration : l'équilibre entre l'exigence d'autonomie locale et les objectifs nationaux d'égalité ; les normes applicables aux services publics locaux.
- Le profil des recettes infranationales : la composition de la base de recettes. Le choix entre impôt et redevances à la charge des usagers.
- Le profil des dépenses infranationales : services publics locaux ou nationaux. Fixation de normes nationales ou discrétion laissée aux administrations infranationales dans la prestation des services publics.
- L'organisation administrative en vue d'une collecte et d'une exploitation optimales des ressources ainsi que d'une prestation efficace des services au regard de leur coût.
- Les mesures à prendre pour promouvoir la responsabilité politique ; la transparence et le caractère prévisible des processus politiques à l'échelon local.

A l'évidence, il n'y a pas de réponse unique ou toute faite à ces questions. La conception effective des finances locales et des relations budgétaires entre niveaux d'administration varie d'un pays à

l'autre, reflétant la réalité des procédures de décision et de la répartition du pouvoir politique. La géographie physique et politique, ainsi que les traditions historiques et culturelles, sont structurellement déterminantes dans le choix des attributions et des compétences des administrations infranationales. Sans préjudice des caractéristiques du système politique en soi, la décentralisation budgétaire présente généralement des différences entre les systèmes politiques fédéraux et unitaires.

Les enquêtes sur « la conception budgétaire aux différents niveaux d'administration » portent sur cet équilibre entre les intérêts et les problèmes financiers à l'échelon infranational et à l'échelon national/fédéral, replacé dans le contexte des spécificités nationales.

2.3. Les statistiques financières infranationales. Les niveaux d'administration

Le principal objectif poursuivi en établissant le cadre des définitions et des classifications pour les enquêtes a été d'être en mesure d'appréhender les dépenses et les recettes infranationales sur une base aussi désagrégée que possible. Ce cadre a donc dû s'inspirer de deux systèmes de classification : on a préféré celui du FMI pour classer les dépenses, les ressources non fiscales et les subventions, alors que les recettes fiscales sont basées sur les définitions et les classifications de l'OCDE. On a aussi jugé nécessaire, pour des raisons pratiques, d'utiliser les deux types de classification parce qu'un certain nombre de pays faisant l'objet de cette étude communiquent leurs statistiques au FMI et non à l'OCDE.

De manière générale, les publications statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux annuels et sur les statistiques de recettes publiques, à l'instar des Statistiques des finances publiques du FMI, sont établies conformément au même cadre conceptuel que le *Système de comptabilité nationale* (SCN) des Nations Unies. La dernière version du SCN (1993) a été révisée conjointement par les Nations Unies, le FMI, la Banque mondiale, la Commission de l'UE (EUROSTAT) et l'OCDE.

Les définitions et les classifications en question figurent dans les publications suivantes : pour le FMI, le Manuel de statistiques des finances publiques de 1986 (SFP) et pour l'OCDE, *Statistiques des recettes publiques 1965-1997*.

En ce qui concerne les ressources fiscales, les définitions et les classifications du FMI sont compatibles avec celles de l'OCDE, cf. *Statistiques des recettes publiques*, partie II, VII. Pour les dépenses, les recettes non fiscales, les subventions et les comptes de capital, les classifications générales des comptes nationaux de l'OCDE (basées sur le SCN 93) et les Statistiques des finances publiques du FMI sont identiques, bien que les chiffres publiés puissent diverger en raison de différences de base comptable entre les deux systèmes.

Un point essentiel pour apprécier les politiques et les pratiques dans le domaine de la conception budgétaire aux différents niveaux d'administration est de bien *mettre en lumière l'autonomie ou les pouvoirs des administrations infranationales en matière de dépenses et de recettes*.

Dans le présent chapitre, on établira un cadre de concepts et de définitions dans l'optique des statistiques de finances publiques et de l'évaluation de l'autonomie infranationale, en abordant les points suivants : niveaux d'administration, ressources, relations financières entre administrations, emprunts, dépenses et enfin questions administratives.

2.3.1. Les activités et institutions constituant les « administrations publiques »

Selon le manuel SFP,

« La fonction principale des administrations publiques est de mettre en œuvre les politiques des pouvoirs publics en produisant des services non marchands destinés principalement à la consommation collective et en effectuant des transferts de revenus, ces activités étant essentiellement financées par des prélèvements obligatoires sur les unités d'autres secteurs. Le premier rôle des administrations publiques est donc de fournir certains biens et services publics et de réaliser certains objectifs publics à des fins qui ne sont ni commerciales ni financières ; ou si elles s'engagent dans des activités commerciales ou financières, elles ne le font que sur une faible échelle ou pour des raisons où la recherche du profit a peu de part. »

Cette définition fonctionnelle est telle que les unités ou institutions (entreprises publiques) qui vendent des services ou des biens industriels ou commerciaux au public, sur une grande échelle ou dans le cadre d'une société, ne s'inscrivent pas dans le cadre de cette classification des administrations publiques. Mais il existe un certain nombre de cas limites, lorsque les institutions publiques exercent, outre leur principale fonction, d'autres activités à caractère mineur ou subsidiaire qui sont de nature surtout commerciale. Parmi les exemples de telles activités, on peut citer les unités de production marchande des administrations publiques et la vente de biens et de services de nature réglementaire.

2.3.2. Les niveaux d'administration

En vertu de la nouvelle terminologie des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE,

L'administration centrale comprend tous les ministères, les bureaux, établissements et autres organismes qui sont des services ou des moyens d'action du pouvoir central et dont la compétence s'étend à la totalité du territoire, à l'exception des administrations de sécurité sociale.

Les administrations d'un État fédéré, d'une province ou d'une région comprennent les unités administratives intermédiaires et incluent toutes les unités administratives dont la compétence s'exerce indépendamment de l'administration centrale sur une partie du territoire englobant un certain nombre de petites localités, à l'exception des administrations de sécurité sociale des États, provinces ou régions. Actuellement, des unités administratives intermédiaires ne sont identifiées que dans les pays à forme fédérative, les recettes des administrations régionales dans les pays à régime unitaire étant incluses dans celles des administrations locales.

Les administrations locales comprennent toutes les autres unités administratives exerçant une compétence indépendante sur une partie du territoire d'un pays, à l'exception des administrations locales de sécurité sociale. Les administrations locales comprennent les diverses circonscriptions urbaines et/ou rurales (par exemple, les autorités locales, les communes, les municipalités, les villes, les bourgs, les districts, etc.).

Ces classifications ont servi de lignes directrices générales pour l'enquête sur les conceptions budgétaires. Néanmoins, on a cherché à clarifier et à apporter des précisions à cette classification. Elle peut paraître trop générale lorsqu'il s'agit de mesurer l'autonomie financière aux différents niveaux des administrations infranationales. Par exemple, les pays unitaires ne font pas de distinction claire entre les niveaux régionaux, intermédiaires et locaux. Le même problème se pose dans les pays fédéraux quand on descend en dessous du « niveau de l'État fédéré ». Cette question revêt une importance toute particulière quand on s'intéresse avant tout à la démocratie et au progrès politique. Le niveau local d'administration est naturellement le plus proche du citoyen et présente donc le plus grand intérêt, alors que la classification existante s'inscrit surtout dans une perspective descendante.

En concevant les enquêtes, il a fallu vérifier l'existence de niveaux distincts des administrations en s'assurant qu'ils *gèrent leurs propres affaires avec un pouvoir de décision* suffisant pour qu'on les considère comme séparés de la structure administrative d'un autre niveau d'administration.

Le manuel SFP énonce les critères suivants, négativement définis, pour distinguer les différents niveaux des activités administratives :

- « On estime que des entités administratives sont des organes dépendant d'unités administratives plus vastes lorsque :
- Leurs recettes proviennent en grande partie ou en totalité de crédits budgétaires ou d'allocations décidés par une autre administration.
 - Elles n'ont pas de responsables propres (en d'autres termes, elles sont administrées par les fonctionnaires d'autres entités administratives).
 - Elles doivent soumettre leurs prévisions budgétaires à une autre entité administrative qui, à son tour, peut modifier (en hausse ou en baisse) ces prévisions. Toutefois, l'autonomie d'une unité administrative n'est pas mise en cause par l'examen des budgets par des organismes relevant de niveaux d'administration plus élevés ou par un examen des budgets de l'administration à la lumière des limites fiscales imposées par un autre niveau administratif.

- D'importants éléments de leur gestion sont contrôlés par une autre entité administrative (par exemple, les demandes d'approbation des plans et chantiers et l'approbation des marchés, le contrôle de la gestion du personnel, la détermination du champ et de l'ampleur des activités). Toutefois, ce critère ne couvre pas la supervision des activités administratives par une administration de niveau plus élevé. »

Cependant, dans le cadre de ces critères, toute une gamme d'administrations infranationales peuvent exister dans chaque pays, avec des variations dans les responsabilités fonctionnelles, les ressources économiques et la taille. A chaque échelon d'administration – régional et local – on peut trouver différentes administrations, situées ainsi au même niveau horizontal, et qui peuvent être reliées verticalement par des mécanismes de supervision ainsi que de répartition des impôts ou d'octroi de subventions.

2.3.3. Les impôts

Dans la classification de l'OCDE, le terme « impôt » désigne uniquement les versements obligatoires effectués sans contrepartie au profit des administrations publiques. Les impôts n'ont pas de contrepartie en ce sens que, normalement, les prestations fournies par les administrations au contribuable ne sont pas proportionnelles à ses versements. Les données chiffrées sont généralement comptabilisées sur la base des paiements, ce qui correspond au montant effectif des ressources dont disposent les administrations publiques pendant la période considérée. Ce principe est différent de celui du fait générateur, selon lequel les ressources sont comptabilisées en droits constatés.

Pour apprécier le degré d'autonomie locale, la question essentielle est la séparation des ressources fiscales entre les niveaux d'administrations. C'est en particulier le cas pour les impôts partagés et les subventions. Les statistiques des recettes publiques de l'OCDE comportent un système d'« attribution des recettes fiscales », dont les principes de répartition des ressources entre l'administration collectrice et l'administration bénéficiaire sont les suivants :

« En règle générale, les recettes fiscales sont attribuées aux administrations bénéficiaires qui ne les collectent pas :

- lorsque celles-ci disposent d'une certaine influence ou discrétion pour établir l'impôt ou répartir son produit ; ou
- lorsque la loi prévoit qu'elles reçoivent automatiquement et inconditionnellement un pourcentage déterminé de l'impôt perçu ou dû sur leur territoire ; ou encore
- lorsqu'elles perçoivent des recettes fiscales en vertu d'une disposition législative qui ne laisse aucun pouvoir discrétionnaire à l'administration qui les collecte.

Quelques règles plus précises peuvent être posées pour la répartition des impôts entre l'administration qui les perçoit et celle qui en bénéficie :

- Le produit d'impôts qui n'est pas affecté à une administration autre que celle qui le perçoit doit figurer dans les recettes de cette administration.
- le produit d'impôts qu'une administration perçoit et affecte unilatéralement, de son plein gré, à une autre administration doit figurer dans les recettes de l'administration perceptrice.
- Le produit d'impôts qu'une administration perçoit pour le compte d'une autre administration, laquelle détermine unilatéralement le montant de l'impôt ou la répartition de son produit, doit figurer dans les recettes de l'administration bénéficiaire.
- Le produit d'impôts qu'une administration perçoit et transfère à une autre doit figurer dans les recettes de l'administration qui en est l'ultime bénéficiaire lorsque le montant de l'impôt ou la répartition de son produit sont déterminés conjointement par les deux administrations ou en fonction de l'impôt perçu ou dû sur le territoire de l'administration bénéficiaire.
- Si une administration centrale ou régionale autorise ou ordonne la perception à l'échelon local d'un impôt particulier, dont une fraction ou la totalité est automatiquement conservée par l'administration perceptrice, la fraction locale figurera dans les recettes de l'administration perceptrice. »

Dans le but de résoudre un certain nombre de ces problèmes de qualification, le Groupe de travail n°2 du Comité des affaires fiscales de l'OCDE a pris l'initiative de mettre au point un nouveau système pour les impôts perçus à leur profit par les administrations infranationales (AI).

Les impôts des administrations infranationales sont subdivisés en catégories correspondant à un degré décroissant d'autonomie fiscale, puis sont classés, par ordre décroissant, selon le contrôle que l'AI peut exercer sur cette source de recettes :

- (a) l'AI fixe le taux et l'assiette de l'impôt ;
- (b) l'AI fixe uniquement le taux ;
- (c) l'AI fixe uniquement l'assiette ;
- (d) l'AI fixe l'assiette pour l'impôt perçu par elle et par l'État central ;
- (e) accords de partage des recettes ;
 - (e.1) la clé de répartition ne peut être modifiée qu'avec l'accord de l'AI ;
 - (e.2) la clé de répartition est fixée par la loi et peut être modifiée unilatéralement par l'administration centrale ;
 - (e.3) la clé de répartition est déterminée annuellement par l'administration centrale dans le cadre du budget ;
- (f) l'administration centrale fixe le taux et l'assiette de l'impôt revenant à l'AI.

Pour plus d'informations sur le système de classification, on se reportera aux *Statistiques des recettes publiques de l'OCDE 1965-1998*, chapitre sur les « Études spéciales », et à la brochure « Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n°1, 1999.

La principale distinction opérée par la classification est entre « a-d » d'une part, « e-f » d'autre part.

Dans un régime de partage des recettes, c'est le niveau national de l'État qui se charge de la liquidation de l'impôt et de son recouvrement, tandis que la répartition du produit s'effectue entre les différents niveaux d'administration sur une base prédéterminée. Il existe différentes modalités de modification de la répartition – cf. e.1 à e.3. Le partage des recettes est à certains égards similaire à un transfert ; le produit des impôts est affecté aux administrations infranationales par un autre niveau d'administration. Mais, à la différence des transferts, les ressources tirées du partage des impôts sont habituellement de nature quasi permanente : le droit à une fraction des recettes fiscales est fixé par la loi ou même par la constitution (c'est habituellement le cas dans les États fédéraux) et la proportion redistribuée est définie en pourcentage fixe.

Quelles que soient les modalités retenues, le partage des impôts affaiblit la responsabilité politique des administrations infranationales. Quand elles ne sont pas autorisées à déterminer leurs propres taux d'imposition ou l'assiette imposable, elles ne sont pas incitées à équilibrer les besoins locaux et la mobilisation de ressources, même si le degré de cet affaiblissement dépend des mécanismes politiques entrant en jeu.

Composition des recettes, par catégorie. Dans les statistiques de recettes publiques de l'OCDE, la nature de la base imposable détermine généralement le classement des recettes :

- Impôts sur le revenu, les bénéfiques et les gains en capital.
- Cotisations de sécurité sociale.
- Impôts sur les salaires.
- Impôts sur le patrimoine.
- Impôts sur la consommation.
- Autres impôts.

En ce qui concerne les administrations infranationales, un certain nombre de pays considèrent les impôts sur le revenu des personnes physiques, le patrimoine et la consommation comme des formes d'imposition au niveau infranational.

2.3.4. Les recettes non fiscales

La définition du FMI comprend les recettes, sur une base brute, provenant des droits et frais administratifs acquittés en échange de biens autres que d'équipement et de services qui n'ont pas un caractère industriel, de même que le produit des ventes au public effectuées par les unités de production marchande des administrations publiques dont le coût ne peut être calculé à part. On inclut dans cette catégorie à la fois les paiements au titre de biens et de services de nature non réglementaire et les paiements obligatoires effectués en contrepartie de services réglementaires. Si les droits et frais sont tout à fait disproportionnés par rapport au coût ou à la prestation des services assurés par l'administration en contrepartie d'un paiement, ils sont classés dans les impôts et non dans cette catégorie.

La **classification des ressources non fiscales** est déterminée par la nature de l'assiette fiscale ou par le fait générateur de la créance, par exemple un certain type de vente ou de revenu :

Revenus de l'entreprise et de la propriété

- Excédent d'exploitation résultant des ventes au public effectuées par des unités de production marchande des administrations publiques quand elles sont bénéficiaires.
- Des entreprises publiques non financières et des institutions financières publiques.
- Autres revenus de la propriété.

Droits et frais administratifs

Amendes et confiscations

Cotisations aux caisses de retraite et fonds sociaux des administrations publiques

- Des salariés.
- Des employeurs d'autres niveaux d'administration.

Autres recettes non fiscales

On voit que cette classification prend en compte un certain nombre de relations économiques concernant des activités de nature non publique. Une annexe au questionnaire donne une classification supplémentaire des institutions (unités de production marchande des administrations publiques et entreprises publiques) et énumère les activités économiques en rapport avec ces organisations.

Autonomie budgétaire et ressources non fiscales. Les administrations infranationales sont souvent en mesure de faire payer aux usagers les services qu'elles leur fournissent. On reconnaît généralement que les droits acquittés par les utilisateurs ont « une caractéristique institutionnelle » très favorable : ils représentent le prix du service et, par conséquent, testent la demande locale et le besoin réel du service. Mais, dans un certain nombre de cas, une application sans restriction de droits à la charge des usagers est indésirable, en raison des effets de redistribution et/ou du caractère tutélaire des services publics infranationaux.

Pour évaluer les recettes à la discrétion des autorités locales (en brut et en net), on les classera en fonction du statut juridique des droits perçus au titre de la production de services infranationaux. Les distinctions à faire sont essentiellement les suivantes :

- A. Les activités pour lesquelles le droit à la charge de l'utilisateur est censé correspondre aux dépenses encourues pour fournir le service. Les recettes nettes au titre de ces activités doivent être supposées insignifiantes.
- B. Les activités pour lesquelles le droit ou le prix à acquitter est calculé de façon à ne couvrir qu'une faible part des dépenses (cas des services comportant des prestations sociales, lorsque

les administrations infranationales financent le déficit des activités, c'est-à-dire les subventionnent).

- C. Les activités qui ont pour vocation de dégager un excédent commercial au profit de l'administration infranationale.

En ce qui concerne les entreprises à capitaux publics, la question cruciale est de savoir si elles opèrent dans les conditions du marché ou en situation de monopole.

2.3.5. Les relations financières entre administrations publiques

Quand il y a obligation d'équilibre budgétaire, le déséquilibre vertical est compensé par des subventions de l'État central.

Dans la définition que donnent les *Statistiques des finances publiques* du FMI, le concept de subvention correspond à des encaissements sans contrepartie et non remboursables provenant d'autres administrations publiques ou d'institutions internationales. Les subventions comprennent les indemnités et dons liés à un projet ou programme particuliers et ceux qui représentent une aide budgétaire générale ou tout autre type d'aide. Ce terme vise ici des transferts entre administrations publiques ou institutions internationales. Il peut s'agir du transfert du produit d'impôts perçus à un niveau d'administration et affectés à d'autres. Dans cette catégorie figurent également les dotations globales, les subventions sans objet particulier ou les subventions d'abondement, qui ne sont pas accordées à des fins d'investissement en capital fixe. Ce qui distingue les subventions des prêts, c'est l'absence d'obligation de remboursement.

Classification des subventions et autonomie locale. La distinction principale est entre les subventions à caractère général ou spécifique. Dans chacune de ces catégories, on peut trouver différentes modalités, associées à différents mandats et objectifs du gouvernement national et au type particulier d'octroi des subventions (caractère plus ou moins discrétionnaire).

La classification est la suivante :

– **Les subventions à caractère général** sont celles qui peuvent être utilisées par l'administration infranationale qui les reçoit comme ses propres recettes fiscales. La seule contrainte qui pèse sur leur utilisation est la distinction qui peut exister entre leur affectation à des investissements ou à des dépenses courantes. Il arrive qu'il s'agisse de subventions en capital, mais cela implique qu'elles ne soient pas destinées à des projets d'investissements sectoriels spécifiques. Les impôts partagés ne figurent pas dans cette catégorie.

Il faut y inclure les subventions spécifiques qui sont réservées à certaines fins, mais dont le montant est si faible qu'elles ne peuvent en aucun cas couvrir la totalité de la dépense locale et qui sont accordées selon des critères objectifs.

Les subventions *liées à des critères objectifs* sont celles qui sont octroyées en fonction de certaines mesures de la capacité de taxation et/ou des besoins de dépenses. On classe également dans cette rubrique les subventions qui ont été accordées dans le passé selon certaines modalités et pour lesquelles on estime que les limitations légales ou administratives ou une coutume établie empêchent les gouvernements d'en modifier sensiblement la répartition d'une année sur l'autre. Les subventions liées à l'effort fiscal propre du bénéficiaire ne sont pas comprises dans cette catégorie, mais dans la suivante.

Les subventions *liées à l'effort fiscal propre* sont accordées conformément à des critères objectifs et à l'effort fiscal de l'autorité elle-même, de façon telle qu'un alourdissement des impôts perçus localement à l'initiative d'une autorité donnée se traduise par un ajustement en hausse des subventions accordées à cette même autorité.

– **Toutes les autres subventions** sont considérées comme spécifiques.

Les *subventions conditionnelles* sont celles dont le montant (appréhendé comme une ressource pour chaque autorité) dépend des dépenses de cette même autorité. Elles représentent habituellement un pourcentage prédéterminé des dépenses propres des autorités. On notera que les subventions dont le montant global, traité comme une dépense de l'administration centrale, dépend du montant total des dépenses locales ne sont pas de ce fait classées comme conditionnelles.

Les subventions à *coût standardisé* sont celles pour lesquelles le pourcentage reversé ne couvre qu'un coût standard donné ou un montant similaire. Si la dépense de l'administration locale est supérieure, il y a réduction ou suppression de la subvention.

Pour les subventions au *coût réel*, il n'est pas prévu de limite de ce type. Les subventions à 100 pour cent ne sont pas incluses. Quelquefois, une collectivité locale bénéficie d'une subvention à 100 pour cent uniquement en tant qu'agent administratif exécutant une fonction bien définie pour le compte de l'administration centrale.

On range dans la catégorie des subventions discrétionnaires celles que le gouvernement peut accorder ou refuser et qu'il octroie à une autorité administrative en fonction de circonstances particulières. Il n'existe pas normalement de critères généraux régissant l'octroi de telles subventions.

Les indicateurs sont résumés au tableau 2.1 :

Tableau 2.1. **Classification des subventions**

Pays	Niveau d'administration	Subventions à caractère spécifique			Subventions à caractère général			Total
		En capital	Courantes ou courantes et en capital		Critères objectifs		Discrétionnaires	
			Subventions conditionnelles	Non conditionnelles	Sans effort fiscal propre	Avec effort fiscal propre		
		Coût standard	Coût réel					

On notera que la conception des régimes de subventions en tant qu'instruments de la politique nationale doit être appréciée à la lumière des règles d'imputation des dépenses. Au lieu de recourir à des subventions spécifiques ou discrétionnaires, le gouvernement national pourrait atteindre les mêmes objectifs en fixant des normes applicables aux services locaux ou par d'autres moyens. On se reportera ci-dessous à la partie consacrée aux dépenses.

2.3.6. Emprunts

Le recours à l'emprunt pour couvrir des dépenses d'investissement est une méthode de financement infranational qui présente certains avantages. Les administrations infranationales ont le plus souvent une capacité budgétaire limitée. Répartir le coût des investissements sur un certain nombre d'années implique que les contribuables bénéficiant des services contribuent « équitablement », année après année.

Le principal problème qui se pose est celui de la réglementation des emprunts par l'administration centrale. Cette réglementation s'applique aux objectifs (dépenses ordinaires et/ou dépenses en capital), aux critères et aux mécanismes de contrôle, à l'accès aux diverses modalités de levée de fonds, etc.

Les principales questions relatives à l'autonomie des politiques locales d'emprunt sont les suivantes :

- Restrictions légales
 - Autorisation de l'administration centrale, de l'administration régionale ou d'autres organismes ?
 - Objectif et portée. Dépenses ordinaires ? Dépenses en capital ? Limitation à certains secteurs ?
 - Règles générales ou restrictions relatives aux modalités d'emprunt : la forme de remboursement, le mode de paiement des intérêts, l'échéance, le remboursement annuel ou par lot, etc.
 - Autorisation de recourir aux marchés de crédit ? Nationaux ou étrangers ? A des institutions spécialisées dans le financement des collectivités locales ?
 - Octroi de garanties. Garantie de l'État central ? Garantie d'un État fédéré, d'une province ou d'une région ?
- Les mesures permettant à l'État central de contrôler les administrations infranationales en difficulté financière.
 - Régime de supervision : modalités de renflouement des administrations en situation de crise économique ? Les collectivités locales peuvent-elles faire faillite ?
 - Majoration d'impôts ? Moratoire ? etc.
- Montant des emprunts et de la dette contractés par les administrations infranationales.
 - Pour chaque année : emprunts à long terme en brut et en net ; emprunts à court terme en brut et en net ; revenus du capital, y compris le produit des cessions d'actifs.
 - Pour la fin de l'année précédente : encours de l'endettement à long terme et de l'endettement à court terme ; actifs financiers.

2.3.7. Dépenses

Dans les enquêtes, on a réparti les dépenses par fonction et par nature économique.

La répartition des dépenses par fonction. Les dépenses sont présentées selon la classification traditionnelle COFOG (classification des fonctions de dépense des administrations) du Système de comptabilité nationale des Nations Unies, également utilisée par l'OCDE dans ses comptes nationaux annuels et par le FMI dans ses Statistiques des finances publiques. Les 14 principales rubriques fonctionnelles peuvent être décomposées en sous-groupes, correspondant aux moyens ou aux programmes qui mettent en œuvre les objectifs généraux des administrations publiques. Avec ces classifications à 2 ou 3 chiffres, on peut faire apparaître les données par niveau de programme ou de sous-programme.

On a demandé aux pays de remplir les cadres types en décomposant la fonction, autant que la disponibilité et la validité des données le rendaient possible.

L'idée directrice est que les domaines les plus significatifs de dépenses à l'échelon d'administration considérés doivent de préférence être divisés jusqu'au niveau fonctionnel du sous-groupe ou du programme. Cela implique de présenter un minimum de 6 à 8 fonctions désagrégées.

Afin de donner un aperçu général introductif de la répartition globale des responsabilités et pouvoirs aux différents niveaux d'administration, on a demandé aux pays d'insérer une présentation écrite qui fasse état de la base juridique des activités infranationales. Cette présentation devait se fonder sur des considérations telles que :

- Quel est le niveau compétent ? Cette compétence est-elle intégrale ou partagée avec d'autres niveaux d'administration ?

- Des indications générales sur la nature de cette compétence, par exemple s'il s'agit d'un exercice direct ou indirect de la responsabilité ; d'une compétence assignée ou « omniprésente ».

Dans les développements ci-dessus, on a rapproché un certain nombre d'indicateurs d'autonomie budgétaire des ressources dont disposent les administrations infranationales. En général, il y a probablement une corrélation positive entre la solidité des recettes locales et la décentralisation de la maîtrise des dépenses, mais elle ne va pas de soi.

De même, on peut légitimement faire l'hypothèse qu'un pourcentage élevé de dépenses infranationales dans le total des dépenses publiques s'accompagne d'une décentralisation des responsabilités et des compétences. Toutefois, on ne peut supposer que cette relation existe forcément ou qu'elle soit proportionnelle, car ce pourcentage n'implique pas en lui-même que le contrôle et la responsabilité soient exercés par les instances locales.

Les indicateurs de la maîtrise des autorités infranationales ou nationales sur les dépenses exécutées au niveau infranational doivent se référer à une présentation du cadre politique et administratif régissant les services locaux, secteur par secteur.

On peut en donner une première esquisse sur la base des deux rubriques indiquées ci-dessous. Néanmoins, si l'on veut que les informations présentées soient comparables, il faut les détailler spécifiquement pour chaque secteur des activités infranationales : par exemple, les transports publics, la collecte des déchets, les bibliothèques locales, la lutte contre l'incendie, l'enseignement primaire, la santé publique et les hôpitaux (voir aussi tableau 2.2).

Tableau 2.2. **Cadre général des aspects sectoriels spécifiques de l'autonomie locale en matière de services publics**

	Pouvoir de décision infranational	Contrôle national
Conception des services – formulation de politiques	<ul style="list-style-type: none"> • Autorité pour définir un niveau donné de services et la composition de ceux-ci. • Autorité pour passer des marchés pour les biens et services. 	<ul style="list-style-type: none"> • Activités mandatées : fixation de règles et de normes pour le champ d'application et le niveau des services. Orientation générale ou spécifique. • Coopération budgétaire : établissement de cadres budgétaires généraux ou spécification par objectifs ou secteurs.
Prestation des services	<ul style="list-style-type: none"> • Délimitation claire des responsabilités par rapport aux autres niveaux d'administration. • Propriété d'entreprises. • Autorité pour recruter et rémunérer le personnel. • Autorité pour négocier les contrats et accords en matière de rémunérations et de conditions de travail. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle par des indicateurs de résultats ou de ressources. • Conception des modalités de la concurrence pour les dépenses : par exemple, mécanismes de sous-traitance. • Règles de gestion économique : par exemple, standardisation du système budgétaire et comptable.

2.3.8. *Les administrations infranationales et leur responsabilité*

Comme on l'a mentionné, les moyens donnés aux administrations infranationales et leur responsabilité vis-à-vis des administrés sont les deux conditions préalables au succès de la délégation de pouvoirs en matière de dépenses et de ressources aux niveaux infranationaux.

Les problèmes de conception budgétaire à traiter seront les suivants :

- La définition des mesures à prendre pour constituer des structures administratives appropriées et leur donner les moyens qui conviennent.
- Les dispositions assurant la transparence budgétaire : l'information du public sur les décisions et activités des administrations dans ce domaine.
- Les contrôles externes indépendants ; audit et procédures similaires.

- Les efforts systématiques à accomplir pour une participation du public à la prestation des services, y compris par le biais d'enquêtes.
- Les dispositions à prendre par l'administration centrale pour favoriser les évolutions administratives dans la prestation des services. Par exemple, instaurer des mécanismes autorégulateurs et mettre les services en concurrence sur le marché.

2.3.9. Résumé – le cadre global des enquêtes sur les conceptions budgétaires

Comme on l'a vu tout au long du chapitre 2, le cadre pour la conception et l'organisation des finances publiques infranationales et des relations financières entre administrations publiques comprend deux « niveaux » :

- Le niveau 1 : les statistiques financières de base pour les niveaux infranationaux, qui présentent des chiffres comparables concernant les recettes des administrations infranationales, y compris les subventions, et leurs dépenses. Ces chiffres sont conformes aux définitions et classifications internationales existantes. A la différence des statistiques internationales, on cherche à répartir les chiffres en distinguant des niveaux supplémentaires d'administration et en s'appuyant sur des informations plus détaillées relatives à la répartition fonctionnelle des financements publics.
- Le niveau 2 : les informations qualitatives fournies par les pays sur les modalités particulières de l'exercice du pouvoir financier au niveau infranational, par exemple le degré d'autonomie infranationale dans les décisions financières et la question des politiques nationales de maîtrise budgétaire.

Ces deux niveaux se retrouvent dans la conception des enquêtes et dans la structure de cette publication. Le chapitre 3 présente les données de niveau 1 provenant des enquêtes, alors que le chapitre 4 traite les problèmes qualitatifs de contrôle national et d'autonomie locale dans les six pays faisant l'objet de l'enquête.

3. LES FINANCES PUBLIQUES INFRANATIONALES. RÉSULTATS DES COMPARAISONS

3.1. Introduction

Le présent chapitre présente les principales conclusions sur le niveau et la composition des dépenses et des recettes infranationales dans les six pays couverts par l'enquête : la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie et la Pologne. Elles concernent surtout les aspects suivants :

- Les caractéristiques des recettes infranationales.
- Les formes d'autonomie des administrations infranationales en ce qui concerne la fiscalité et les autres ressources.
- Les caractéristiques des dépenses infranationales.

Au cours des enquêtes, on a demandé aux pays de fournir les chiffres se rapportant aux deux principaux niveaux d'administration, régional et local. En l'absence d'échelon régional et si les capitales et/ou les zones urbaines ont des fonctions et des responsabilités différentes de celles des « administrations locales », on peut les considérer séparément et les inclure dans l'un des deux niveaux d'administration.

Les six pays ont fourni des données se rapportant aux échelons infranationaux suivants :

- La République tchèque, la Lituanie et l'Estonie ont distingué un seul niveau d'administration infranationale : l'administration locale (communes). Les trois pays disposent d'un échelon régional intermédiaire entre l'administration centrale et les communes. Mais ils ont fait savoir que les « régions » ne sont pas investies de fonctions autonomes et ne peuvent donc être considérées comme une strate administrative indépendante. Le niveau régional intermédiaire est traité comme une partie intégrante de l'administration centrale. On notera néanmoins que, selon le rapport tchèque, les administrations régionales ont commencé à opérer comme échelon administratif indépendant en 2001.

En République tchèque et en Lituanie, il n'y a qu'un niveau d'administration locale, la commune. En Estonie, en revanche, le secteur public local se compose de villes et de communes rurales (ayant la même gamme de compétences), qui peuvent à leur tour être découpées en districts jouissant d'une autonomie limitée.

Selon le rapport soumis par la Hongrie, le système hongrois est caractérisé par l'existence d'un seul échelon d'administration locale infranationale. Une administration locale peut être soit une administration municipale (celle d'un village, d'une ville, d'une ville à statut départemental, de la capitale et de ses districts), soit une administration départementale.

- La Lettonie distingue trois échelons administratifs infranationaux : les communes rurales et les villes, les grandes collectivités locales urbaines (appelées villes républicaines ou grandes villes) et les administrations régionales. Les régions sont considérées comme un échelon séparé d'administration : elles disposent d'un budget propre, géré en toute indépendance, sont dirigées par un conseil politique élu au suffrage indirect et sont financées presque intégralement par des dotations de l'État. Dans cette enquête, la Lettonie a regroupé en deux niveaux les trois séries de données budgétaires infranationales. Les données relatives aux communes rurales et

aux villes ont été agrégées à celles des grandes collectivités urbaines pour représenter le niveau administratif local, bien que leurs fonctions ne soient pas strictement identiques : les communes rurales, qui gèrent les zones les moins développées des campagnes, n'ont pas autant de responsabilités que leurs homologues urbaines.

- En Pologne, les administrations infranationales comprennent trois niveaux depuis 1999 : les gminas et les powiats constituent les deux échelons d'administration locale, tandis que les voïvodies représentent l'administration régionale. Il n'existe pas de hiérarchie entre ces trois échelons. Selon le rapport polonais, on ne dispose que depuis 2000 de données locales et régionales compatibles avec les SFP. Dans ces conditions, la Pologne n'a pas été en mesure de regrouper les trois niveaux en deux ; elle a agrégé tous les chiffres des administrations infranationales sous une seule dénomination (« administrations locales »).
- Le rapport pilote élaboré de 1999 pour le Danemark faisait état de deux niveaux : l'administration régionale et locale. Les autorités de la capitale ont le double statut régional et local mais, pour différentes raisons, il était plus commode de les répertorier en tant qu'administration locale.

En ce qui concerne la présentation des données, seule la Lettonie a pu en fournir pour deux niveaux, alors que les autres pays où existent deux échelons infranationaux autonomes n'ont pu donner, pour des raisons principalement techniques, que des chiffres correspondant à un seul.

Aux fins de comparaison, ce chapitre présente et commente des données concernant les « niveaux infranationaux d'administration ». Les chiffres relatifs aux régions lettonnes ont donc été ajoutés à ceux des administrations locales de ce pays.

3.2. Caractéristiques des recettes infranationales

Le tableau 3.1 résume les caractéristiques des recettes dans les six pays.

S'agissant de l'importance des administrations infranationales, exprimée par le rapport de leurs recettes au PIB en 1999, les pays semblent se diviser en deux groupes. La Lettonie, la Hongrie et la Pologne gravitent autour de 11 à 12 % du PIB, alors que les recettes infranationales en République tchèque, Estonie et Lituanie représentent environ 7.3 à 8.6 % du PIB. Une comparaison des recettes infranationales avec celles de l'ensemble des administrations publiques révèle la même configuration. La proportion des premières dans le PIB en Lettonie, Hongrie et Pologne est juste dans la moyenne des États unitaires de l'OCDE (1997), où 11.5 % du PIB étaient attribués aux administrations infranationales. Il convient toutefois d'interpréter cette information avec prudence. En raison de la transition en cours du secteur public dans les pays d'Europe centrale et orientale, les dépenses et les recettes publiques représentent un pourcentage assez élevé du PIB en comparaison avec les pays de l'OCDE.

Il semble qu'au cours de la période considérée la décentralisation budgétaire ait connu une certaine évolution. En Pologne, la part des administrations infranationales dans les recettes publiques totales a augmenté de plus d'un tiers ; en République tchèque et en Estonie, la progression a été de 10 points. En revanche, en Hongrie, cette proportion est demeurée identique au cours des années 1997-1999. En Lituanie, elle a même diminué.

La composition des recettes infranationales est très variable parmi les six pays et également si on la compare à la moyenne non pondérée des États unitaires de l'OCDE. Les dernières données publiées pour 1999 montrent que la Lituanie et, à un moindre degré, l'Estonie recourent de façon privilégiée aux recettes fiscales pour financer les administrations infranationales. Leur part dans le total des recettes en 1999 représente respectivement 91 % et 68 %, contre 48 % en République tchèque, 56 % en Lettonie, 25 % en Pologne et 33 % en Hongrie. La moyenne de l'OCDE est de 43 % pour 1997. En ce qui concerne les ressources non fiscales, la République tchèque est quelque peu au-dessus de la moyenne de l'OCDE, la Pologne, la Lettonie et la Hongrie en sont proches, tandis que la Lituanie et l'Estonie se situent légèrement au-dessous. Les subventions représentent environ la moitié des recettes en

Tableau 3.1. **Caractéristiques des recettes infranationales : composition par source. Part dans les recettes publiques nationales et dans le PIB, 1997-1999**

	Composition des recettes infranationales (%)									Part des recettes infranationales totales dans les recettes publiques nationales consolidées			Part des recettes infranationales totales dans le PIB (recettes fiscales)		
	Recettes fiscales			Recettes non fiscales			Subventions								
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
République tchèque	54.9	55.6	47.7	26.4	26.8	36.3	18.7	17.5	16.0	18.0	18.3	20.8	7.15 (3.9)	7.2 (4.0)	8.6 (4.1)
Hongrie	28.1	30.6	33.0	18.1	18.0	17.0	53.7	51.3	50.0	26.6	27.4	26.7	11.3 (3.2)	11.5 (3.5)	11.1 (3.7)
Pologne	37.6	36.4	24.5	28.0	27.8	24.2	34.3	35.8	51.3	21.1	21.6	28.8	9.4 (3.5)	9.3 (3.4)	12.0 (2.9)
Estonie	64.6	67.7	68.4	12.9	9.3	9.1	22.5	23.0	22.5	20.0	21.0	22.1	7.8 (5.0)	7.7 (5.2)	7.8 (5.4)
Lettonie	53.9	54.0	56.0	20.7	21.4	20.4	25.3	24.6	23.6	25.3	25.3	26.0	9.9 (5.3)	10.5 (5.6)	10.8 (6.0)
Lituanie	65.7	74.1	91.0	4.7	4.0	4.8	29.6	21.8	4.1	24.2	25.8	22.8	7.5 (4.9)	8.3 (6.2)	7.3 (6.6)
OCDE. Moyenne non pondérée. États unitaires	43.4	–	–	21.7	–	–	38.3	–	–	–	–	–	11.5 (5.0)	–	–

Source : *Statistiques des recettes publiques*, 1965-1999, Paris 2000.

Pologne et en Hongrie, ce qui est supérieur à la moyenne de 38 % constatée dans l'OCDE, alors que les autres pays font état de pourcentages nettement inférieurs à la moyenne.

Le tableau 3.2 illustre la composition des recettes fiscales locales selon leur assiette.

Tableau 3.2. **Classification des impôts locaux en fonction de la matière imposable (en pourcentage), 1999**

	République tchèque	Hongrie	Pologne	Estonie	Lettonie	Lituanie	Moyenne OCDE non pondérée pour les pays unitaires, 1998
1000 Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	89.4	45.0	56.7	90.7	77.4	91.3	40.8
2000 Cotisations de sécurité sociale	–	–	–	–	–	–	–
3000 Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre	–	0.3	–	–	–	–	–
4000 Impôts sur le patrimoine	5.6	13.9	39.6	8.6	21.0	8.7	32.5
5000 Impôts sur les biens et services	4.9	–	3.6	0.7	1.6	–	16.3
6000 Autres impôts	0.1	40.8	0.1	–	–	–	10.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source : (Références OCDE) : *Statistiques des recettes publiques, 1965-1999*, Paris 2000.

Pour 1999, la Lituanie, l'Estonie et la République tchèque ont fait état d'une forte concentration sur une seule matière imposable : 90 % et plus des recettes fiscales locales étaient imputables aux impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital. C'est plus du double de la moyenne de l'OCDE, qui est de 41 %. A en juger par les informations figurant dans les tableaux 3.1 et 3.2, on peut dire que plus de 80 % des recettes totales des administrations locales lituaniennes ressortissent à cette matière imposable. Les impôts sur le patrimoine (catégorie 4000) sont traditionnellement considérés comme une base importante de la fiscalité locale. En Pologne, près de 40 % des recettes fiscales des administrations infranationales en proviennent, ce qui est bien au-dessus de la moyenne de 33 % dans l'OCDE. Pour les cinq autres pays, la part des impôts locaux assis sur le patrimoine est très inférieure à la moyenne. En République tchèque, elle représente seulement quelque 1 % des recettes fiscales totales.

3.3. Caractéristiques de l'autonomie des administrations infranationales en matière d'impôts et autres recettes

Comme on l'a indiqué au chapitre 2, les pouvoirs des administrations locales en matière de finances publiques occupent une place centrale dans le questionnaire établi pour cette enquête. Les données nationales à ce sujet sont résumées sous les trois rubriques suivantes :

- Les ressources fiscales propres, tableau 3.3
- La classification des subventions en relation avec l'autonomie infranationale, tableau 3.4
- La présentation d'ensemble des ressources propres, tableau 3.5

3.3.1. Les ressources fiscales propres

Quand on cherche à définir les recettes fiscales propres des administrations infranationales, le problème essentiel est de délimiter ces ressources aux différents niveaux d'administration. L'OCDE a pris l'initiative de mettre au point un nouveau système de classification des impôts qui reviennent en propre aux administrations infranationales (AI). Avec cette classification, les impôts de ces administrations sont subdivisés en catégories correspondant à un degré décroissant d'autonomie

fiscale et classés ensuite par ordre décroissant de contrôle pouvant être exercé par l'AI sur cette source de recettes :

- (a) l'AI fixe le taux et l'assiette de l'impôt ;
- (b) l'AI fixe uniquement le taux ;
- (c) l'AI fixe uniquement l'assiette ;
- (d.1) l'AI détermine le partage des recettes ;
- (d.2) la clé de répartition ne peut être modifiée qu'avec l'accord de l'AI ;
- (d.3) la clé de répartition, fixée par la loi, peut être modifiée unilatéralement par l'administration centrale ;
- (d.4) la clé de répartition est déterminée annuellement par l'administration centrale dans le cadre du budget ;
- (e) L'administration centrale fixe le taux et l'assiette de l'impôt revenant à l'AI.

Dans les cas allant de (a) à (c), l'administration infranationale jouit d'un contrôle total ou substantiel sur ses impôts. Dans les autres, où il y a partage des impôts, son autonomie fiscale est très limitée ou nulle.

Si l'on se réfère aux résultats de cette enquête (tableau 3.3), pour les « ressources fiscales propres », qui correspondent aux catégories (a) à (c) où l'administration locale a la maîtrise de la base imposable et/ou du taux d'imposition, la Hongrie et la Pologne font figurer, pour 1999, une très forte part de leurs impôts locaux dans ces rubriques. En Hongrie, les autorités locales ont le contrôle du taux de prélèvement et de l'assiette pour 50 % de leurs recettes fiscales, tandis qu'en Pologne, 40 % des recettes fiscales concernent des impôts dont l'autorité locale fixe librement le taux. En Hongrie et en Pologne, les ressources fiscales locales représentent respectivement 10 % et 8 % des impôts perçus par les administrations publiques. La République tchèque et l'Estonie peuvent être « classées » dans une seconde catégorie : 10 % des impôts locaux sont des ressources propres, alors que les 90 % restants font l'objet d'un accord de partage avec l'administration centrale. En Lettonie et en Lituanie, les

Tableau 3.3. **Autonomie fiscale au niveau infranational : degré de contrôle accordé, en pourcentage de l'ensemble des catégories d'impôts**

Catégorie	Impôts des administrations infranationales en % des recettes fiscales totales	a	b	c	d.1	d.2	d.3	d.4	e
République tchèque									
1997	10.8	2.2	6.0	–	–	–	91.8	–	–
1999	11.1	2.7	5.6	–	–	–	91.7	–	–
Hongrie									
1997	8.9		43.5	–	–	–	–	–	56.0
1999	10.4		49.2	–	–	–	–	–	50.8
Pologne									
1997	9.1	–	39.3	0.7	–	–	60.0	–	–
1999	8.3	–	41.9	0.6	–	–	57.6	–	–
Estonie									
1997	14.6	–	9.8	–	–	–	90.2	–	–
1999	16.2	–	9.2	–	–	–	90.8	–	–
Lettonie									
1997	15.7	–	–	–	–	–	–	–	100
1999	17.1	–	–	–	–	–	–	–	100
Lituanie									
1997	16.7	–	–	–	–	–	–	–	100
1999	22.0	–	–	–	–	–	–	–	100

administrations locales ne disposent d'aucune fiscalité propre ; le taux et l'assiette des impôts sont fixés entièrement par l'administration centrale.

La publication intitulée « *Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales* » (Études de politique fiscale de l'OCDE n° 1, 1999) présente les résultats d'une enquête menée auprès de 19 États membres de l'OCDE (y compris la République tchèque, la Hongrie et la Pologne) basée sur les mêmes classifications que la présente enquête. Il ne se dégage pas de tendance claire parmi les États. La situation observée en Pologne et en Hongrie est, dans une certaine mesure, similaire à celle des administrations locales du Portugal et de l'Allemagne (pays fédéral) ; en revanche, la conception de la fiscalité locale en Lettonie et en Lituanie ne semble pas avoir d'équivalent dans les autres pays couverts par l'étude de l'OCDE.

3.3.2. Le régime des subventions sous l'angle de l'autonomie infranationale

La principale distinction établie par le questionnaire de l'enquête est entre les subventions à caractère général et celles à caractère spécifique. Au sein de chacune de ces catégories, on peut trouver différents cas de figure, en fonction des mandats et objectifs de l'administration centrale et du type d'octroi des subventions (caractère plus ou moins discrétionnaire).

Les subventions à caractère général sont celles qui peuvent être utilisées par l'administration infranationale bénéficiaire comme ses propres recettes fiscales. Dans cette catégorie, **les subventions liées à des critères objectifs** sont celles qui sont octroyées en fonction de certaines mesures de la capacité de taxation et/ou des besoins de dépenses, alors que **les subventions également liées à un effort fiscal propre** sont celles qui dépendent de critères objectifs *et* de l'effort fiscal propre d'une autorité, de façon telle qu'un alourdissement des impôts locaux à l'initiative d'une autorité donnée se traduise par un ajustement en hausse des subventions accordées à cette même autorité.

Dans la rubrique **subventions spécifiques**, **les subventions conditionnelles** sont celles dont le montant (appréhendé comme une ressource pour chaque autorité) dépend des dépenses de cette même autorité. Les subventions à **coût standard** sont celles pour lesquelles le pourcentage reversé ne couvre qu'un coût standard donné ou un montant similaire. Si la dépense de l'administration locale est supérieure, il y a réduction ou suppression de la subvention. Dans le régime du **coût réel**, il n'y a pas de limite de ce type, mais les subventions à 100 % sont exclues. Parfois, on accorde une subvention à 100 % parce que l'autorité locale agit comme agent administratif accomplissant une fonction bien définie pour le compte de l'administration centrale. En revanche, les **subventions discrétionnaires** sont celles que l'État central peut accorder ou refuser, et qu'il octroie à une autorité administrative en fonction de circonstances particulières. Il n'existe pas normalement de critères généraux régissant l'octroi de ces subventions.

En parallèle avec les conclusions qui ressortent du tableau 3.3, les informations du tableau 3.4 par les pays permettent de « regrouper » les pays en trois catégories : en République tchèque et en Hongrie, près de 100 % des subventions sont décrites comme spécifiques. En Hongrie, où les subventions représentent environ 50 % du total des recettes infranationales, 95 % sont conditionnelles, spécifiques et accordées selon la formule du coût standard. En République tchèque, environ 50 % des subventions spécifiques sont conditionnelles et 50 % inconditionnelles.

En Lettonie et en Lituanie, 60 à 65 % des subventions étaient classées en 1997 comme ressources liées, c'est-à-dire comme subventions spécifiques, alors que le solde était accordé au titre d'objectifs généraux. En Lituanie, toutefois, une grande partie des subventions s'est vu reconnaître en 1999 un caractère « général », ce qui a laissé subsister une proportion de 45 % de subventions spécifiques. En Lettonie, une tendance contraire a été observée en 1999.

En Estonie et en Pologne, l'octroi des subventions paraît moins à la discrétion de l'administration centrale que dans les quatre autres pays. 60 % sont accordées pour des objectifs généraux et 40 % ont un caractère spécifique. Il convient de noter que les subventions représentent une proportion relativement élevée des recettes infranationales en Pologne (environ 50 %), alors qu'en Estonie la proportion est en moyenne de 20 à 23 %. Compte tenu des changements intervenus (voir plus haut) à

Tableau 3.4. **Caractéristiques des subventions aux administrations infranationales (en pourcentage)**

	Subventions spécifiques				Subventions pour des objectifs généraux				Total	Subventions en % du total des recettes locales
	Courantes				Critères objectifs					
	Conditionnelles		Non conditionnelles	Total	Sans effort fiscal propre	Avec effort fiscal propre	Discretionnaires	Total		
	Coût standard	Coût réel								
République tchèque										
1997	12.8	41.2	46.0	100				100	18.7	
1999	16.0	37.2	46.8	100				100	16.0	
Hongrie										
1997	95.0	1.7	0.6	97.3		0.6	2.1	3.7	100	53.7
1999	94.2	0.6	1.8	96.6		0.6	2.8	3.4	100	50.0
Pologne										
1997	12.5	24.4		36.9	63.1			63.1	100	34.3
1999	14.3	25.1		39.4	60.6			60.6	100	51.3
Estonie										
1997	35.6			35.6		64.4		64.4	100	22.5
1999	40.2			40.2		59.8		59.8	100	22.5
Lettonie										
1997	87.2			87.2	12.7			12.7	100	25.3
1999	90.0			90.0	10.0			10.0	100	23.6
Lituanie										
1997	57.0	4.6		61.6	38.4			38.4	100	29.6
1999	12.7	32.5		45.2	54.7			54.7	100	4.1

partir de 1999, la Lituanie présente aussi un profil proche de celui de ces deux pays. Toutefois, le tableau 3.1 montre que la place des subventions dans les recettes totales est beaucoup plus faible en Lituanie.

3.3.3. Présentation générale des ressources propres

Les informations figurant dans les tableaux 3.3 et 3.4 ainsi que les informations relatives aux ressources infranationales (tableau 3.1) sont résumées au tableau 3.5. L'ensemble des ressources infranationales est répertorié dans les rubriques « ressources propres », « autres ressources à usage discrétionnaire » et « ressources liées » (cf. tableau 3.5).

Ces pays ne semblent pas connaître un modèle commun « d'autonomie des ressources ». La structure des sources de recettes des administrations infranationales est très différenciée ; en outre, leur liberté pour déterminer l'assiette et le taux des impôts, de même que la façon dont les subventions sont conçues, sont très différentes d'un pays à l'autre.

Pourtant, si l'on se réfère aux données du tableau 3.5, des similitudes semblent bien se dégager. En République tchèque, en Hongrie et en Pologne, les ressources propres représentent une proportion élevée du total, à la différence de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie. Dans les trois premiers pays, la proportion se situe entre 33 % et 40 %, alors que dans les trois autres les ressources propres représentent respectivement 15 %, 20 % et 5 %. Toutefois, la nature de ces ressources semble différer profondément au sein du premier groupe de pays. En République tchèque, les recettes non fiscales entrent pour près de 90 % dans les ressources propres, contre quelque 66 % en Pologne et 50 % en Hongrie.

En Estonie, Lettonie et Lituanie, la plus grande part des ressources infranationales figure dans la rubrique, « autres ressources à usage discrétionnaire ». Les accords de partage des impôts ou les impôts entièrement déterminés par l'État central représentent entre 56 % et 91 % des recettes totales dans les trois pays. La Pologne et la République tchèque font figurer environ 45 % des ressources des

Tableau 3.5. **Aperçu des recettes courantes des administrations locales en 1999.**

	En % du financement					
	République tchèque ¹	Hongrie	Pologne	Estonie	Lettonie	Lituanie
I. Ressources propres :	40.2	33.3	35.2	15.4	20.4	4.8
Ressources fiscales, catégories a – c	(3.9)	(16.3)	(10.6)	(6.3)	(0.0)	(0)
Ressources non fiscales	(36.3)	(17.0)	(24.6)	(9.1)	(20.4)	(4.8)
II. Autres ressources à usage discrétionnaire :	43.8	18.5	44.9	75.5	58.4	93.3
Subventions générales	(–)	(1.7)	(30.5)	(13.4)	(2.4)	(2.3)
Partage d'impôts, catégories d – e	(43.8)	(16.8)	(14.4)	(62.1)	(56.0)	(91.0)
III. Ressources liées	16.0	48.2	19.9	9.1	21.2	1.9
Subventions spécifiques	(16.0)	(48.2)	(19.9)	(9.1)	(21.2)	(1.9)
Total	100	100	100	100	100	100

1. la proportion des ressources non fiscales dans les ressources totales a été inhabituellement élevée en 1999. Pour les données relatives à 1997-98, on se reportera au tableau 3.1

administrations infranationales dans cette rubrique, mais le pourcentage tombe à moins de 20 % en Hongrie.

Enfin, si l'on se réfère au « *ressources liées* », la Hongrie y classe environ la moitié des ressources locales, alors qu'à l'autre extrême le pourcentage tombe à 2 % en Lituanie. Dans l'intervalle occupé par les quatre autres pays, cette part des ressources infranationales se situe entre 10 % et 20 %.

Si l'on veut résumer le tableau 3.5 dans une perspective globale, la Pologne et la République tchèque ont des profils assez semblables, de même que l'Estonie et la Lettonie. La structure des ressources locales propres en Hongrie et en Lituanie semble se distinguer de celle des autres pays de façon plus fondamentale.

3.4. La conception budgétaire régionale en Lettonie : résumé

Comme on l'a indiqué au début de ce chapitre, la Pologne et la Lettonie sont les seuls pays disposant d'un niveau régional d'administration autonome. Mais, seule la Lettonie a été en mesure de transmettre des données sur les finances des administrations régionales.

La structure des ressources régionales en Lettonie est résumée aux tableaux 3.1 et 3.5 du rapport national letton. Au cours des trois années faisant l'objet du rapport, la composition des ressources semble avoir profondément évolué. Les administrations régionales sont très dépendantes des subventions, qui contribuaient à 73.1 % de leurs recettes totales en 1999, près du double de 1997. 83.9 % du total des subventions sont décrites comme spécifiques. En 1998-99, aucune ressource fiscale n'a été affectée aux administrations régionales.

Cette tendance à la privation chronique de recettes « propres » s'accompagne d'un effondrement des ressources régionales : leur part dans les ressources consolidées des administrations a diminué de 80 % pour tomber à un insignifiant 2 % en 1999. Il en va de même de leur part dans le PIB, qui ne représentait la même année que 0.8 %.

3.5. Caractéristiques des dépenses infranationales

Comme il a été indiqué en présentant les caractéristiques des recettes, le montant des dépenses décentralisées, défini comme la proportion des dépenses totales des administrations publiques effectuées par les autorités infranationales, est un peu plus élevé en Hongrie, Lettonie et Pologne que dans les trois autres pays : les chiffres sont proches de 24 % pour la Hongrie et la Lettonie et de 28 % pour la Pologne, alors qu'en République tchèque, Estonie et Lituanie les proportions sont respectivement de 18 %, 20 % et 20 % (tableau 3.6).

Tableau 3.6. **Dépenses infranationales courantes réparties par fonction, en pourcentage des dépenses publiques infranationales (A) et en proportion des dépenses consolidées des administrations publiques par type de dépense (B) (1999)**

	République tchèque		Hongrie		Pologne		Estonie		Latvia		Lithuania		OECD-benchmark Denmark – (1996) 1)	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
1 Services publics généraux	13.5	42.9	14.3	47.2	8.8	44.0	13.5	37.5	13.0	42.2	4.6	20.8	5.2	29.0
2 Défense	0.05	0.2	0.05	0.6	0.02	0.2	0.02	0.2	–	–	0	0	0	0
3 Ordre et sécurité publics	2.5	9.8	1.2	7.6	5.1	32.6	0.3	0.9	1.6	6.3	0.8	2.6	0.3	9.3
4 Éducation	10.0	18.1	32.6	66.2	33.9	71.2	40.8	49.2	49.5	73.2	56.3	68.0	16.2	52.3
5 Santé	1.1	1.3	18.6	43.8	2.5	7.0	1.2	1.5	1.1	2.6	0.5	0.7	21.5	98.1
6 Sécurité sociale et protection sociale	9.3	5.1	16.1	11.1	10.9	6.8	12.5	7.5	8.7	4.9	16.1	8.7	43.9	48.8
7 Logement et équipements collectifs	31.7	79.1	8.6	*	22.8	88.5	10.4	97.7	10.4	80.1	7.9	100	0.7	22.0
8 Loisirs, culture et cultes	6.8	54.6	4.6	46.5	5.1	74.4	9.0	40.6	5.6	47.1	4.9	36.2	3.5	57.0
9 Énergie	0.04	1.8	–	–	–	–	1.0	100	0.06	50.0	3.1	94.3	0	0.2
10 Agriculture, forêt, pêche et chasse	0.6	5.1	0.7	5.2	2.2	32.5	0.07	0.6	0.1	0.6	0.01	0.02	0.04	4.8
11 Industries extractives, industries manufacturières et construction, à l'exception de l'énergie	0.2	9.3	0.07	12.7	0.6	28.0	–	–	–	–	–	–	0.1	12.9
12 Transports et communications	17.7	43.7	1.2	12.2	7.1	64.0	5.5	18.4	4.5	23.0	3.4	15.4	4.6	48.0
13 Autres activités économiques	0.6	3.5	1.0	10.6	0.3	18.0	1.7	39.4	0.2	4.2	0.04	1.8	2.7	35.5
14 Autres fonctions	5.7	42.9	0.8	1.0	0.6	2.3	3.8	26.8	5.1	39.0	2.2	6.2	1.2	4.3
15 Ensemble	100	18.3	100	23.7	100	27.6	100	19.7	100	23.1	100	19.6	100	43.9
Total des dépenses administratives courantes en % du PIB	43.0		44.0		43.6		36.2		41.4		32.1			
Total des dépenses courantes infranationales en % du PIB	7.9		10.4		12.1		7.1		9.5		6.3			

Colonne B : dépenses courantes locales en % des dépenses courantes de l'État

* Les chiffres comprennent les cotisations de sécurité sociale, mais sur une base non consolidée. Les données ne sont donc pas compatibles.

Source : IDB 2000, rapport national danois.

Il existe des différences sensibles dans la composition des dépenses par secteur entre les pays (colonne A). En République tchèque, plus de 60 % des dépenses infranationales sont imputables à trois secteurs : le « logement », les « transports et communications » et les « services publics généraux ». Cette structure des charges représente, dans une certaine mesure, les fonctions conférées de façon transitoire aux administrations infranationales dans le cadre global des politiques économiques de transition conduites par la République tchèque. Pour plus d'informations sur ce point, on se référera aux développements consacrés ci-dessous aux « dépenses de logement ».

On trouve une concentration analogue des dépenses en Lituanie, mais dans des domaines très différents. Près des deux tiers des dépenses totales des administrations infranationales vont à l'action sociale, sous les rubriques « éducation » et « sécurité et protection sociales ». On constate une tendance similaire, mais à un moindre degré, en Estonie.

En Pologne, Hongrie et Lettonie, les dépenses infranationales sont plus diversifiées. C'est seulement en Hongrie que la santé représente une proportion relativement forte des activités locales. Ce pays semble présenter le même degré de concentration sur les services sociaux que la Lituanie, la proportion des dépenses totales infranationales consacrée à l'éducation, à la santé, à la sécurité sociale et à la protection sociale représentant 66 à 67 %.

Dans tous les pays, sauf la République tchèque, l'éducation constitue apparemment une responsabilité importante des administrations locales. Elle représente 33 % de leurs dépenses en Pologne et en Hongrie et à 50 % ou plus en Lettonie et en Lituanie. Comme on le voit à la colonne B du tableau 3.6, les administrations infranationales de tous ces pays contribuent pour une large part aux dépenses totales d'éducation des administrations publiques : de 50 % en Estonie à 71 % en Pologne.

La proportion infranationale des dépenses des administrations publiques est à peu près la même dans le secteur du « logement ». Bien que celui-ci n'absorbe qu'une faible proportion des dépenses publiques dans la plupart de ces pays (à l'exception de la Pologne et de la République tchèque), la fraction assumée par les autorités locales se situe entre 80 % et 100 %.

Dans les deux sous-sections suivantes, on présentera plus en détail l'organisation budgétaire des secteurs de l'« éducation » et du « logement ».

On a ajouté au tableau 3.6 les mêmes chiffres pour le Danemark, qui a été l'objet de l'une des enquêtes pilotes conduites en 1999. Pour un certain nombre de raisons, toute comparaison entre la structure des dépenses des pays de l'OCDE et celle des six économies en transition appelle une certaine circonspection. Il n'en apparaît pas moins qu'au Danemark les collectivités locales assument une plus forte proportion des dépenses totales des administrations publiques que dans chacun des six pays examinés. En même temps, les dépenses y sont encore plus concentrées dans les secteurs de la protection sociale, de l'éducation, de la santé et des services sociaux que dans les pays couverts par l'enquête de 20.

3.6. Informations supplémentaires sur les dépenses d'« éducation » et de « logement » des administrations infranationales

3.6.1. L'éducation

La structure des dépenses infranationales de la République tchèque se distingue nettement de celle des cinq autres pays. C'est particulièrement évident pour l'éducation. Alors que les cinq autres pays la font figurer parmi les principaux secteurs des politiques infranationales, l'éducation ne représente en République tchèque que 10 % des dépenses locales. En outre, la contribution locale à l'ensemble des dépenses consacrées à l'éducation (18 %) est bien inférieure à la moyenne des cinq autres pays (66 %).

Les obligations de dépenses pour l'éducation en République tchèque

En République tchèque, l'éducation est une fonction que se partagent les administrations locales et l'administration centrale. Les responsabilités de chaque commune se répartissent entre celles qui

lui sont propres et celles qui lui sont déléguées. L'éducation appartient à la sphère des responsabilités propres des communes.

Les administrations locales sont chargées de l'éducation préscolaire des enfants et des neuf années d'instruction obligatoire. Cependant, les enseignants sont des agents de l'administration centrale, à laquelle il incombe également d'assurer leur rémunération et d'acquérir une certaine proportion des manuels scolaires. En outre, l'administration centrale aide l'instruction obligatoire et l'éducation préscolaire en versant une subvention par élève, qui correspond à un pourcentage du coût moyen de fonctionnement des écoles. Une subvention de faible montant est également destinée à couvrir le coût de la rénovation des bâtiments scolaires.

De plus, l'État central a la responsabilité de l'enseignement supérieur et de la gestion des établissements spéciaux pour les enfants handicapés et retardés mentaux, bien que certaines grandes villes aient aussi de tels établissements. Certaines collectivités locales offrent des possibilités d'enseignement professionnel, par exemple des écoles de musique et de peinture, qui sont partiellement financées par les élèves. Quand un enfant de moins de 15 ans qui réside dans une commune va à l'école dans une autre, sa commune de résidence acquitte une partie des frais de fonctionnement de l'école de cette autre commune.

Contrairement à la République tchèque, la Lettonie et la Pologne font état de la décentralisation la plus poussée des responsabilités :

- En Lettonie, les administrations infranationales sont investies d'une large compétence pour les dépenses d'éducation. Elles contribuent à près des trois quarts des dépenses nationales. Le tableau 3.6 du rapport national letton indique clairement la répartition des responsabilités de dépenses entre les différents niveaux d'administration : les administrations infranationales sont presque exclusivement responsables de l'éducation primaire et secondaire, alors que l'enseignement supérieur est la prérogative de l'administration centrale. Les dépenses infranationales pour l'éducation primaire et secondaire représentent 82 % des dépenses des administrations publiques, dont la plus grande part (87 %) est à la charge des collectivités locales (villes républicaines, communes rurales et villes). Les régions sont surtout chargées de la formation du personnel enseignant et des méthodes pédagogiques.
- En Pologne, où les administrations infranationales contribuent à une part également très substantielle des dépenses nationales d'éducation (71 %), c'est aussi leur activité la plus importante et elle représente 34 % des dépenses régionales et locales. Bien que les responsabilités dans ce domaine soient partagées entre les autorités centrales et les trois niveaux infranationaux d'administration, ces derniers sont de plus en plus prépondérants. Les ratios observés actuellement résultent d'une très nette progression au cours des années 1997-1999, pendant lesquelles les dépenses infranationales d'éducation ont augmenté de 64.7 % (en termes nominaux). Bien que la quasi-totalité des dépenses locales ait connu une croissance nominale, c'est dans le domaine de l'éducation qu'elle a été la plus forte. Les voïvodies sont responsables de l'enseignement professionnel post-secondaire, les poviats de la création et de la gestion des établissements d'enseignement général, technique et professionnel du deuxième cycle du secondaire ainsi que des établissements d'enseignement sportif, tandis que les gminas sont chargés des jardins d'enfants ainsi que des écoles primaires et des établissements d'enseignement secondaire du premier degré. L'administration centrale est seulement responsable du financement et de la gestion des écoles d'État, de l'enseignement des arts et des établissements d'enseignement supérieur.

3.6.2. Le logement

Les données du tableau 3.6 indiquent clairement que le logement est un domaine d'intervention des autorités infranationales, bien que d'importance relativement réduite, semble-t-il. Seules la République tchèque et la Pologne font état de ratios supérieurs à la moyenne. Le logement et les équipements collectifs constituent, par ordre d'importance, le premier secteur de l'activité locale en République tchèque, et le deuxième en Pologne. Il représente près d'un tiers des dépenses locales en

République tchèque contre 23 % en Pologne. Mais la part des dépenses totales dans ce domaine assumée par les administrations régionales et locales est encore plus élevée en Pologne (90 %) qu'en République tchèque (80 %).

Un examen plus approfondi des deux pays montre que ces fortes proportions de dépenses locales sont dues aux transferts de logements anciennement propriété de l'État central aux administrations locales, qui sont devenues presque totalement responsables du processus de privatisation en cours. Cela semble indiquer que, à la différence des quatre autres pays en transition, les administrations locales de la République tchèque et de la Pologne ont largement maintenu en place l'ancien système de gestion du logement dominé par l'État.

Les obligations de dépenses en matière de logement en République tchèque et en Pologne

De manière générale, les administrations locales de la République tchèque sont responsables du logement. Presque tous les logements qui avaient été construits par l'État avant 1990 ont été transférés aux communes. Toutefois, comme il n'existe ni mandats, ni critères à caractère national pour la prestation de services infranationaux, chaque commune a toute latitude pour décider comment elle entend affecter ses ressources à ses différentes fonctions. Comme l'indique le rapport tchèque (page 18), les communes ont réagi de différentes manières à l'élargissement de leurs responsabilités pour le logement et les équipements collectifs : certaines ont loué les logements, d'autres les ont vendus. Il leur appartenait de choisir quelle partie du parc immobilier elles garderaient et quelle partie elles vendraient ainsi que les conditions de cession. Il y a donc des différences sensibles au sein du pays. Les logements appartenant aux collectivités locales ont été surtout vendus aux occupants. Pour les logements possédés par l'État, les loyers sont réglementés, la puissance publique fixant chaque année le plafond des augmentations. Cette réglementation ne s'applique pas aux appartements nouveaux financés sans aide de l'État central.

En Pologne, tous les logements qui n'appartiennent ni au Trésor public, ni à des personnes privées ou à des collectifs sont la propriété des gminas. Ces dernières sont donc principalement responsables de l'entretien des logements possédés par l'État et doivent effectuer les réparations et les rénovations prévues par la loi du 2 juillet 1994 sur les logements locatifs et les aides au logement. Étant propriétaires des logements, les gminas ont aussi le droit de les vendre.

4. L'ÉQUILIBRE ENTRE LES OBJECTIFS BUDGÉTAIRES NATIONAUX ET L'AUTONOMIE FINANCIÈRE INFRANATIONALE

4.1. Introduction

Outre les indicateurs généraux relatifs aux finances des administrations infranationales, présentés au chapitre 3, les enquêtes par pays traitent un certain nombre de sujets concernant le pouvoir de décision des autorités infranationales en matière financière, notamment l'approche spécifique des relations financières entre les administrations publiques. On trouvera dans le présent chapitre certaines des principales conclusions sur ces différents points.

Les questions sur le mode de décision en matière financière sont regroupées sous la rubrique générale : « Trouver un équilibre entre le pouvoir et l'autonomie des autorités locales sur le plan financier, d'une part, la maîtrise des évolutions macroéconomiques et la discipline budgétaire, d'autre part. » La question de la répartition équilibrée du pouvoir entre les différents niveaux d'administration est bien sûr au cœur de la réflexion sur les réformes dans tous les pays, qu'ils soient membres de l'OCDE ou en transition. Les enquêtes montrent bien que les problèmes de fond ont été pris en considération et que les six pays ont pris des décisions essentielles dans ce domaine. Des réformes sont mises en place dans tous les pays, même si certains problèmes restent pendents et s'il subsiste des poches d'inefficacité.

Comme on l'a indiqué au chapitre 2, il est généralement admis que la décentralisation budgétaire se traduit par un certain nombre de progrès dans l'allocation des ressources. La meilleure manière pour que les services publics locaux répondent aux priorités et aux préférences locales est de laisser les décideurs locaux déterminer le montant et la qualité des prestations, et de mobiliser sur place les ressources correspondantes. Néanmoins, dans les économies en transition, les considérations politiques relevant de l'efficacité allocative doivent se conjuguer au respect des objectifs globaux de stabilisation économique. Cela vaut aussi pour les décisions politiques sur les changements structurels comme les réformes du marché du travail, les programmes de privatisation, etc. Il peut arriver que ces réformes exigent une ferme direction au niveau central, qui implique du même coup une interruption du processus de décentralisation budgétaire.

Pour des raisons évidentes, cette enquête se concentre seulement sur les conditions préalables nécessaires pour concrétiser les progrès que l'on attend de la décentralisation budgétaire sur le plan de l'allocation des ressources. Les gouvernements centraux imposent-ils un dispositif complet de contraintes budgétaires lourdes aux administrations infranationales, pour faire en sorte qu'elles soient politiquement responsables de leur gestion et respectent la discipline budgétaire nationale? Quels types de réglementations et d'accords encadrent la décentralisation des dépenses et du pouvoir de mobiliser des ressources, pour garantir que ce processus donne des résultats positifs et que les objectifs généraux des politiques nationales de dépenses et de maîtrise financière soient atteints?

Afin de faire ressortir les « équilibres » ou les conceptions spécifiques à chaque pays, on a posé les questions et les problèmes suivants dans le questionnaire et, de façon plus précise, dans le cadre des rubriques figurant ci-dessous :

Impôts

Mesures concernant la coordination budgétaire globale et la cohérence des politiques. Quels types de dispositions sont prévues pour assurer la coordination entre les politiques fiscales aux niveaux central et local ? Existe-t-il à l'échelle nationale des restrictions à l'autonomie locale ; des objectifs assignés à chaque administration locale sur le montant maximal d'une ressource spécifique ; des objectifs portant sur la fourchette (entre un minimum et un maximum) d'un taux d'imposition particulier ? Des exemptions concernant des bases imposables déterminées de façon centralisée, etc. ?

- Les administrations infranationales ont-elles ou non toute latitude pour instituer des impôts ?
- Les impôts sont-ils assortis de taux planchers (cf. ci-dessus) ?

Mesures nationales visant à maximiser les ressources prélevées par les services fiscaux locaux. Concours apporté par l'État central aux services fiscaux locaux pour développer leurs capacités sur tous les plans, y compris l'utilisation de systèmes centralisés à l'appui des moyens locaux.

Assistance de l'administration centrale pour une exploitation optimale des ressources fiscales infranationales, par exemple en recourant à des systèmes nationaux d'évaluation.

Ressources non fiscales

Quels types de mesures générales y-a-t-il pour limiter et contrôler les ressources non fiscales des administrations infranationales ? Ces dernières sont-elles généralement autorisées à encourir des déficits et à les couvrir par des recettes non fiscales ?

Subventions

Quelles sont les mesures globales prises pour empêcher les administrations infranationales d'exercer des pressions sur le budget national ? Comment les enveloppes totales annuelles de subventions sont-elles déterminées ? Est-ce automatique (par exemple, sont-elles fixées précisément par la loi) ? Est-ce un pourcentage des recettes courantes (on indiquera la nature de la ressource, par exemple en fonction de la matière imposable) ? Ou sont-elles fixées de façon discrétionnaire par la loi de finances nationale ? Comment les subventions sont-elles octroyées ? On se reportera aux catégories décrites dans les tableaux.

Des réformes ont-elles été introduites pour corriger les défauts de la conception globale des relations entre administrations publiques, c'est-à-dire l'absence de relations et de procédures stables, fiables, transparentes, bien documentées et reposant sur des formules établies ?

Emprunts

Procédures de renflouement des administrations infranationales. Dans quelle mesure leurs découverts budgétaires peuvent-ils être imputés à l'administration centrale ? Celle-ci fixe-t-elle des conditions pour venir en aide aux administrations infranationales déficitaires ?

Dépenses

Les responsabilités de dépenses sont-elles assignées clairement aux différents niveaux d'administration ? Quelle est la taille des unités administratives la plus appropriée à une gestion efficace en termes de coût des services publics infranationaux ?

Contrôle macroéconomique des administrations locales. Coopération budgétaire (pour les dépenses) entre le niveau central et les niveaux infranationaux. Principales caractéristiques des instruments en usage pour le contrôle central des institutions dépensières et procédures de contrôle des dépenses. Modalités de prise de décision. Résumé des réformes récentes des relations entre administration centrale et administrations locales. Contexte et objectifs. Y-a-t-il eu des réformes imputables aux insuffisances dans la conception globale des systèmes de coopération budgétaire, à savoir l'absence de relations et de procédures stables, fiables, transparentes, bien documentées et reposant sur des formules établies ?

Coopération spécifique en matière budgétaire. Compensations financières accordées quand les administrations infranationales se voient conférer de nouvelles activités : en fonction de quels principes la compensation est-elle calculée ?

Les réponses de l'enquête à ces questions sont résumées dans les sous-sections suivantes (4.2, 4.3). 4.2 traite les problèmes de dimension des administrations infranationales et d'imputation de dépenses à ces entités. 4.3 résume la situation observée en ce qui concerne le cadre des finances infranationales.

4.2. La dimension des administrations infranationales et la répartition des dépenses

4.2.1. La dimension des administrations infranationales

En ce qui concerne la taille des communes, un résultat important de l'enquête sur les six pays est de faire apparaître un problème de morcellement. Dans tous ces pays, à l'exception de la Lituanie, la plupart des responsabilités locales en matière de dépenses sont assurées par un grand nombre d'administrations locales, souvent de taille réduite. On le voit en République tchèque où près de 80 % des communes (1999) ne comptaient pas plus de 999 habitants ; en Hongrie, c'était le cas de 53.7 % d'entre elles en 2000. En Lettonie également, l'administration territoriale est très éclatée, plus des deux tiers des communes (71.4 %) ayant moins de 2 000 habitants. En Estonie, la population de 85 % des communes n'excède pas 5 000 habitants. La structure administrative territoriale est assez différente en Pologne et en Lituanie, où les communes sont plus grandes : selon le rapport polonais, les deux tiers ont moins de 10 000 habitants. La Lituanie diffère très sensiblement des autres pays, avec son administration locale très concentrée : seulement 3.3 % des communes ont moins de 10 000 habitants.

Tableau 4.1. Répartition par taille des communes pour diverses années

Nombre d'habitants	Proportion des communes (A), proportion de la population(B)											
	République tchèque (1999)		Hongrie (2000)		Pologne (2000)		Estonie (1999)		Lettonie (2000)		Lituanie (2000)	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
-999	79.6	16.8	53.7	7.5	23.4	5.9	10	1	32.3	5.6	3.3	0.3
-1 999	90.0	25.6	74.7	16.7			49	11	71.4	18.2		
-4 999	95.8	36.2	91.0	31.5			85	30	91.1	31.5		
-9 999	97.9	45.3	95.5	40.9	66	25.4	94	40	95.5	38.8		
-49 999	99.7	66.8	99.3	63.6	96	61.9	98	52	99.1	54.2	66.6	32
-99 999	99.9	79.0	99.7	71.1	98.2		99	64	99.6	62.9	91.6	60
> 100 000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Pour un fonctionnement des services locaux efficace en termes de coût, il faut effectivement que les collectivités locales aient une certaine dimension. Par exemple, on considère habituellement que des communes de moins de 6 000 à 8 000 habitants sont trop petites pour gérer leurs propres écoles et les équipements nécessaires à l'instruction primaire. A l'exception de la Lituanie, tous ces pays vont au devant de sérieux problèmes pour assigner aux administrations infranationales la responsabilité spécifique et exclusive d'exercer des fonctions décentralisées. Sur ces points, on se référera à la sous-section 4.2.2.

Le rapport national estonien contient certains éléments indiquant que des administrations locales de petite dimension ont des capacités moindres pour mettre à la disposition du public des services et des infrastructures. Des recherches consacrées à la situation socio-économique des administrations locales ont conclu que l'efficacité inférieure de certaines petites communes était surtout due à l'insuffisance de leurs ressources financières. Les autres enquêtes nationales n'ont pas fait état de recherches et résultats d'études analogues.

4.2.2. La répartition des dépenses entre les différents niveaux d'administration

Les six pays ont indiqué dans leurs rapports l'existence d'un chevauchement et d'un partage de fonctions entre les différents niveaux d'administration. Ils ont fait état d'un certain nombre de

problèmes qui sont autant d'obstacles sérieux sur la voie de l'efficacité globale et de la responsabilité politique des autorités locales.

En Lettonie, les administrations locales et les régions exercent des fonctions à titre obligatoire (fonctions de nature permanente ou temporaire) et d'autres de façon volontaire. Ces fonctions ne sont pas, dans bien des cas, conférées explicitement à un échelon donné d'administration. Selon la contribution lettone, « la loi ne prévoit pas en détail les normes à respecter et ne stipule que très rarement un niveau de service minimal ». Et elle ajoute que « la manière dont ces fonctions sont divisées ... dépend des capacités des administrations régionales et locales et des initiatives personnelles des responsables politiques et des agents publics ». Une commune a également la possibilité de renoncer à certaines fonctions en les transférant, par accord mutuel, à une autre commune.

La contribution hongroise décrit une administration locale à la structure très éclatée : dans plus de la moitié des communes (54 %), la population est inférieure à 1 000 habitants. Pourtant, dans ce cadre, toutes les communes, quelle que soit leur dimension, se voient en principe attribuer les mêmes droits et obligations. Aucune réglementation spécifique ne vise les services publics que les communes « les plus petites » doivent assurer. « Toutes les collectivités locales ont les mêmes droits, ce qui signifie que le système d'inspiration soviétique de subordination et de hiérarchie a pris fin ». En ce qui concerne les obligations, « une administration locale est en droit de déterminer les moyens d'assurer ses diverses responsabilités, en fonction des aspirations et exigences des administrés et de ses ressources financières ». Comme en Lettonie, les collectivités locales peuvent conclure des accords prévoyant le transfert de certains services à d'autres collectivités.

En Pologne, la législation spécifie les compétences intrinsèques des autorités locales et régionales. On peut établir une distinction entre les fonctions obligatoires et facultatives. Selon la loi du 8 mars 1990, toutes les affaires publiques de nature locale que le législateur n'assigne pas à d'autres autorités sont de la compétence des collectivités locales. Les poviats s'occupent des problèmes intéressant plusieurs communes à la fois, alors que les voïvodies établissent les stratégies de développement régional. La contribution polonaise indique clairement le rôle et les obligations des administrations locales et des régions dans chaque domaine d'action, tel qu'il ressort de la loi. Le principe qui commande la répartition du pouvoir est celui de la subsidiarité. Comme l'indique le rapport polonais, la principale difficulté est, semble-t-il, que la décentralisation des fonctions aux niveaux local et régional ne s'est pas accompagnée d'une décentralisation suffisante des ressources infranationales propres. « Une très large part des responsabilités déléguées, notamment celles assumées par les poviats et le voïvodies, demeure financée par des transferts en provenance du budget de l'État. »

En République tchèque, on distingue parmi les responsabilités des administrations locales celles qui leur sont propres et celles qui leur sont déléguées. Les affaires déléguées comprennent la contribution locale à des tâches administratives relevant de l'État comme l'état civil. Toutefois, « toutes les communes ne remplissent pas l'ensemble des fonctions faisant partie des responsabilités déléguées ». 6 % d'entre elles le font, alors que les 94 % restantes les ont, à leur tour, déléguées à de plus grandes communes. Seuls le logement et les équipements collectifs sont du ressort exclusif des administrations locales. Toutes les autres fonctions locales sont partagées entre l'administration centrale et les entités locales. Néanmoins, les administrations locales ont la haute main sur les loisirs, la culture et les affaires religieuses. Contrairement à la plupart des pays, la sécurité sociale, la protection sociale et la santé sont des domaines où l'administration centrale joue un rôle prépondérant.

En Estonie, à la différence de la République tchèque, « la plupart des responsabilités exercées par l'administration locale le sont pleinement et exclusivement, mais certaines fonctions sont partagées entre les collectivités locales et l'État central ». La santé est un exemple de responsabilité partagée. Il semble que la loi prévoit de façon assez claire le rôle et les obligations de l'administration locale dans chaque secteur. Outre leurs propres fonctions, les collectivités locales peuvent exercer certaines de

celles de l'État central « qu'il est possible de déléguer par contrat entre un organe habilité de l'administration centrale et un service local particulier ». (Page 18).

En Lituanie, les missions publiques sont exercées par l'administration centrale et les administrations locales. Les régions se sont également vu conférer leurs propres obligations, compétences et responsabilités par délégation de l'État central. La loi prévoit que les seules fonctions du ressort exclusif de l'échelon local sont le logement et les équipements collectifs. La politique énergétique d'intérêt local est l'objet d'une répartition inhabituelle des responsabilités, puisque les administrations locales ont reçu dans ce domaine une compétence globale, en particulier pour le chauffage urbain.

On résumera les questions de la répartition des responsabilités et de la « dimension » en disant que la structure fragmentée de l'administration locale, qui crée une situation où « il y a trop de collectivités et de trop petite taille », explique en partie certains des problèmes d'opacité et de dispersion des responsabilités. Il faut recourir à des exceptions et à des exemptions en matière de répartition des fonctions, du fait que toutes les communes n'ont pas les moyens nécessaires pour y faire face. Des dispositions sont prises pour permettre le transfert (volontaire) de tâches à d'autres types ou niveaux d'administration ; pour la même raison, les lois et les réglementations visant des domaines spécifiques de l'action administrative prévoient peu ou pas du tout d'obligations normatives pour les prestations de service au niveau local.

Cet état de fait limite les possibilités de responsabilité politique au niveau local ; il ne permet pas d'assurer à la fois l'efficacité en termes de coût des services locaux et le respect d'objectifs stricts pour les dépenses publiques nationales.

4.3. Appréciation du cadre financier infranational

On résumera maintenant les enquêtes menées dans les différents pays sur l'organisation financière infranationale. On rendra compte des conclusions, pays par pays, en se référant principalement au contenu des rapports nationaux sur ce point. Les résumés renvoient directement à l'énoncé des questions présentées sous 4.1. Pour plus de détails sur chaque pays, on se reportera aux *annexes* de la publication. Si l'on recherche une analyse exhaustive du cadre des finances publiques locales dans ces pays, on consultera les rapports dans leur intégralité sur le CD-Rom accompagnant cette publication.

4.3.1. Lituanie

Les ressources fiscales. Conformément à la législation lituanienne, le gouvernement central est seul habilité à fixer le taux et l'assiette des impôts affectés aux administrations locales. Il le fait sur une base pluriannuelle.

Les administrations locales ont le droit de déterminer le taux et l'assiette des redevances qu'elles perçoivent et des ressources budgétaires obtenues en contrepartie des services rendus. Ces deux catégories représentent jusqu'à 10 % de l'ensemble des **ressources non fiscales** des collectivités locales.

L'enveloppe des **subventions** à caractère général est arrêtée en fonction du montant total des dépenses des collectivités locales prévisibles sur la période considérée, diminué de leurs recettes fiscales et non fiscales et des subventions spécifiques inscrites au budget de l'État.

Les emprunts et les aides d'urgence. Les conseils municipaux approuvent les budgets, qui doivent être présentés en équilibre. Si une collectivité a l'intention de réemprunter ou d'accorder une garantie ou une caution, elle doit y être autorisée par le ministère des Finances. Ce dernier fixe des plafonds aux emprunts des collectivités locales.

Les dépenses et la concertation budgétaire. Le volume global des dépenses des collectivités locales est fixé en pourcentage du total des dépenses publiques. Les principaux indicateurs qui déterminent le montant des dépenses locales et les degrés de péréquation sont planifiés sur trois ans, afin d'aider les collectivités locales à établir des prévisions stables de leurs propres activités, priorités

et investissements, et d'améliorer l'offre de services. Le gouvernement et l'Association des communes soumettent ces indicateurs à l'approbation du Parlement pour une période de trois ans. L'évaluation des besoins budgétaires d'une commune s'appuie sur le calcul du niveau des dépenses nécessaires, déterminé sur une base triennale.

La compensation des charges nouvelles. Outre les nouveaux projets de loi, de décret ou d'autre acte juridique concernant les institutions de l'État et les collectivités locales, toute nouvelle activité envisagée doit être assortie d'une évaluation de son coût financier et de son incidence sur les recettes et les dépenses. Cela n'emporte pas, semble-t-il, garantie explicite d'une compensation tangible de l'augmentation des charges locales.

4.3.2. Lettonie

En Lettonie comme en Lituanie, il n'existe pas **d'impôts** locaux ; tous les impôts sont fixés et collectés par l'État central. Une partie des recettes perçues est allouée aux budgets locaux. Le taux et l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (principale ressource des administrations locales) sont déterminés par les autorités nationales sans influence des autorités locales. Ces dernières se voient garantir les ressources fiscales correspondant aux prévisions du gouvernement.

Le ministère des Finances arrête une prévision de la totalité des **ressources non fiscales** pour l'exercice budgétaire, fondée sur l'évolution macroéconomique. Cette estimation figure dans la procédure annuelle de discussion et d'accord entre le Conseil des ministres et l'Union des collectivités locales. Les administrations locales établissent aussi des prévisions pour leurs recettes non fiscales propres, qu'elles gèrent elles-mêmes. Il n'y a pas de contrôle sur cette source de revenu.

Les subventions. L'enveloppe et les objectifs des subventions, spécifiques comme générales, sont fixés chaque année par la loi de finances. Les subventions spécifiques concernent surtout les rémunérations, les investissements et les questions d'aménagement, alors que les subventions générales sont affectées entre autres au *Fonds de péréquation des collectivités locales* ; depuis 1999, elles sont octroyées aux communes au titre de l'application de la réforme territoriale. Comme le mentionne le rapport letton, le principal problème posé par le système actuel de subventionnement est, semble-t-il, le calcul des besoins totaux de dépenses d'une année avant le début de l'exercice budgétaire suivant.

Le cadre de la politique d'**emprunt** a été renforcé, en 1996-1997, par une réglementation détaillée instituant un plafond annuel pour les emprunts et les garanties, qui doit être arrêté par la loi de finances de l'année. L'endettement annuel des collectivités locales est limité et inscrit dans le budget de la nation. En 1996, on a créé un organisme de supervision des emprunts des collectivités locales, par décret pris en Conseil des ministres. La Banque d'État lettone, l'État et l'Union des collectivités locales en sont membres. Cet organisme doit approuver tous les emprunts contractés et les garanties accordées par les collectivités locales. Il dispose de très larges pouvoirs de réglementation et de supervision des emprunts et des garanties, y compris celui de les approuver par délégation du Conseil des ministres.

Il existe un fonds spécial de stabilisation à l'intention des collectivités locales qui souffrent de graves problèmes économiques appelant un soutien. Des procédures de renflouement sont prévues par la loi. Il n'existe pas de limitations strictes des emprunts locaux supplémentaires.

La concertation budgétaire. L'enveloppe financière globale, c'est-à-dire la totalité du financement des charges locales pour l'année suivante, résulte de négociations entre l'État central et les administrations locales dans le cadre de protocoles annuels. Ces protocoles concernent l'ensemble des dépenses et des recettes locales ainsi que les subventions de l'État et la composition des ressources. Les collectivités locales ont toute latitude pour préparer, approuver et gérer leur budget, comme pour décider de dépenses. Cependant, les charges pour l'exercice ne peuvent dépasser le total des ressources estimées pour la même année et du solde reporté des années précédentes. La loi prévoit d'accorder une compensation aux collectivités locales au titre de nouvelles fonctions ou de modifications de leurs activités existantes. Les financements publics destinés à couvrir l'augmentation

des charges ou la diminution des recettes du budget local doivent être prévus par toute nouvelle loi ou tout nouveau décret. En pratique, ces procédures ne sont pas toujours respectées.

Les normes nationales applicables aux dépenses. En général, il n'existe pas de contrôle de la prestation des services fournis par les administrations locales. Celles-ci sont libres d'offrir des services conformément à la loi, d'en organiser la prestation etc. Dans certains domaines, comme l'éducation, la protection sociale et l'environnement, les normes sont très peu nombreuses et le niveau des services est le plus souvent à la discrétion de l'administration locale.

4.3.3. Estonie

L'utilisation des **ressources fiscales propres**. Le produit en est marginal. A Tallin, par exemple, trois seulement des taxes municipales potentielles sont levées : celles sur la publicité, sur les voies privatives et sur les véhicules à moteur. Le produit de l'ensemble des impôts locaux ne représentait que 2.3 % des ressources brutes de Tallin en 1999. Il constituait environ 85 % du total des impôts locaux estoniens. Au cours des dernières années, plusieurs impôts (l'impôt de capitation, l'impôt local sur le revenu et la taxe sur les spectacles) n'ont pas été prélevés par les collectivités locales. Selon le rapport estonien, les principales raisons de cette situation sont les suivantes : le système de financement en tant que tel ne favorise pas la fiscalité locale ; celle-ci est difficile à administrer en raison de l'absence de services fiscaux locaux ; enfin, les communes préfèrent puiser leurs ressources dans les redevances, car la perception d'impôts locaux est impopulaire auprès des administrés.

En Estonie, les collectivités locales sont libres de financer leurs dépenses par des **ressources non fiscales**. Ces dernières ne font pas l'objet d'une réglementation spécifique. Il existe une telle réglementation pour les revenus de la propriété (comme pour ceux provenant des ressources naturelles), les redevances et les amendes, mais elle concerne l'ensemble des administrations.

Le montant total et les enveloppes annuelles de **subventions** à caractère général sont fixés lors de négociations entre le gouvernement et une « assemblée coopérative » créée par les associations de collectivités locales.

Les emprunts. Les budgets locaux doivent être équilibrés (il faut que les rentrées égalent les sorties). Dans quelques cas seulement, l'État central a aidé les collectivités locales endettées en leur accordant des prêts supplémentaires et jusqu'à présent une seule a été renflouée (en 2000). On n'a pas encore mis au point une réglementation uniforme pour de telles opérations.

Les dépenses et la concertation budgétaire. Les administrations locales établissent librement leur budget et leurs dépenses ne sont pas assujetties à des plafonds. L'administration centrale a déterminé un niveau normatif pour certaines prestations des services publics, mais sans y adjoindre des objectifs financiers assignés à tel ou tel domaine des dépenses locales. Toutefois, l'État central contrôle les dépenses locales en fixant le taux de prélèvement des impôts d'État et en accordant des subventions : il arrête les dotations au Fonds de soutien et le montant des concours accordés à des fins spécifiques.

Le financement des charges supplémentaires imposées par la loi est toujours l'objet d'une attention particulière. Néanmoins, les administrations locales réclament davantage de moyens budgétaires pour les fonctions qui leur sont conférées par le législateur et estiment que les transferts qu'elles reçoivent du Fonds de soutien pour les accomplir ne sont pas à la hauteur des normes nationales s'appliquant à leurs prestations de services.

4.3.4. République tchèque

La fiscalité. En République tchèque, les organes centraux de l'État gèrent l'essentiel des impôts locaux, y compris leur collecte et l'affectation de leur produit. Seules certaines taxes et des redevances d'une faible importance budgétaire, prélevées sur des biens et services spécifiques, sont entièrement du ressort des autorités locales.

Les collectivités locales ont toute latitude pour fixer les taux des taxes locales sur les biens et services, dans le cadre de plafonds déterminés par la loi nationale. Elles sont également libres de

définir l'assiette fiscale en prévoyant des exemptions et divers allègements. Elles collectent ces taxes et bénéficient exclusivement de leur produit. Pour ce qui est de la fréquence de l'application des taxes locales sur les biens et services, environ 90 % des communes font usage de leur droit et appliquent au moins une taxe.

A partir de 2001, la fiscalité des collectivités locales sera réformée. De manière générale, la totalité des recettes fiscales sera centralisée et une partie d'entre elles restituée aux budgets locaux. Le fait que les autorités locales n'ont pas la maîtrise des taux de l'impôt, de la matière imposable, de la collecte et de la part qui leur revient dans le produit de l'impôt permet de considérer que l'impôt sur le revenu frappant les salaires ou l'impôt sur le revenu des travailleurs indépendants, l'impôt sur les sociétés et la taxe sur le retrait des terres agricoles sont des impôts de l'État central. C'est seulement parce que le produit des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur le retrait de terres agricoles est affecté à la zone où il a été collecté que cela rapproche d'une « fiscalité propre » des administrations locales. La gestion de la fiscalité locale sera similaire à la gestion actuelle des redevances par les administrations locales. Il n'y aura pas de système national d'évaluation ni d'encadrement national des recettes.

Il n'existe pas de limites nationales au financement du déficit par des **ressources non fiscales**. Il est possible de financer le déficit par des ressources fiscales, par des ressources non fiscales ou par l'emprunt. L'octroi de certaines subventions de l'État central est conditionné par un critère selon lequel le ratio entre le déficit d'une collectivité locale et ses recettes courantes ne doit pas excéder 15 %. Quand les collectivités assurent des services locaux, il leur incombe de fixer elles-mêmes les tarifs.

Les **subventions** obligatoires (il s'agit surtout de subventions de fonctionnement) sont calculées chaque année lors de la préparation du budget de l'État central. Les subventions d'équipement aux collectivités locales sont prévues par le budget de l'État tel qu'il a été approuvé. Le système n'est pas conçu de façon à éviter les pressions des administrations locales sur le budget national. Les subventions aux administrations locales ne proviennent pas seulement du budget de l'État, mais également de fonds extrabudgétaires, dont le plus important est le Fonds d'État pour l'environnement.

Le rapport national tchèque estime qu'une réforme du système des subventions s'impose depuis longtemps, pour remédier à l'absence de relations et de procédures stables, transparentes, bien documentées et reposant sur des règles établies.

Il n'existe pas actuellement de contrôle des **emprunts** locaux. Les collectivités locales ont le droit d'emprunter tout montant, à toutes institutions (même étrangères) pour toutes raisons et à toutes conditions d'intérêt, d'échéance, etc. La loi stipule que l'État central n'est pas responsable de l'endettement au niveau local. Jusqu'à présent, il n'a pas encore été sollicité pour venir en aide à une collectivité locale en difficulté financière. L'une des raisons de cette situation est qu'en vertu du principe de partage des impôts, chaque administration locale reçoit un certain volume de fonds, quelles que soient ses activités. On n'a pas prévu de règles pour des opérations de renflouement.

Les dépenses et la concertation budgétaire avec l'administration centrale. Il n'existe pas de plafonnement budgétaire global des dépenses locales, dans le cadre du budget général ou d'une spécification par secteur ou objectif. La politique de dépense des autorités locales n'est contrainte que par la loi et les subventions spécifiques.

Quand on assigne aux administrations locales de nouvelles activités, la hausse correspondante de leurs charges donne lieu à une majoration des subventions. C'est l'État central qui calcule la compensation.

La création de services infranationaux n'est pas régie par des mandats nationaux. Il n'y a pas de normes pour les services locaux, ni d'objectifs pour les capacités administratives locales. Il n'existe pas non plus de normes en matière de dépenses et aucune partie du budget n'est affectée à des activités spécifiques, à l'exception des subventions de l'État central. Il incombe à chaque collectivité locale de choisir entre la prestation de services et la sous-traitance. Il lui appartient aussi de décider du recrutement de ses agents. La rémunération des agents est régie par une loi qui s'applique aussi au personnel de l'administration d'État.

4.3.5. Hongrie

Les ressources fiscales locales. La constitution de la Hongrie donne aux collectivités locales le droit de lever leurs propres ressources, dans le but d'accomplir leurs missions légalement définies, et prévoit qu'il leur sera également accordé des subventions de l'État d'un montant en rapport avec ces missions. Une collectivité locale est autorisée à choisir la forme des impôts locaux et à en fixer le taux dans les limites établies par la loi. Elle n'est pas obligée d'instituer et de collecter de tels prélèvements. La loi sur les impôts locaux lui en donne seulement la possibilité.

Selon le rapport hongrois, les collectivités locales exercent leur droit de lever l'impôt avec mesure et de manière planifiée, en tenant compte de la situation locale et de la capacité contributive des administrés. La fiscalité locale est mise en œuvre depuis une dizaine d'années. Le nombre d'administrations locales percevant de tels impôts et l'importance de leurs ressources à ce titre augmentent régulièrement. En 1999, 93 % des collectivités locales percevaient des impôts locaux. Ces derniers ont représenté quelque 18 % des recettes courantes totales des administrations locales en 1999, contre 3,5 % seulement en 1990, époque où l'on percevait des « taxes des conseils locaux ».

L'État central n'a pris aucune mesure pour augmenter les ressources des administrations locales. Toutefois, les services fiscaux des administrations locales sont aidés indirectement par le fait qu'ils sont autorisés à demander et à recevoir des informations des autorités fiscales nationales sur les contribuables de leur ressort. Cette faculté est néanmoins sujette à des limites légales.

Les ressources non fiscales. Les règles relatives à l'instauration de redevances et droits sur les services rendus sont prévues dans des décrets pris par le gouvernement et les ministères concernés. Dans certains cas, ces textes fixent aussi les abattements que les administrations locales devront appliquer. Il ne semble pas que l'on tienne compte des prévisions annuelles de recettes non fiscales dans le projet de loi de finances soumis au Parlement, qui donne une estimation des recettes publiques nécessaires aux collectivités locales.

Le système des **subventions** de l'État central aux administrations infranationales, présenté en détail au chapitre 3 du rapport national, répartit les fonds en fonction de toute une gamme de règles d'application basées sur un certain nombre de critères normatifs. Ce système ne semble pas propice à la prise de décision efficace quant au niveau et à la qualité des services assurés localement ; à cet égard, il fait sérieusement obstacle à la responsabilité politique sur le plan local. Et il n'apparaît pas simple à administrer, dans la mesure où les critères normatifs peuvent apparemment être l'objet de négociations et sont donc susceptibles d'être modifiés chaque année.

Pour illustrer certains de ces problèmes, l'encadré ci-dessous décrit le fonctionnement du système de subventions dans le domaine de l'éducation.

Comme on le constate, pour le fonctionnement des établissements locaux d'enseignement, les administrations locales disposent de quatre sources de revenus. L'une d'elles, les subventions de l'État, comporte quatre catégories différentes et est actionnée par deux autorités centrales distinctes. La plupart de ces subventions sont prévues et versées pour des aspects particuliers de la prestation des services éducatifs.

Les emprunts et les opérations de renflouement. Les collectivités locales sont autorisées à contracter des prêts et à émettre des emprunts. Mais elles sont soumises à certaines restrictions. En vertu de la loi sur les collectivités locales, celles-ci ne peuvent emprunter annuellement plus que le montant ajusté de leurs ressources courantes de l'année (c'est-à-dire 70 % des recettes nettes perçues en propre par une collectivité et provenant des impôts locaux, droits divers, intérêts, amendes, etc.).

En général, l'État ne se porte pas garant des engagements d'une collectivité locale. Il existe un texte de loi spécifique qui prévoit les modalités de règlement des créances en cas d'insolvabilité d'une collectivité locale.

Les dépenses et la concertation budgétaire. En votant la loi de finances, le Parlement fixe de façon précise la part des impôts et droits dépendant de l'État qui revient aux administrations locales, les montants et l'objet des crédits budgétaires affectés obligatoirement aux collectivités locales ainsi que les aides et autres subventions spécifiques affectées aux administrations locales. Le financement

Le financement des services éducatifs infranationaux en Hongrie

Le coût du service public de l'éducation est couvert par les dotations du budget de l'État, les ressources générées par les établissements eux-mêmes, les droits à la charge des usagers et les sources de financement des organisations responsables des établissements d'enseignement.

L'apport du budget de l'État se compose de crédits obligatoires, pour utilisation discrétionnaire ou spécifiée, ainsi que d'autres crédits à affectation spéciale ou inscrits au budget du ministère de l'Éducation dans le but principal de financer des objectifs prioritaires.

Les crédits obligatoires financent en premier lieu les différents niveaux d'enseignement et certains services liés à l'instruction publique (l'enseignement de base des arts et le logement des étudiants) (principaux crédits). En second lieu, ils sont destinés à des services supplémentaires liés à l'éducation (garde d'enfants, cours de rattrapage) et permettent de répondre aux exigences liées à des situations particulières (enseignement et formation dans les petites communes, transport entre communes etc.) (crédits supplémentaires).

Une partie des subventions obligatoires spécifiques finance certaines allocations (consacrées à l'achat d'ouvrages spécialisés par les enseignants et de manuels par les élèves), une autre est destinée à l'accomplissement de fonctions à l'échelle du district (par exemple, les aides aux fondations pour l'enseignement public qui contribuent à la mise en œuvre du « plan de développement » ou celles affectées aux services pédagogiques spécialisés). En outre, les subventions spécifiques peuvent servir à la formation continue des enseignants.

est déterminé sur une base annuelle. Quand il soumet la loi de finances au Parlement, le gouvernement central transmet aux collectivités locales les données et les propositions réglementaires qui les concernent, en vue de la préparation de leur propre projet de budget.

En définitive, c'est le niveau des fonds provenant du budget de l'État et de ceux que les administrations locales lèvent pour leurs dépenses discrétionnaires qui détermine les possibilités de dépenses pour les services publics locaux. Il ne semble pas y avoir en Hongrie d'objectif global consolidé de recettes et dépenses locales par rapport à l'ensemble des financements publics

La loi sur les collectivités locales prévoit que, si l'une d'entre elles se voit imposer ou assigner une mission ou une compétence, le Parlement doit dégager les moyens de financement nécessaires à son accomplissement, tant en ce qui concerne le montant que les modalités de la contribution budgétaire.

4.3.6. Pologne

En Pologne, Les **impôts** locaux sont considérés comme la principale ressource des budgets des gminas (communes), puisqu'ils sont entièrement gérés par ces entités autonomes ; en outre, les gminas sont en mesure d'influer sur les taux d'imposition. (le texte ci-dessous traitant des ressources fiscales ne concerne ni les voïvodies, ni les poviats).

Toutefois, leur autorité légale en matière fiscale est très limitée : elle se cantonne à des compétences fonctionnelles variables. Dans la plupart des cas, elle donne la possibilité de réduire, dans la mesure prévue par les textes, les taux supérieurs de certains impôts (impôt immobilier, impôt agricole et impôt sur les forêts). Ces taux marginaux sont fixés et remis à jour annuellement par le ministre des Finances dans le cadre de la politique fiscale générale de l'État. L'autorité des gminas s'étend à la possibilité d'accorder des allégements, des délais de paiement et des remises pour les impôts qui sont compris dans leurs ressources et qui leur sont directement payés. Elle peut aussi prendre la forme d'une dispense de recouvrement de ces impôts.

Les communes locales font effectivement usage de leurs prérogatives fiscales. En 1999, elles ont accordé des abattements, délais de paiement, remises d'impôt et réductions des taux supérieurs pour environ 3.2 % des recettes totales ; les mesures concernant l'impôt immobilier ont représenté plus de

78 % du montant total des allègements décidés par les conseils des gminas. Il en est résulté une réduction de 18.1 % des recettes de cet impôt.

Le ministère des Finances apporte son concours pour assurer un rendement optimal des sources locales de recettes. Il exerce une supervision générale de l'établissement de l'impôt, qui consiste à faire appliquer uniformément la réglementation par les autorités fiscales et à en donner une interprétation officielle. Dans le cadre du suivi des ressources locales, les administrations locales doivent élaborer et soumettre des rapports budgétaires trimestriels, notamment sur leurs recettes, ainsi que des rapports semestriels et annuels sur le produit des impôts. Les rapports concernant le produit des impôts ainsi que des droits et redevances de nature non fiscale doivent contenir : des informations sur les prévisions de ressources ; le montant des recettes diminuées des remboursements ; la différence entre les recettes qu'aurait encaissées une gmina en appliquant les taux d'imposition les plus élevés et celles qu'elle a effectivement encaissées en mettant en œuvre les réductions de taux adoptées par son conseil ; enfin, le coût total des abattements, remises, allègements et suspensions d'impôts, droits ou redevances.

Les règles juridiques qui régissent l'instauration et la gestion des **ressources non fiscales** des collectivités locales polonaises se composent d'un ensemble de textes de nature et d'importance différentes. Elles ne semblent pas constituer un dispositif coordonné pour l'administration et le contrôle centralisé de ce type de recettes des administrations infranationales.

En Pologne, les systèmes de **subventions** apparaissent relativement complexes, tout en ne semblant pas imposer de strictes contraintes budgétaires aux collectivités locales. Ainsi, des subventions à caractère général sont octroyées chaque année à trois sous-secteurs : les services de base, l'éducation et la péréquation budgétaire. Le montant total de la subvention générale réservée au secteur de l'éducation est alloué aux gminas conformément aux règles établies par le ministère de l'Éducation, après consultation des représentants des administrations locales.

Des subventions spécifiques sont prévues annuellement pour le financement, total ou partiel, des missions propres des collectivités territoriales dans les domaines de la protection sociale, de l'enseignement supérieur et dans d'autres « non spécifiés ». Ces subventions ont été conçues, dans une certaine mesure, pour faire face aux problèmes liés au morcellement de l'administration locale et à la redistribution des responsabilités dépensières aux administrations régionales nouvellement créées.

Les emprunts et les aides d'urgence. La loi fixe des limites au emprunts ; elle stipule que le total des sommes à rembourser au cours d'un exercice budgétaire ne peut excéder 15 % des recettes prévues par une entité donnée et que l'encours total des dettes en fin d'exercice ne peut dépasser 60 % des ressources globales de cette entité au cours de cet exercice. Les collectivités locales sont censées couvrir elles mêmes un éventuel déficit budgétaire. Les mesures qui peuvent être prises à cette fin sont prévues par la loi. Dans l'hypothèse de difficultés financières temporaires, des prêts financés par le budget de l'État peuvent être accordés au cours du processus de redressement. Les conditions de ces prêts font l'objet d'un traitement au cas par cas pour chaque collectivité locale.

Les dépenses et la concertation budgétaire. En règle générale, les autorités centrales n'ont aucune influence sur le niveau des ressources ou des charges locales. Le montant des transferts émanant du budget de l'État, c'est-à-dire les aides spécifiques et les subventions, est fixé par le législateur. L'État central n'est pas non plus en mesure d'influer sur les dépenses locales, puisque les critères de supervision se limitent à l'application correcte des missions assignées aux différents niveaux des collectivités autonomes.

Un certain degré d'influence indirecte sur le niveau et la composition des budgets locaux semble néanmoins s'exercer par le biais des attributions de la Chambre régionale de compensation. Avant l'adoption de la résolution sur le projet de budget, les collectivités locales doivent soumettre leurs propositions à l'examen et aux commentaires de la Chambre régionale de compensation. Celle-ci est un organe d'État chargé de superviser et de contrôler la gestion des finances locales. Elle peut formuler un jugement sur le montant de l'endettement prévu.

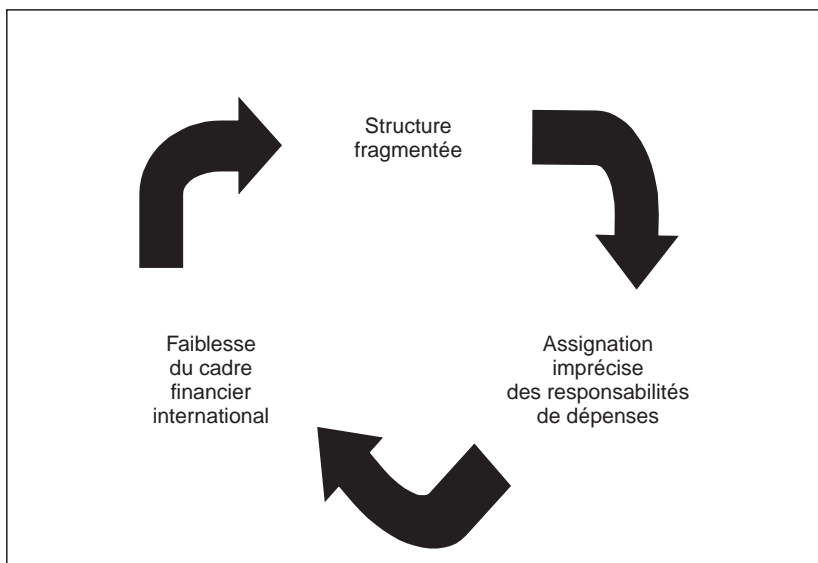
Il ne semble pas exister de consolidation globale des finances publiques. Certes, les administrations infranationales donnent des informations abondantes sur leurs dépenses et leurs ressources, mais ces informations ne semblent pas conduire à la formulation d'objectifs globaux de dépenses et de recettes pour le secteur public, y compris les sous-secteurs infranationaux.

4.4. Résultats comparatifs en ce qui concerne l'équilibre en matière de décision financière entre l'autonomie locale, le contrôle centralisé et la discipline budgétaire

Les développements suivants, qui s'inspirent des sous-sections 4.2 et 4.3, formulent un certain nombre de conclusions comparatives sur la manière de prendre des décisions financières dans les différents pays. En raison de la complexité et de la diversité des systèmes financiers infranationaux, on ne peut procéder ici à une véritable présentation et discussion à caractère comparatif. Comme on l'a mentionné au chapitre 2, l'objectif principal des enquêtes a été de donner à chaque pays des informations à jour sur les conceptions budgétaires en vigueur dans des pays similaires ; on a voulu ainsi favoriser le débat sur les politiques nationales et la réflexion sur des réformes supplémentaires.

Ainsi qu'il a été indiqué à la sous-section 4.1, le questionnaire a été centré sur le cadre des finances infranationales. Il convient néanmoins de présenter et de traiter ces problèmes en les replaçant dans le contexte de l'ensemble du système administratif infranational : la structure des administrations locales, y compris leur taille, et les dépenses assignées aux différents niveaux d'administration. Tout cela est illustré par le schéma 4.1.

Schéma 4.1. Principales caractéristiques du système administratif infranational



Comme on l'a vu à la sous-section 4.2, la conjonction d'une fragmentation administrative et de lacunes dans l'assignation des dépenses fait obstacle aux possibilités globales de garantir un système administratif local efficace, couplé à une large responsabilité politique infranationale.

Plusieurs pays envisagent un remodelage des collectivités territoriales. On peut interpréter la création d'un niveau régional d'administration en Lettonie, en Pologne et récemment en République tchèque, comme un moyen de résoudre partiellement le problème de la taille des collectivités autonomes. Le projet hongrois de mise en place d'entités régionales, parallèlement à d'autres formes de restructuration territoriale, poursuivent le même type d'objectif. Autre exemple : une subvention forfaitaire est accordée en Lettonie pour favoriser la fusion de petites communes.

C'est incontestablement un angle sous lequel on peut envisager le cadre des finances infranationales. Dans certains pays, le système des subventions a été conçu à bien des égards en fonction de la fragmentation administrative et d'une assignation incomplète des activités infranationales. En République tchèque, la quasi-absence d'un cadre financier et la large utilisation des subventions spécifiques s'expliquent en partie par le morcellement des administrations locales. Le système lituanien, caractérisé par des objectifs pluriannuels pour le secteur public consolidé et l'absence de subventions spécifiques, est sans doute l'exemple inverse.

S'agissant du cadre financier en tant que tel, on peut souligner les principaux enseignements à tirer de l'examen des pays :

- Certains, notamment la Pologne et la Hongrie, ont pris des mesures pour aider les administrations infranationales à tirer le meilleur parti des ressources fiscales locales. Cependant, la sous-taxation au niveau local, signalée en Estonie par exemple, semble fréquente, en tout cas dans les pays où le pouvoir fiscal des autorités locales évolue.
- La loi prévoit des dispositifs de renflouement en Lettonie, Pologne et Hongrie. Dans d'autres pays, des procédures précises ont été préparées et vont être mises en œuvre par les gouvernements.
- Dans des cas comme celui de la Lettonie, le législateur a établi le principe d'un financement intégral des missions nouvelles des administrations infranationales. Ailleurs, c'est un problème qui « est l'objet d'une attention particulière » ou bien « des calculs devront être présentés avec une évaluation des coûts supplémentaires ». Toutefois, dans le cas letton, on fait savoir que, même dans ce cadre, « les procédures ne sont pas toujours respectées ».
- Parfois, comme en Lituanie, le budget de l'ensemble des dépenses et des recettes des administrations publiques est consolidé et planifié dans un cadre pluriannuel. Des objectifs sont fixés par type de ressources et par secteur de dépense. La plupart des autres pays formulent des estimations relatives à une partie des ressources et des dépenses infranationales, habituellement sur une base annuelle. Le plus souvent, comme l'indiquent les rapports polonais et hongrois, les niveaux infranationaux adressent à l'État central une large gamme de rapports financiers. Toutefois, ces documents ne semblent pas servir directement à l'élaboration des estimations budgétaires.
- En Hongrie, Pologne et Lettonie, les systèmes de subventions paraissent relativement compliqués : ils pâtissent d'un trop grand nombre de spécifications, de sous-catégories d'aides et de critères d'octroi. Comme on l'a déjà mentionné, il est possible que cette situation résulte d'autres dysfonctionnements du système d'administration locale. Ces problèmes freinent dans une large mesure les réformes qui visent à simplifier et à « globaliser » le régime des subventions.
- Dans certains pays, il existe tout un ensemble d'accords et de modalités d'intervention d'associations de collectivités locales, qui entrent en jeu pour la fixation des enveloppes globales de ressources et de dépenses et même parfois pour la mise en œuvre du cadre des administrations infranationales. Sur le second point, on notera l'exemple letton, dans lequel les associations représentatives des autorités locales sont membres du conseil de surveillance des emprunts locaux, qui approuve toutes les demandes de ces autorités pour contracter des dettes ou octroyer des garanties. Dans d'autres pays, ces associations jouent un moins grand rôle.

4.5. Remarques finales sur les enquêtes concernant les conceptions budgétaires

Il faut aux économies en transition des méthodes pour suivre et évaluer leur réforme actuelle des finances publiques, notamment dans l'optique de la conception budgétaire aux différents niveaux d'administration. Comme on l'a indiqué au début de cette publication, il semble que les données internationales permettant de comparer les politiques de décentralisation d'un pays à l'autre soient insuffisantes, voire même inexistantes. Les économies en transition ne disposent pas de données internationales solides sur l'autonomie budgétaire et l'organisation effective des relations financières

entre les administrations publiques qui leur permettraient de guider leur politique et d'inspirer leur action réformatrice. Pour savoir où faire porter leurs efforts, elles doivent essentiellement se fonder sur les données et les expériences de réforme nationales.

Le cadre conceptuel et la conception méthodologique de l'enquête, commentés au chapitre 2, mettent en évidence les statistiques internationales utiles pour contribuer aux réformes budgétaires. On a présenté de façon comparative les principaux aspects de la conception budgétaire aux différents niveaux d'administration : statistiques de finances publiques, ventilées par niveau d'administration et par secteur (niveau 1), et en fonction des concepts et définitions ayant trait aux pouvoirs infranationaux en matière de dépenses et de recettes (niveau 2).

Les résultats concrets, présentés aux chapitres 3 et 4, mettent en lumière la très large portée de l'enquête. On obtient des données comparatives sur les problèmes de conception générale, tels que le choix du dosage budgétaire entre les niveaux d'administration et la répartition des responsabilités de dépenses et des missions entre les différents niveaux. Les données comparatives et les évaluations par pays de l'autonomie locale sont également présentés par domaine d'action des pouvoirs publics et en fonction des autorités publiques concernées de manière à disposer de données internationales utiles pour réfléchir à des réformes dans les domaines de la santé, de l'environnement, de l'éducation, etc.

Les résultats de ces comparaisons pourront être utilisés à l'appui du dialogue sur les politiques et de la réflexion sur les réformes de la conception budgétaire qui sont actuellement engagées dans la plupart des six pays.

Annexe I
RÉSUMÉ DES RAPPORTS PAR PAYS

Table des matières

République tchèque	48
Estonie	51
Hongrie	53
Lettonie	56
Lituanie	60
Pologne	64

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

1. Les aspects essentiels des finances locales et des relations entre administrations publiques

La République tchèque a un statut unitaire. Jusqu'en 2001, il n'y avait que deux niveaux d'administration : l'administration centrale et l'administration locale (communes). Il y a plus de 6 000 communes. Leur autonomie est garantie par la constitution et la loi sur les communes.

Les budgets locaux sont distincts du budget de l'État central. Le système des subventions est le seul lien qui les unit. Toutes les communes, quelle que soit leur taille, jouissent des mêmes droits et sont sujettes aux mêmes obligations. Chacune d'entre elles constitue une entité juridique. Elles ont des responsabilités propres et d'autres qui leur sont déléguées. Les premières comprennent, entre autres, l'enseignement, la protection sociale, le logement, la santé, la culture, la sécurité publique, l'entretien de la voirie publique, l'eau, l'électricité et le gaz, l'évacuation des eaux usées. Parmi les responsabilités déléguées, on citera l'état civil ainsi que la délivrance des permis de construire. Dans cette catégorie figurent aussi différentes missions relatives à la protection de l'environnement, à l'hygiène et à l'établissement de statistiques.

La réforme fondamentale du système d'administration locale a eu lieu en 1993, parallèlement à la refonte globale de la fiscalité. Depuis lors, l'organisation des finances locales a subi quelques changements mineurs. Une transformation radicale n'est intervenue qu'en 2001 avec la mise en place des administrations régionales.

Les recettes fiscales sont la ressource la plus importante des budgets locaux. A l'heure actuelle il n'y a pas d'impôts locaux, mais seulement des droits et redevances. Les collectivités locales reçoivent une partie de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés. Elles reçoivent également la totalité de la taxe foncière perçue sur leur territoire. En ce qui concerne la taxe immobilière, la base d'imposition est déterminée selon un certain nombre de paramètres matériels et l'utilisation entre également en ligne de compte.

Jusqu'en 2000, les modalités du partage des impôts sur le revenu étaient les suivantes : les communes avaient droit à 20 % du produit total de l'impôt sur les sociétés. La fraction revenant à chacune dépendait de sa population. En République tchèque, l'impôt sur le revenu des personnes physiques comprend deux éléments. En premier lieu, l'impôt sur les salaires était réparti entre les communes locales en fonction de son produit au niveau du district. La commune du siège de l'employeur recevait 10 % du produit de l'impôt ; 20 % étaient attribués à chaque commune du district en proportion de sa population ; le reste était affecté à l'État central. L'impôt sur le revenu des entrepreneurs individuels allait à la commune de la résidence permanente de l'entrepreneur.

Ce système a abouti à des disparités croissantes entre les communes en fonction de leur taille et de leur localisation. Cette situation était considérée comme injuste, car les communes ne pouvaient influencer, sinon de façon marginale, sur leurs ressources. Elle a aussi entraîné une concurrence entre les communes en ce qui concerne le siège des employeurs et la résidence permanente des entrepreneurs individuels. Cette concurrence n'avait rien à voir avec un véritable élargissement des bases d'imposition. En outre, il en résultait des coûts supplémentaires qui amputaient les ressources des communes.

Toutefois, les changements intervenus en 2001 n'ont pas résolu le problème de la faiblesse du contrôle exercé par les communes sur leurs ressources. Seules les redevances locales leur donnent une certaine marge de manœuvre. Cette source de recettes est également gérée par les collectivités locales. Le législateur a dressé la liste des droits pouvant être perçus au niveau local et il a fixé des plafonds. Il est prévu que certains de ces prélèvements seront convertis en impôt locaux. Les droits perçus sur les machines à sous, sur les parcs d'attraction et sur l'utilisation des espaces publics sont des exemples de ces ressources locales.

Le système des subventions de l'État prévoit surtout des subventions de fonctionnement, qui sont déterminées chaque année lors de la préparation du budget national. Elles ne tiennent pas compte des niveaux de ressources des communes ; en effet, elles sont calculées, par exemple, sous forme de montant forfaitaire par élève dans les établissements préscolaires et dans les écoles primaires, par lit dans les établissements sociaux, en tant que contribution aux missions de l'administration centrale assurées par les collectivités locales, etc. De même, les subventions d'équipement sont déterminées au moment de l'élaboration du budget central au coup par coup. Les projets déjà lancés ont la priorité.

Toutes les subventions affectées aux administrations locales ont un caractère spécifique, dans la mesure où les collectivités qui les reçoivent ne peuvent en disposer à leur gré. Leur utilisation est définie de façon précise par

l'administration centrale. Au cas où une commune n'utilise pas la subvention au cours de l'exercice considéré et pour l'objectif assigné, elle doit la restituer. Toutes les communes qui ont reçu des subventions doivent établir un rapport annuel à ce sujet.

2. Principaux constats empiriques

En référence au rapport de la République tchèque :

- Tableau 2.2 : Répartition par taille des communes (au 31 décembre 1999).
- Tableau 3.2 : Classification des impôts des administrations infranationales. Administrations locales 1997-1999 (en millions de couronnes tchèques).
- Tableau 3.4 : Caractéristiques des subventions de l'État central aux administrations locales, 1997, 1998, 1999 (en millions de couronnes tchèques).
- Tableau 4.1 : Répartition des dépenses ; état du cadre juridique.

3. Les principaux problèmes de conception budgétaire

Certains des problèmes que posait le système de partage des impôts jusqu'en 2000 ont été résolus par les réformes de 2001. A présent, il convient de modifier ce système de manière à introduire un lien entre l'effort consenti par une collectivité locale et ses ressources fiscales.

En République tchèque, de manière générale, la loi prévoit que l'État central est seul compétent pour tous les impôts ; il a également la responsabilité de les collecter et de les gérer. Les collectivités locales n'ont qu'une compétence fiscale très limitée. A l'heure actuelle, le contrôle exercé par les collectivités locales sur les taux, l'assiette et la collecte des impôts est faible ; moins de 3 % du total des recettes fiscales des communes peuvent être vraiment qualifiés de ressources propres. Les communes ont une certaine marge de manœuvre pour fixer les taux de l'impôt foncier et des redevances perçues localement (mais elles n'ont que des pouvoirs restreints pour ce qui est de l'assiette des droits et redevances).

La création d'impôts locaux est un thème récurrent dans le débat politique sur les finances locales en République tchèque. Apparemment, la crainte que les collectivités locales veuillent augmenter drastiquement le poids des impôts reste trop forte pour instituer de nouveaux prélèvements ou donner plus d'influence aux collectivités locales sur leurs moyens. A l'heure actuelle, elles ont un pouvoir fort limité sur leurs ressources. Il en résulte une dépendance trop forte à l'égard du partage des impôts, des subventions et du produit des cessions de patrimoine.

Il faudrait également s'attaquer sans tarder au problème du rendement assez médiocre de l'impôt foncier, dont la part diminue dans les recettes totales des collectivités locales. Le nouvel impôt foncier devrait être assis sur les prix du marché et conférer aux communes une maîtrise accrue de cette source de revenu. Il faudrait aussi réduire le nombre des exonérations actuellement en vigueur.

L'ensemble du système de financement des administrations régionales n'a pas encore dépassé le stade du projet. Pour le moment, beaucoup d'élus régionaux se plaignent de ne pouvoir disposer de ressources pour exercer convenablement leur mission. La mise en place d'un nouveau dispositif pourrait s'avérer très épineuse, du fait que les différentes régions ne seront pas dotées des mêmes équipements et n'auront donc pas des besoins financiers semblables. Cela ne facilite pas la mise en place d'un mode de financement unifié.

Il faut également trouver une solution pour les fonctions assumées actuellement par les districts. Ces derniers s'acquittent d'une large gamme de missions de l'État et offrent de nombreux services, également du ressort des communes. Dans bien des cas, ces fonctions leur ont été attribuées en raison de la taille très faible des communes. On envisage actuellement de supprimer les districts en 2002. Pourtant, il n'a rien été prévu pour transférer certaines de leurs attributions aux régions.

4. L'état de la réflexion sur la réforme

La réforme générale du secteur public n'en est qu'à ses débuts. Elle comporte plusieurs volets. La priorité est de mettre en place les administrations régionales. Le premier scrutin régional a eu lieu en novembre 2000 et il a permis l'élection des 13 conseils régionaux. Prague, qui est à la fois une commune et une région, organisera simultanément les premières élections à ces deux niveaux en 2002. Au cours des deux premières années d'existence des régions, leur statut financier et leurs responsabilités auront un caractère provisoire. Pendant cette période, elles seront placées sous la surveillance étroite de l'État central et les subventions spécifiques qu'il leur accordera seront leur principale source de financement. Leurs missions actuelles, qui sont définies par une loi spéciale, comprennent notamment l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, certains réseaux routiers, les transports régionaux, l'enseignement secondaire, les équipements sociaux, les musées et les grandes bibliothèques. Les équipements nécessaires à l'accomplissement de ces missions leur seront transférés dans le courant de cette année.

En 2001, on a mis en place un nouveau mécanisme de partage des impôts allant dans le sens d'une plus grande équité. L'intention n'était pas de modifier la clef de répartition des rentrées fiscales entre le budget national et les budgets locaux. Désormais, le partage des recettes ne concerne plus seulement les impôts directs frappant les personnes et les sociétés, mais aussi la TVA. Parmi les premiers, il continue à s'appliquer à l'impôt sur les salaires, mais s'étend aussi à l'impôt sur les revenus des entrepreneurs individuels. Le partage des recettes entre les collectivités locales s'opère en fonction du produit collecté par chacune d'entre elles et du nombre de ses habitants. Le jeu de certains coefficients favorise les grandes communes (les nouvelles modalités de répartition pourraient influencer sur les fusions de communes, mais, en janvier 2001, le nombre des communes a augmenté de sept unités). La réflexion se poursuit pour apporter de nouvelles améliorations aux règles de partage. L'objectif est de renforcer le lien entre les efforts consentis par la commune et ses recettes fiscales.

La réforme du secteur public s'attache aux objectifs suivants :

- l'amélioration de l'efficacité de l'ensemble du secteur public ;
- la transparence des dépenses et la stabilité du système financier ;
- le renforcement des mécanismes de contrôle ;
- l'instauration d'une planification financière à moyen terme ;
- la création d'impôts locaux.

Le transfert de nouvelles fonctions de l'État central aux échelons administratifs inférieurs est considéré comme le principal moyen de rendre le secteur public globalement plus efficient. On est en train de mettre au point des normes pour faciliter l'accès aux services publics et en améliorer la qualité. C'est dans le même but que l'on procède à une unification des systèmes d'information de la totalité du secteur public et que l'on recourt à des méthodes et instruments de gestion modernes.

La transparence devrait bénéficier de règles lisibles et d'une délimitation bien établie des responsabilités au sein des administrations publiques, d'une définition claire des frontières entre l'État et le secteur privé, de la diffusion d'informations fiables et compréhensibles et de l'inscription de tous les crédits aux budgets qui les concernent. Un compte consolidé des administrations publiques sera créé, ce qui permettra d'intégrer tous les systèmes d'information publics et de bien relier les dépenses et la gestion de la trésorerie. L'introduction de ce compte unique devrait également permettre de réaliser certaines économies sur les coûts d'emprunt.

Un ministère du Trésor va être mis en place. Il sera chargé de suivre et de contrôler les opérations engageant des fonds publics (aux niveaux administratifs inférieurs et à l'égard des fonds extrabudgétaires, il vérifiera l'utilisation des financements émanant du budget national), assurera la gestion de la dette publique ainsi que des fonds de l'Union européenne et définira les perspectives financières à moyen terme.

La nouvelle loi de finances adoptée en 2000 a instauré des contrôles *a priori* en sus des contrôles *a posteriori* ; elle a également subdivisé les fonctions de gestion et de contrôle.

Il est prévu que la planification à moyen terme ne couvrira pas seulement les recettes et les dépenses dans leur composition jugée nécessaire pour une période donnée ; elle évaluera aussi l'incidence des décisions prises actuellement sur l'évolution future des recettes et des dépenses.

La création d'impôt locaux devrait donner aux collectivités locales une plus grande maîtrise de leurs ressources. Elle est aussi destinée à introduire plus de responsabilité dans leur politique de dépenses.

ESTONIE

1. Les aspects essentiels des finances locales et des relations entre administrations publiques

En Estonie, les dispositions fondamentales relatives à l'administration locale figurent dans la Constitution de 1992. Celle-ci énonce le principe de l'administration locale et prévoit que tous les problèmes locaux sont du ressort des autorités à ce niveau, qui agiront en toute indépendance conformément à la loi.

L'Estonie est actuellement divisée en 247 collectivités locales. Depuis 1994, elle n'a qu'un échelon d'administration locale. Ces 247 entités se composent de 42 communes urbaines et de 205 communes rurales. Toutes ont le même statut juridique.

En l'absence de niveau d'administration régional, la coopération des communes au sein d'un même district revêt une grande importance, à la fois pour leurs relations avec les autorités centrales et pour la coordination de leurs activités propres. Les autorités locales ont le droit constitutionnel de s'associer ou d'établir des institutions communes. Les groupements de communes exercent les missions que leur a fixées l'État central ou leurs propres missions.

Les principales fonctions de l'administration locale comprennent l'organisation des services sociaux, l'assistance aux personnes âgées, le logement et les services collectifs, l'adduction d'eau et l'assainissement, divers services publics, l'aménagement du territoire, les transports publics et l'entretien des routes et rues d'intérêt local. Les communes s'occupent des jardins d'enfants, des écoles primaires et secondaires, des bibliothèques, des centres d'activités locales, des musées, des équipements sportifs, de l'accueil des indigents, des établissements médico-sociaux et d'autres institutions qu'elles ont créées et/ou dont elles sont les propriétaires.

L'administration locale exerce la plupart des responsabilités de façon intégrale et exclusive, mais certaines tâches sont partagées avec l'État central. Outre leurs fonctions à caractère local, les communes exercent quelques activités incombant à l'État qui leur sont dévolues par contrat conclu entre un organe central autorisé et un service local spécifique.

2. Principaux constats empiriques

En Estonie, les impôts sont la plus importante ressource des administrations publiques, dans une proportion de l'ordre de 90 %. Depuis 1994, le système fiscal estonien est relativement stable. La part des collectivités locales dans les recettes publiques totales a été supérieure à 20 % ces dernières années. L'impôt sur le revenu des personnes physiques, dont 56 % échoient à l'administration locale, représente à peu près 60 % de l'ensemble de ses ressources.

Au chapitre de la fiscalité, l'impôt foncier représente un pourcentage substantiel. S'agissant des recettes non fiscales des autorités locales, les revenus du patrimoine et les cessions de biens ont toujours occupé une place importante. En Estonie, les collectivités locales dépendent relativement peu des subventions de l'État ; ces toutes dernières années, elles ont représenté 22 à 23 % de leurs recettes totales.

L'impôt sur le revenu des personnes physiques atteint en moyenne 91 % des ressources fiscales des budgets locaux. On constate de très grands écarts de revenu par tête entre les communes. En 2000, les recettes par tête au titre de l'IRPP étaient environ 11 fois plus élevées dans les communes les plus riches que dans les communes les plus défavorisées. La croissance des revenus tend à être supérieure à Tallin et dans les communes proches.

Le produit des impôts locaux ne représente qu'une faible part des budgets. Au total, il ne dépasse pas 1 % des ressources des collectivités locales. Au cours des dernières années, plusieurs de ces impôts n'ont pas été prélevés, ce qui les réduit à un statut virtuel.

Les ressources à caractère non fiscal des administrations locales ne font pas l'objet d'une réglementation particulière. Pour l'essentiel, il s'agit de ce que l'on qualifie de ressources propres, à la discrétion des institutions qui les collectent. Bien que la plus grande partie d'entre elles figure dans le budget, certaines collectivités locales continuent à ne pas les y inclure en totalité. La loi fait obligation de budgétiser toutes les recettes.

Les crédits alloués par le budget de l'État central aux finances locales transitent par le Fonds de soutien. La dotation de ce fonds dans le projet de budget de l'administration centrale et son usage sont déterminés lors de négociations entre les représentants des associations de collectivités locales et le gouvernement de la République.

Récemment, beaucoup d'idées ont été émises en vue d'un changement des principes qui régissent la répartition des concours du Fonds de soutien. On a évoqué la possibilité d'accroître le rôle des impôts locaux et de prendre plus précisément en compte les besoins de dépenses de l'administration locale dans l'octroi de ces aides.

À côté du Fonds de soutien, il existe des subventions spécifiques. Le nombre des subventions spécifiques varie d'une année sur l'autre. Les communes sont chargées en effet de plusieurs fonctions, en principe du ressort de l'État central, mais qu'elles sont en mesure d'exercer plus efficacement. Les ressources nécessaires à leur financement sont transférées au niveau local par l'intermédiaire des budgets des ministères.

3. Les principaux problèmes de conception budgétaire

Au cours des années récentes, les dépenses locales ont représenté environ 20 % des dépenses consolidées des administrations publiques. La plus grande partie, à peu près 40 % du total, est consacrée à l'enseignement. Depuis le début de 2001, le rôle joué par les collectivités locales dans ce domaine s'élargit, car le gouvernement estonien a décidé de faire supporter au niveau local l'ensemble des coûts associés aux écoles primaires et secondaires. De ce fait, les dépenses d'éducation dépassent la moitié des charges totales des collectivités locales.

Les fonctions de nature locale se comptent par centaines et chaque administration locale doit en assumer la plupart. Les coûts qui en résultent sont évidemment variables, pour des raisons plus ou moins objectives. Mais, comme aucune analyse d'ensemble n'a été faite et aucune autorité locale ne juge ses moyens de financement suffisants, il est difficile d'apprécier l'efficacité de l'administration locale sur sa capacité à accomplir sa mission.

Le plus souvent, les écarts de coût ne sont pas très marqués. Néanmoins, les services publics à caractère général font à coup sûr exception. Les dépenses à ce titre représentent environ la moitié du total des charges courantes dans les plus petites collectivités, alors que la moyenne n'est que de quelque 13 %. Certes, dans d'autres secteurs des dépenses, la taille de la commune est également cruciale, mais ce n'est pas aussi manifeste que dans celui des services publics généraux. Dans l'enseignement, par exemple, même les habitants des plus petites communes ont l'habitude d'avoir leur « propre » école.

Depuis quelques années déjà, on évoque la possibilité de définir de recenser précisément les missions de l'administration locale. Cela contribuerait au moins à en déterminer la nature exacte et à faire ressortir le coût de leur réalisation. En pratique, rien n'a été fait jusqu'à présent.

En Estonie, le déficit des administrations publiques et le poids de la dette de l'État sont relativement modestes. À l'instar du budget des administrations publiques, ceux des administrations locales ont été proches de l'équilibre ces dernières années, tout en accusant toujours un léger déficit. Dans ces conditions, la dette publique brute est demeurée à un niveau très bas d'environ 2,5 % du PIB et la dette nette a oscillé entre 1,5 % et 2 % du PIB. À quelques occasions, l'administration centrale est venue en aide aux collectivités locales endettées en leur octroyant des prêts supplémentaires et, jusqu'à ce jour, une seule commune a été renflouée. Aucune réglementation uniforme n'a encore été établie sur ce point.

4. L'état de la réflexion sur la réforme

Au cours des années récentes, aucune réforme des finances publiques n'a été mise en œuvre en Estonie. La nécessité de réformer l'administration locale sur le plan du financement, du découpage territorial et de l'organisation est l'objet de débats. Sous l'effet d'une évolution naturelle, seize communes ont fusionné pour donner naissance à huit et, dernièrement, une commune s'est scindée en deux. Depuis 1996, l'organisation budgétaire locale n'a pas été modifiée.

On constate généralement que les communes de petite taille ont une capacité plus réduite pour assurer des services publics et mettre en place des infrastructures. De nombreuses recherches ont été faites sur la situation socio-économique de l'administration locale. Elles concluent que certaines fonctions sont moins bien assurées par les communes de faible dimension, en raison surtout d'une pénurie de ressources financières. Certaines communes ont eu des difficultés à respecter leurs obligations financières, en raison par exemple du poids des charges de la dette dans leur budget, ou à régler des prestations publiques à d'autres communes.

L'Estonie prépare une réforme administrative dont le but est de développer les capacités administratives locales. La nécessité de réformes pour améliorer l'efficacité et les moyens de l'administration locale fait l'objet d'un consensus politique. La réduction du nombre des collectivités locales est inévitable. À l'évidence, le coût de presque toutes les fonctions administratives est relativement plus élevé dans les petites communes. Cela n'implique pas pour autant que les plus grandes fonctionnent mieux.

Parallèlement, l'État prépare une réforme qui permettra de déléguer de nouvelles missions aux échelons administratifs locaux pour mettre de l'ordre dans la répartition des responsabilités entre l'administration centrale et les administrations locales. Ces missions supplémentaires devront être financées par le budget national. L'État central influera sur les dépenses locales en fixant les modalités de leur financement. En outre, il prépare une réforme du mécanisme de péréquation des budgets locaux.

Les réformes sont encore en discussion et aucune décision politique définitive n'a été prise à ce jour.

HONGRIE

1. Les aspects essentiels des finances locales et des relations entre administrations publiques

Conformément aux principes d'organisation des pouvoirs publics posés par la Constitution, la loi sur les collectivités locales énonce en détail les règles relatives aux types de collectivités, à leurs responsabilités obligatoires et aux conditions économiques de leur fonctionnement.

Le système hongrois prévoit un seul niveau d'administration locale infranationale qui correspond aux collectivités locales. Celles-ci se divisent en deux types : la commune (village, ville, ville à statut départemental, capitale et ses districts) et le département. Toutefois, il n'y a pas de hiérarchie entre ces catégories, car on a mis fin aux fonctions de répartition et de contrôle des anciens conseils départementaux.

Il convient aussi de remarquer que le système mis en place en 1990 est fragmenté à l'excès. Les 1 600 conseils ont été remplacés par 3 115 communes, une pour chaque localité. Au cours des années récentes, le nombre des communes a continué à augmenter sous l'effet de la scission de certaines d'entre elles et ce processus n'est pas encore arrivé à son terme. A la date du 1^{er} août 2000, 3 177 fonctionnaient effectivement. Sur ce total de presque 3 200, plus de la moitié comptent moins de 1 000 habitants et près de 300 en ont moins de 200.

Non seulement le système d'administration locale est morcelé, mais il est investi d'une très large gamme de responsabilités et de compétences. Il intervient dans la quasi-totalité des fonctions de l'État.

Bien que toutes les communes aient pratiquement les mêmes droits et responsabilités, un grand nombre d'entre elles n'ont ni le nombre d'habitants, ni les ressources financières qui leur permettraient d'offrir à la population les services qu'elle demande, de manière à la fois efficace et économique.

2. Principaux constats empiriques

L'année 1990 a marqué un tournant dans l'organisation du financement de l'administration locale, car un régime entièrement nouveau a été institué.

L'ancien système était centralisé et, si l'on peut dire, centré sur les dépenses ; en effet, il s'ordonnait autour d'une fixation du montant des dépenses résultant d'une négociation au cas par cas. Les subventions de l'État étaient calculées par différence entre le montant des charges et celui des ressources locales.

En 1990, ce dispositif a été remplacé par une régulation centrée sur les ressources ; le potentiel de dépense d'une collectivité locale pour la prestation des services publics dépend des ressources disponibles (financières) qu'elle mobilise. Contrairement à la pratique antérieure, le principe directeur de la nouvelle méthode est que le budget national contribue à l'accomplissement des missions obligatoires figurant dans la loi sur les collectivités locales et dans les lois sectorielles, mais que les collectivités locales doivent également participer avec leurs propres ressources.

L'objectif de ce système est d'inciter les collectivités locales et leurs organes à une gestion économiquement performante, tout en respectant les critères prévus par les lois sectorielles.

L'un des buts principaux de la politique budgétaire actuelle est de réduire les prélèvements obligatoires afin de favoriser une croissance économique équilibrée. Exprimées en pourcentage du PIB, les recettes courantes des administrations publiques sont passées de 44.2 % en 1996 à 41.6 % en 1999. Parallèlement à la réduction de la part du secteur public dans son ensemble, celle des ressources des administrations locales est revenue de 11.8 % du PIB en 1996 à 11.1 % en 1999.

Les recettes fiscales représentent 82 à 85 % des recettes courantes des administrations publiques. En quatre ans, elles sont tombées de 36.8 % à 35.5 % du PIB.

8 à 10 % environ de ces recettes sont comptabilisées parmi les recettes courantes des collectivités locales et représentent 33 % de leurs recettes totales.

Malgré le recul des prélèvements opérés par les administrations publiques sur les revenus, la part des recettes fiscales des collectivités locales dans le PIB est passée de 3 % à 3.7 % au cours de cette même période.

La fiscalité locale se divise en deux grandes catégories : les impôts et les droits partagés, d'une part, les impôts locaux, d'autre part.

Les impôts et droits partagés. 40 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, déterminé et recouvré au niveau national, sont transférés aux collectivités locales ; 15 % sont redistribués là où ils ont été perçus ; 25 % font l'objet d'une affectation normative, qui tient compte du potentiel fiscal local. Les droits sont perçus par les administrations locales, qui en transfèrent un certain pourcentage au budget national.

Les impôts locaux. Une fiscalité locale a été instituée en 1990, afin de permettre aux collectivités locales d'assurer des services publics conformes aux particularités et aux exigences locales, et pour leur donner les moyens d'une gestion financière. L'État a délégué une partie de son droit traditionnel de lever l'impôt, prérogative du Parlement, à l'administration locale dans les limites prévues par le législateur. En vertu de la loi sur les impôts locaux, le conseil municipal d'une commune peut prendre les actes réglementaires nécessaires à la perception d'impôts locaux.

Cependant, les collectivités locales ne sont pas tenues d'établir et de percevoir des impôts locaux. La loi leur en donne la possibilité.

Le nombre d'entre elles qui collecte des impôts a augmenté régulièrement, de même que le produit qu'elles en tirent. En 1999, 2 970 collectivités, soit 93 % du total, appliquaient des impôts locaux. La fiscalité locale représentait alors 18 % environ de l'ensemble des ressources courantes, contre seulement 3,5 % en 1990. La forme d'imposition locale la plus fréquente est la taxe professionnelle, qui représente 84 % de l'ensemble des recettes fiscales locales.

La plus grande partie des **ressources non fiscales** des administrations publiques est versée au budget national. On estime que 30 % sont affectées aux collectivités locales, ce qui correspond à 18 % de leurs recettes totales.

Les règles qui régissent ces ressources sont précisées dans des décrets pris par le gouvernement et les ministères concernés. Les frais et redevances perçus par une collectivité locale sont institués et annoncés par des actes réglementaires émanant d'elle. Dans certains cas, les abattements obligatoires que doivent appliquer les collectivités sont également prévus dans ces textes.

Les subventions. Pour faire face aux responsabilités qui leur sont assignées, les collectivités locales bénéficient de subventions du budget national. La qualification et le montant de ces subventions font l'objet d'une approbation annuelle du Parlement. L'essentiel de ces aides (80 %) a un caractère normatif. Elles sont allouées par référence à des utilisations concrètes. Une centaine de finalités sont attachées aux subventions. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une forme de financement liée à un objet particulier, car, l'utilisation de ces subventions n'est pas sujette à restrictions. L'administration locale décide de son plein gré le montant qu'elle consacre à telle ou telle de ses missions.

Une faible fraction (12 %) de ces concours de l'État est affectée à des objectifs spécifiques dans le cadre de règles contraignantes. Ces subventions concernent des dépenses de fonctionnement à caractère spécial ou des projets d'aménagement des collectivités locales.

Une autre fraction modeste (8 %) des subventions, également réservée à des objectifs spécifiques, est octroyée au cas par cas. Il convient de mentionner les aides supplémentaires accordées aux collectivités locales pour l'accomplissement de leurs missions obligatoires. Ce type de soutien représente environ 1 % du total des subventions et bénéficie aux « collectivités placées dans une situation désavantageuse en raison de facteurs dont elles n'ont pas la maîtrise » et qui ne disposent pas de ressources suffisantes. La loi de finances prévoit les conditions à remplir pour avoir droit à cette subvention. Elle doit naturellement être utilisée pour couvrir les dépenses de fonctionnement, mais n'est attachée à aucun objectif précis.

Les dépenses. En vertu de la loi sur les collectivités locales, chacune décide librement de la manière dont elle remplit ses missions, compte tenu des demandes des administrés et de ses ressources financières. Chaque administration locale a le choix de s'organiser pour offrir elle-même un service public donné (par ses propres moyens, par contrat avec un prestataire ou en achetant ce service) ou de coopérer avec d'autres administrations locales.

La loi sur les collectivités locales prévoit que la mise en place de certains services publics ne peut leur être imposée que par le législateur.

Le même texte précise aussi que, si une mission est assignée à une collectivité, le Parlement doit lui donner les moyens financiers nécessaires pour son accomplissement et l'exercice des prérogatives qui s'y rapportent, en décidant à la fois du montant et des modalités de la dotation budgétaire.

La composante la plus importante des dépenses courantes des administrations locales est l'exercice de leurs responsabilités dans les domaines de l'enseignement, de la santé et de la protection sociale.

En 1999, ces trois chapitres ont représenté respectivement 33 %, 19 % et 16 % des dépenses courantes totales au niveau local. Les budgets d'éducation, de santé et d'action sociale des collectivités locales se sont élevés à 66 %, 44 % et 11 % de l'effort total consenti par les administrations publiques dans ces domaines.

3. Les principaux problèmes de conception budgétaire

Le principal problème qui se pose au système hongrois d'administration locale est une décentralisation trop poussée des obligations et responsabilités.

Les communes les plus petites ont presque les mêmes obligations et responsabilités que la capitale. Rien n'a été prévu pour l'organisation des fonctions administratives intéressant les conurbations. On n'a pas pu dégager des solutions efficaces, car la propension aux regroupements économiques est faible et la législation hongroise actuelle ne prévoit pas de moyens contraignants à cette fin. L'expérience internationale et nationale montre également qu'il est difficile de susciter des associations à large vocation sur une base volontaire.

Il n'existe pas de dispositions claires qui assignent à certaines institutions les missions d'ordre régional. Les administrations départementales exercent les compétences territoriales avec les moyens financiers et les conditions opérationnelles nécessaires. Une difficulté persiste : les communes ont le droit de transférer unilatéralement leurs services chargés de fonctions territoriales aux départements, qui sont tenus d'en prendre le contrôle et d'en assurer le fonctionnement. De la même manière, les communes peuvent récupérer à leur seule initiative ces services. Autre problème non résolu : il faudrait que la propriété des actifs soit toujours transférée avec les responsabilités correspondantes (les collectivités locales qui ont reçu, en 1990, des droits de propriété sont maintenant contraintes de ne transférer que le droit d'usage à la nouvelle organisation chargée du fonctionnement d'une institution).

Les perspectives d'adhésion à l'Union européenne militent également en faveur de la création d'un niveau régional de gouvernance englobant plusieurs départements. Ce sera l'un des objectifs à atteindre prochainement dans le cadre de la réforme du système d'administration publique.

Un dispositif prévoyant une plus grande concentration des missions pourrait permettre de remplacer le système actuel de subventions normatives, qui convient à un exercice fragmenté des missions, par une régulation applicable à un nombre d'entités bien plus réduit et reposant surtout sur des dotations globales.

4. L'état de la réflexion sur la réforme des politiques

Au printemps 2000, le gouvernement a fixé des orientations pour poursuivre la réorganisation institutionnelle et financière de l'État. Il a été décidé, en vue d'une utilisation efficace et transparente de l'argent public, de redéfinir les niveaux inférieurs des administrations publiques et la réglementation générale et spécifique de leurs missions. Pour y parvenir, il faudra réduire l'étendue des responsabilités et des pouvoirs de l'État. Cela passe par la mise en place d'obligations d'efficacité sur le plan technique, professionnel et organisationnel, ainsi que par une diminution sensible du nombre des institutions et par la simplification de leur organisation interne.

Les partis représentés au Parlement conviennent que la répartition actuelle des responsabilités et des pouvoirs parmi les collectivités locales n'est pas la solution la plus appropriée ou la plus efficace ; néanmoins, on doit s'attendre à des débats houleux sur les modalités d'un redéploiement. Les collectivités locales elles-mêmes ont des opinions divergentes sur cette question.

D'un point de vue professionnel, l'articulation la plus raisonnable des attributions semble être la suivante :

Il faudrait définir la portée des missions des collectivités locales en cas de conurbation, les missions étant rarement définies dans cette optique dans le système hongrois d'administration locale. Concrètement, le nombre de collectivités locales ne changerait pas, mais on élargirait les responsabilités des communes urbaines jouant le rôle de centre de district, alors que l'on réduirait celles des petites communes.

Cela concernerait obligatoirement les fonctions qui exigent de l'expertise et des ressources, parmi lesquelles figurent l'entretien et l'extension des jardins d'enfants, des écoles primaires et secondaires, l'administration des prestations sociales, l'entretien et l'amélioration des routes intercommunales.

En outre, il faudrait bien préciser les missions obligatoires, de caractère régional, des instances départementales, ce qui mettrait fin à leur perméabilité avec les communes. Du même coup, on transférerait la propriété des actifs à la collectivité locale qui gère l'institution concernée.

Dans une perspective à long terme, il semble justifié d'instituer au niveau régional une représentation élue. Il faudrait déléguer à cet échelon de gouvernance locale la charge de mettre en place des services interdépartementaux comme les hôpitaux, les établissements d'enseignement secondaire, etc., ainsi que la création d'infrastructures (par exemple les routes principales et les autoroutes).

On procède actuellement au réexamen des responsabilités et pouvoirs attribués à l'administration locale. Cette action est coordonnée par le ministre de l'Intérieur et conduite avec la participation des ministères techniques et des associations de collectivités locales. Mais il faut bien voir qu'un vote à la majorité des deux tiers au Parlement est nécessaire pour modifier la loi sur les collectivités locales ; cela ne pourra se faire sans un large consensus politique.

Parallèlement à la révision des missions de l'administration locale et à la rationalisation du partage des responsabilités et des pouvoirs, il est également nécessaire d'améliorer la régulation de ses ressources. Cela devrait être l'occasion de renforcer les ressources locales et de limiter l'aggravation des inégalités.

LETTONIE

1. Les aspects essentiels des finances locales et des relations entre administrations publiques

En Lettonie, il existe trois types d'autorités locales :

- les administrations des grandes agglomérations urbaines (« villes républicaines ») ;
- les administrations des communes rurales (« *pagasts* ») et des villes ;
- les administrations régionales.

Il y a 578 collectivités locales en Lettonie, dont 7 municipalités de grandes agglomérations urbaines (« villes républicaines »), 26 régions (« rajon »), 73 villes et 472 communes rurales (« *pagasts* »).

La population résidente s'élève à 2 439 445 personnes ; elle se divise en une population urbaine de 1 683 556 et une population rurale de 755 889. Les villes républicaines comptent 1 224 463 habitants, dont 796 732 à Riga, la capitale.

Les villes républicaines assurent à la fois les fonctions des communes rurales, des villes et des régions. Les communes rurales et les villes (y compris les villes républicaines) ne sont pas subordonnées aux régions. Ces dernières ont des fonctions et des structures distinctes.

La loi sur les collectivités locales régit les principes généraux de fonctionnement des conseils municipaux : organisation, compétences, droits et obligations de ces conseils et de leurs présidents, relations avec le Cabinet et les ministres, enfin rapports avec les autres conseils municipaux.

La même loi précise les attributions des collectivités locales. Elles doivent être exercées conformément aux procédures prévues par les lois et par les règlements arrêtés par le Cabinet.

L'article 15 de cette loi énonce 17 missions permanentes assignées aux communes rurales et aux villes et 4 assignées aux régions (« rajon »). Les 7 villes républicaines sont investies de l'ensemble des missions des autres collectivités, c'est-à-dire 21 au total.

Outre leurs missions permanentes, les communes rurales et les villes sont également responsables d'un certain nombre de missions temporaires (prévues par des lois et des règlements) et de missions volontaires. Parmi les premières, certaines des plus importantes sont l'application de la réforme foncière, la restauration des droits de propriété et d'autres questions relatives à la privatisation du patrimoine de l'État. Les missions volontaires comprennent, par exemple, les orchestres locaux ou les actions de promotion du tourisme.

La Lettonie se heurte à un problème commun à de nombreux pays, à savoir que la loi ne décrit pas en détail les normes à respecter pour l'exécution des missions et qu'une norme nationale minimale pour le niveau des services est rarement formulée. Dans une large mesure, la répartition des fonctions (par exemple les activités de loisirs pour les enfants) dépend des capacités des administrations régionales et locales et des initiatives personnelles des dirigeants politiques ou des fonctionnaires. C'est pourquoi la division actuelle de ces « missions administratives autonomes » varie très largement d'une région à l'autre.

Une législation nouvelle (loi sur la réforme administrative territoriale) et les changements apportés aux textes existants (loi sur les collectivités locales) ont visé à rationaliser le nombre de collectivités locales et à mieux répartir les financements aux niveaux local et régional pour améliorer l'offre de services. Il existe un large accord sur l'intérêt de renforcer les structures institutionnelles locales pour rendre plus efficace le fonctionnement des collectivités locales et des entreprises qui en dépendent et pour améliorer l'offre de services, même si peu de progrès ont été faits dans l'application du programme de réforme de l'administration locale.

2.-3. Principaux constats empiriques. Les principaux problèmes de conception budgétaire

Les ressources des collectivités locales proviennent des origines suivantes :

- Pourcentages des impôts d'État :
 - 71.6 % de l'IRPP ;
 - 100 % de l'impôt immobilier ;
- Pourcentages des droits perçus par l'État.

- Droits prélevés par les collectivités locales.
- Subventions générales et spécifiques versées par le budget de l'État.
- Subventions du Fonds de péréquation des finances locales.
- Redevances sur les services.

Les autorités locales sont financées par le partage de recettes fiscales (impôt sur le revenu), par des transferts entre administrations (subventions d'État à caractère général ou spécifique), par des impôts d'État (impôt immobilier) et par des ressources propres (droits et redevances). Les recettes provenant du partage des impôts et des transferts constituent l'essentiel des ressources locales (plus de 70 % en 1998-1999). Les ressources propres consistent en droits et redevances que les collectivités locales peuvent administrer.

Conformément aux règlements pris par les autorités des villes républicaines, des communes rurales et des communes urbaines, *les collectivités locales peuvent faire payer des droits* sur les activités suivantes :

- L'émission de documents officiels par une collectivité urbaine ou rurale.
- L'organisation des loisirs dans les lieux publics.
- L'hébergement des vacanciers ou touristes.
- Les activités commerciales dans les lieux publics.
- La détention d'animaux sauvages ou domestiques.
- La conduite automobile dans des zones spécialement protégées.
- L'affichage dans des lieux publics de publicités ou annonces qui comportent une information commerciale visuelle.
- La détention de bateaux, motorisés ou non.
- L'utilisation de symboles municipaux à des fins commerciales.

Les collectivités locales sont habilitées à percevoir les droits dus à l'État lors de la délivrance d'autorisations spéciales nécessaires pour exercer certains types d'activités. Le produit de ces droits est affecté aux budgets locaux.

Elles reçoivent du budget de l'État des subventions générales ou spécifiques, au titre de l'accomplissement des missions assignées par la loi qui les régit et par d'autres textes légaux particuliers. Le gouvernement letton établit une programmation budgétaire à moyen terme, mais il n'existe pas à ce jour de documents à caractère contraignant qui arrêteraient, sur une base pluriannuelle, le montant des subventions générales et spécifiques destinées à l'administration locale. Les enveloppes sont déterminées par la loi de finances annuelle.

Les collectivités locales ne jouissent encore que d'une autonomie limitée pour lever leurs propres impôts. En Lettonie, il n'existe qu'une fiscalité d'État. Toutes les autorités locales ont le droit de percevoir l'impôt immobilier et trois d'entre elles, Riga, Ventspils et Liepaja perçoivent également l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les instances locales ne sont pas autorisées à fixer les taux d'imposition, à accorder des exemptions, etc. Tous les impôts sont fixés par l'État central.

Dans ce domaine important des relations budgétaires entre administrations publiques, la principale faiblesse demeure l'absence d'autonomie fiscale. Un minimum de marge de manœuvre rendrait les élus locaux plus responsables vis-à-vis des administrés, améliorerait l'efficacité des décisions en matière de dépenses publiques et serait la meilleure façon de répondre au déséquilibre vertical entre les responsabilités et les moyens de financement. L'octroi aux collectivités locales d'une certaine maîtrise de leurs ressources s'est avéré difficile, mais la prochaine étape de la réforme de l'organisation financière de l'État devra traiter ce problème.

Il est probable qu'en parallèle avec la réforme administrative on envisagera de donner aux collectivités locales une plus grande latitude pour fixer, dans certaines limites, le taux de l'impôt immobilier.

Le choix de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt immobilier comme principales ressources de l'administration locale est judicieux, car leur assiette se caractérise par une relative stabilité au cours du cycle conjoncturel. Elle est peu mobile et une certaine relation existe entre le prélèvement et l'avantage que retirent les contribuables de l'existence des services publics locaux.

Au cours des trois dernières années, les collectivités locales ont absorbé environ 24 % des recettes publiques totales.

Le mécanisme de péréquation. L'actuel Fonds de péréquation, dont le fonctionnement obéit à des règles précises, donne satisfaction à bien des égards. Il a introduit une bonne dose d'objectivité dans la détermination de ce type de subventions, fait beaucoup progresser la péréquation et contribué à sécuriser les recettes des administrations locales et à améliorer la stabilité budgétaire.

Le Fonds de péréquation corrige les disparités en matière de ressources et de dépenses. Cela convient tout à fait à la Lettonie, où l'on est en présence à la fois d'écarts de ressources entre les collectivités locales, mais aussi de besoins inégaux en matière de dépenses, liés aux facteurs démographiques et à d'autres composantes des coûts.

Les règles applicables aux emprunts des collectivités locales. Le gouvernement letton poursuit une politique financière et budgétaire stricte ; l'endettement annuel des collectivités locales est assujéti à un plafond déterminé

par la loi de finances annuelles. En 1999, il était de 30 millions de lats (comme en 1998). En 2000, il a été fixé à 17 millions de lats, dont 10 millions au titre des emprunts totaux (sur cette somme, 0,5 million de lats étaient affectés à la stabilisation des finances publiques locales) et 7 millions de lats à l'octroi de garanties. Les collectivités locales peuvent mobiliser des fonds libellés en monnaie nationale : le Trésor leur prête à des conditions favorables, avec une procédure comparativement souple et rapide, et sans risque de change. Pour les opérations à long terme des collectivités locales, le gouvernement a obtenu des facilités de crédit auprès de la Banque européenne d'investissement et de la Banque nordique d'investissement. Le Conseil pour les emprunts et les garanties des collectivités locales veille à la stricte observation des règles. Sans son autorisation, aucun emprunt n'est possible. Si une collectivité veut solliciter un autre prêteur que le Trésor, elle doit y être autorisée spécialement par le ministre des Finances.

La régulation centrale de la gestion économique. Les conseils locaux préparent, adoptent et appliquent leur budget de façon indépendante. Les institutions de l'État ne sont pas habilitées à intervenir dans l'élaboration et la mise en œuvre des budgets locaux, sauf si la loi le prescrit.

Le ministre des Finances a édicté une classification uniforme pour la comptabilisation des recettes, dépenses et dettes locales ; il a également fixé des règles de gestion budgétaire. Les projets de budget des collectivités locales doivent toujours être présentés en équilibre.

Conformément aux instructions du Trésor, les conseils locaux doivent faire figurer toutes leurs activités financières dans leurs comptes officiels. Le budget d'une administration locale pour l'exercice en cours doit faire apparaître toutes les ressources perçues par elle (et par ses différents organes), qui sont ensuite utilisées pour réaliser ses objectifs.

La préparation des budgets locaux et leur mode de présentation s'améliorent d'année en année.

Les états financiers annuels des collectivités locales doivent être examinés par des contrôleurs assermentés avant d'être communiqués au Trésor.

L'Office national de contrôle des comptes a autorité pour vérifier les comptes relatifs à l'exercice en cours, qui lui sont soumis par les « villes républicaines », les collectivités régionales, les communes rurales et les communes urbaines ; ces comptes concernent l'application des budgets généraux et spéciaux.

4. L'état de la réflexion sur la réforme des politiques

Clarification des missions assignées aux collectivités locales. L'article 15 de la loi relative aux collectivités locales énonce 17 missions permanentes pour les communes rurales et urbaines, et 4 missions permanentes pour les régions (« rajon »), ce qui porte le total à 21. Les 7 « villes républicaines » sont investies de la totalité de ces missions.

La Lettonie se heurte à une difficulté en ce que la loi ne précise pas des normes à respecter dans l'exécution d'une mission et prévoit rarement une norme nationale minimale.

Dans une large mesure, la répartition des missions (par exemple les activités de loisirs des enfants) dépend des capacités des collectivités régionales et locales ainsi que des initiatives personnelles des dirigeants politiques et des fonctionnaires. Par conséquent, la division actuelle des « missions administratives autonomes » varie très largement selon les régions.

Le Cabinet a mis en place un groupe de travail chargé de proposer une mise à plat des fonctions exercées par les différents échelons d'administration et, plus particulièrement, celles concernant l'enseignement et la protection sociale.

Les réformes territoriales et la dimension des unités administratives. L'actuel découpage administratif territorial de la Lettonie date de la période soviétique. Dès le début des années 90, des tentatives ont été faites en vue d'une réorganisation conforme aux besoins actuels, mais elles n'ont pas abouti. Malgré l'adoption de la loi de « réforme administrative territoriale », qui établit le cadre du processus, il s'avère toujours difficile de progresser de façon cohérente et de dégager les ressources financières nécessaires.

La division actuelle de la Lettonie en régions et en districts ruraux n'est pas l'expression d'une conception du découpage administratif territorial qui se serait formée au fil du temps et reflèterait certains principes ou critères historiques ; elle résulte tout simplement d'une réorganisation de la gestion économique intervenue dans les années 60. À l'époque soviétique, les régions étaient les unités de base pour la conduite de l'économie. Les régions administratives étaient les relais de la planification, de la gestion et du contrôle de l'économie. Les districts ruraux correspondaient à la superficie des fermes collectivisées.

Jusqu'à présent, la réforme des collectivités locales a visé à apporter des retouches, sans entreprendre de changements fondamentaux. On a attribué certaines fonctions aux districts ruraux et aux communes urbaines, tout en élargissant leur autonomie et leur responsabilité. Mais l'organisation territoriale des circonscriptions administratives n'a subi que des modifications mineures par rapport à la situation antérieure. Elle s'était constituée dans les années 60 et 70 au service de la centralisation. Elle est caractérisée par un découpage en territoires peu peuplés et disposant donc d'une faible base de ressources financières.

De telles collectivités locales ne peuvent remplir leurs missions de façon efficace. Les disparités de moyens financiers entre un grand nombre de petites entités et l'importance des transferts font obstacle à un usage rationnel de recettes déjà insuffisantes ; la programmation et la gestion des ressources financières sont souvent bien médiocres.

Pour mener à bien les missions et fournir aux habitants des services de qualité, il faut mettre en place une administration locale compétente et spécialisée, et distinguer son pouvoir de décision de celui des institutions de l'État central. Toutefois, cela s'avère impossible pour les collectivités faiblement peuplées en raison de la charge déjà substantielle des dépenses administratives existantes, qui pèse sur l'efficacité de la gestion locale et sur la qualité des services.

En raison de l'instabilité de la coopération sur le plan local, il peut arriver que des associations de communes se forment et qu'après l'application de la réforme elles deviennent des coquilles vides ou se dissolvent. Dans ces conditions, l'État consacre des ressources budgétaires à la réforme et beaucoup d'efforts sont consentis sans qu'il en résulte, à quelques exceptions, près un redécoupage territorial.

Même si l'on ne peut considérer la réforme administrative territoriale comme un remède magique pour améliorer la situation, elle va créer un cadre qui rendra possible la solution de plusieurs problèmes urgents. Compte tenu des principales difficultés que rencontrent les collectivités et de leurs potentialités, on peut considérer que la réforme permettra d'éliminer les obstacles qui résultent de faibles capacités ainsi que du déséquilibre entre le nombre des fonctionnaires locaux et l'ampleur de leur tâche. La réforme territoriale pourrait avoir d'autres effets bénéfiques : assurer une rationalisation des dépenses, attirer des investissements et du capital intellectuel, faciliter une coopération internationale. Le regroupement de communes ne fait que créer les conditions de leur essor ; les résultats ne pourront dépendre que du travail effectué par chacune d'entre elles.

Afin de s'assurer que les activités prévues par la loi soient menées à bien dans de bonnes conditions de délai ou de qualité, l'application de la réforme territoriale doit bénéficier d'un accompagnement financier adéquat. Les fusions de communes doivent être liées aux investissements publics dans une optique de développement ordonné des infrastructures. Il faut accorder plus d'attention aux opérations de relations publiques en faveur de la réforme, afin d'informer les administrés, les élus locaux et les agents des administrations locales de ses objectifs et de ses conditions de mise en œuvre.

La *péréquation*. Bien que le système actuel de péréquation des ressources et des besoins de dépenses entre les collectivités locales représente un progrès incontestable, des améliorations sont possibles dans plusieurs domaines.

La principale difficulté qui se pose actuellement est le calcul, chaque année, du total des dépenses nécessaires avant le prochain exercice budgétaire. Cette donnée joue un rôle essentiel dans la péréquation, puisqu'elle sert de base à l'évaluation des subventions à verser. On ne dispose pas d'un chiffrage détaillé des besoins exacts de dépenses des collectivités locales.

Il faudrait revoir les critères actuels afin de disposer d'informations à jour sur la relation entre le centre de coût – par exemple pour les jeunes de 7 à 18 ans – et la catégorie de la population considérée. Les pondérations actuelles pour la répartition des coûts entre ces catégories de dépenses sont basées sur des chiffres trop anciens. Mais, dans l'avenir, la péréquation s'appliquera à la fois aux recettes et aux dépenses. L'information sur les données budgétaires des collectivités locales s'améliore d'année en année. Les fonctionnaires du ministère des Finances en charge de l'algorithme de péréquation sont en mesure de recalculer la pondération des critères de besoins de dépenses (la méthodologie est claire) ; mais le gouvernement a convenu avec l'Union des collectivités locales de ne pas modifier en 2001 la loi relative à la péréquation des finances locales. Il est projeté de revoir, en 2002, la pondération des critères, en concertation avec l'Union des collectivités locales, et d'apporter les modifications nécessaires à la loi de péréquation des finances locales.

Certaines des collectivités locales ont, avant péréquation, jusqu'à dix fois plus de recettes fiscales par habitant que d'autres. Il est donc difficile de pratiquer une péréquation suffisamment poussée, d'autant que ce mécanisme est plafonné à 35 % des recettes fiscales. Le mécanisme lui-même n'est pas responsable de ce problème, mais ce dernier devra être traité pour assurer le succès de la réforme territoriale de l'administration locale et des ajustements financiers correspondants.

Si un remodelage territorial modifie profondément la répartition actuelle des tâches, il faudra revoir le système de péréquation. Néanmoins, un tel redécoupage, s'il est bien conçu, atténuera certains des problèmes mentionnés précédemment ; ainsi, il gommara probablement une partie des disparités considérables de recettes par habitant entre les collectivités locales. Une révision des modalités de péréquation devra donc être étroitement liée à l'évolution future des missions et des compétences des régions.

LITUANIE

1. Les aspects essentiels des finances locales et des relations entre administrations publiques

L'élément essentiel des finances publiques locales est le budget des communes. Chaque commune jouit de l'autonomie budgétaire, mais les budgets locaux doivent être présentés en équilibre. A partir de 1998, on a franchi une étape importante dans le sens du développement d'un système moderne, fiable et viable de financement des budgets locaux. Le nouveau dispositif consiste à fixer le montant total des dépenses des communes ainsi que les principes et les procédures qui régissent la répartition, le calcul et le versement des ressources affectées à ces dépenses. En 1999, le Parlement a voté la loi sur la méthode de détermination des ressources budgétaires locales, qui est basée sur la concertation budgétaire. Le législateur a notamment posé le principe que les principales données financières doivent être arrêtées par négociation entre l'État central (représenté par le ministre des Finances) et les communes (représentées par l'Association des communes). Un autre principe important est que l'évaluation des besoins budgétaires de la commune dépend du calcul, effectué sur une base triennale, du niveau des dépenses nécessaires.

Le budget de la République de Lituanie résulte de la somme du budget de l'État et des budgets locaux. La maîtrise effective de l'évolution macroéconomique est surtout assurée par l'obligation faite aux collectivités locales de soumettre des projets de budget équilibrés. La loi sur la méthode de détermination des ressources budgétaires locales fixe un ratio entre le montant des budgets locaux et celui du budget national. Dès lors, les dépenses locales sont liées à la situation générale des finances de l'État et aux recettes qu'il encaisse. Les emprunts locaux sont placés sous le contrôle de l'État central et du ministère des Finances.

L'utilisation des ressources budgétaires des communes est vérifiée par des contrôleurs locaux. Dans certains cas, l'exécution des budgets locaux fait l'objet d'inspections du contrôleur de l'État.

2. Principaux constats empiriques

On peut conclure de l'analyse de l'évolution des recettes, de nature fiscale et autre, des collectivités locales que l'appropriation croissante à leur profit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est une tendance favorable pour la consolidation des budgets locaux. Par rapport à 1997, le produit de cet impôt versé aux collectivités locales a augmenté de 45 %. L'économie lituanienne a souffert des répercussions de la crise financière russe de 1998. C'est pourquoi, en 1999, l'impôt sur le revenu des personnes physiques affecté aux finances locales n'a augmenté que de 6.4 %. Réserver certains impôts aux budgets locaux de façon permanente devrait rendre les administrateurs locaux plus confiants. On en a la preuve avec l'exemple de la chute des recettes qui a frappé d'autres niveaux d'administration en 1999, pour partie en raison de la crise financière russe de 1998. Les ressources fiscales des communes ont augmenté constamment, passant de 4.93 % du PIB en 1997 à 6.18 % en 1998 et à 6.63 % en 1999. En ce qui concerne la structure des ressources locales, l'essentiel des recettes fiscales (environ 90 % en 1999) se compose des impôts sur le revenu, les bénéfices et les plus-values. Le solde (environ 10 % en 1999) consiste en impôts sur le patrimoine : cette partie des recettes diminue en proportion du total, mais augmente en valeur absolue. Les collectivités locales n'ont le pouvoir d'imposer qu'une petite fraction des prélèvements dont elles bénéficient. Cette faculté s'applique aux ressources non fiscales. Les collectivités locales sont habilitées à déterminer l'assiette et le taux des redevances locales et des revenus perçus en contrepartie des services qu'elles rendent. Ces deux catégories représentent ensemble jusqu'à 10 % du total des ressources non fiscales des administrations locales.

Le montant global des subventions accordées a diminué pendant la période 1997-1999, passant de 852.6 millions de litas à 128.4 millions, somme plus de six fois inférieure. Ce recul est imputable à la fois aux subventions générales et spécifiques. L'enveloppe des premières est calculé à partir des dépenses inscrites dans les budgets locaux et des recettes fiscales et autres qui sont affectées aux communes en vertu des lois fiscales. Au cours des deux dernières années (1998 et 1999), les ressources ont progressé plus vite que les charges, d'où une baisse correspondante des subventions à caractère général. La raison est qu'à partir de 1998, l'IRPP est devenu la principale ressource des budgets locaux et que le produit de cet impôt a augmenté. La régression des subventions à caractère spécifique couvrant des coûts standards est notable ; elle résulte de la décision prise récemment par le gouvernement de réduire leur importance. Les subventions couvrant à coût réel sont liées à l'application de la politique sociale de l'État ; elles sont donc demeurées à peu près stables.

L'analyse de la composition des dépenses des communes révèle que la plus grande part est allouée aux services sociaux, qui comprennent l'enseignement, la santé, la sécurité sociale et l'aide sociale, les sports et la culture. Les services sociaux représentent à peu près les trois quarts des charges totales (72.6 % en 1997, 74.1% en 1998 et 77.8 % en 1999). L'enseignement est le plus gros consommateur de crédits, avec 49.4 % du total en 1997, 52.8 % en 1998 et 56.3 % en 1999. La sécurité sociale et l'aide sociale en absorbent environ 15 %. Le poids des dépenses de santé dans les budgets locaux est mineur car, depuis la réforme intervenue en 1997, ce secteur est financé sur le budget du Fonds d'assurance médicale obligatoire. Le nombre d'établissements de santé dépendant des budgets locaux a été réduit et était très faible à la date du 1^{er} juillet 1997. En 1998 et 1999, les budgets locaux n'ont financé que les services de santé de base (dispensaires). Une autre fraction substantielle des crédits (environ 10 %) est consacrée au logement et aux équipements collectifs relevant des communes. L'énergie et les transports représentent chacun 3 à 3.5 % des charges locales. Les dotations à ces lignes budgétaires sont destinées à couvrir les allocations pour frais de transport et les coûts de chauffage des ménages à faible revenu. Les communes consacrent jusqu'à 1% de leur budget aux services de lutte contre l'incendie.

La conclusion de l'analyse des changements intervenus ces dernières années dans la composition des dépenses locales est que les ressources consacrées aux services sociaux restent stables ou sont même en augmentation, malgré l'évolution de l'origine des ressources locales. On peut expliquer cette progression par l'extension des responsabilités locales dans ce domaine et par la politique sociale du gouvernement.

L'examen des dépenses locales montre leur prépondérance dans trois secteurs essentiels. On le constate tout d'abord pour les dépenses au titre de services comme l'éducation préscolaire, l'enseignement général, l'hygiène et la protection de l'environnement, l'éclairage des voies publiques et d'autres fonctions concernant le logement et les services collectifs. Le financement des établissements préscolaires et des établissements d'enseignement général s'élève à 83 % des charges publiques totales dans ce domaine, alors que les crédits pour l'hygiène et la protection de l'environnement, l'éclairage des rues, le logement et les services collectifs représentent la totalité de l'effort de la nation à ce titre. Cela n'est pas non plus étranger au fait que ces fonctions ressortissent surtout à la compétence des collectivités locales. La répartition des charges entre ces dernières et l'État central découle surtout de principes généralement reconnus (les collectivités locales ont la responsabilité exclusive, pour leurs résidents, de l'instruction préscolaire et de l'enseignement général, de même que des services collectifs, alors que l'État central est responsable des services destinés à l'ensemble des citoyens, comme la défense nationale ou l'ordre et la sécurité publics).

3. Les principaux problèmes de conception budgétaire

Le grand mérite de la nouvelle loi sur les collectivités locales est d'avoir défini leurs missions de façon plus claire et précise, tout en établissant un lien avec les aspects juridiques et les problèmes de procédure. Le nouveau texte fixe clairement les compétences et les droits des institutions locales. L'ancienne version de la loi ne distinguait que deux types de missions, les unes autonomes, les autres déléguées par l'État. Celles qui étaient déléguées par l'État, comprenaient l'état civil et le registre des entreprises appartenant aux collectivités locales, à l'État et au secteur privé ainsi que des organismes publics ; les grands services de santé (hôpitaux) ; l'administration locale pouvait être également chargée de la gestion des parcs publics, nationaux et régionaux, de l'organisation de la police municipale, de la sécurité civile et de la lutte contre l'incendie, et d'autres fonctions attribuées par la loi. Les missions autonomes faisaient l'objet d'une description distincte pour chaque élément du système de gestion interne : le conseil municipal, le maire et le comité exécutif. En outre, beaucoup de fonctions autonomes consistaient en fonctions procédurales (règles effectives régissant la gestion interne et la responsabilité), mais elles non plus n'étaient pas clairement définies. Cette situation rendait inefficace la coopération entre les différents niveaux d'administration et elle était source de contradictions et de difficultés dans l'évaluation financière des missions (à l'occasion de la préparation du budget).

A l'heure actuelle, en Lituanie, le débat porte sur les missions de l'État (qu'on transfère aux collectivités locales) et sur les financements nécessaires pour les exécuter. Le problème est qu'il n'existe pas de méthodologie unifiée pour le calcul du coût de ces missions, en particulier pour les missions déléguées, dont le coût diffère dans chaque collectivité. En outre, il existe certaines inadéquations entre les missions à exécuter et les budgets des communes. Il faudra donc, à brève échéance, prendre des décisions de principe pour remédier à ces dysfonctionnements.

La nouvelle loi sur la structure budgétaire régit la réalisation des objectifs et des missions et donne une base légale à la réforme budgétaire. Ce texte énonce certains principes fondamentaux :

- Les dotations budgétaires sont définies comme des ressources des budgets de l'État et des communes conformes à la loi sur l'approbation du budget de l'État et aux décisions des conseils municipaux arrêtant leurs budgets ; elles sont assignées à la mise en œuvre des activités et des projets des organes de l'État et des communes.
- Il introduit le concept de « projets spéciaux », ceux dont le financement n'est pas seulement couvert par le budget national, mais dépend aussi d'autres organismes.

- Il établit la règle selon laquelle les prélèvements obligatoires perçus dans la République de Lituanie ne peuvent être alloués que par le budget national du pays, le Fonds d'assurance sociale de l'État, le Fonds d'assurance médicale obligatoire et le Fonds de privatisation.
- Il définit les principaux devoirs, droits et responsabilités des gestionnaires de l'argent public.
- Il énonce les obligations d'information budgétaire du public.
- Il édicte les prescriptions à respecter pour l'adoption d'autres lois qui ont une incidence sur les recettes et les charges budgétaires.
- Il pose la règle selon laquelle le projet de budget de l'État doit être établi pour la durée d'un exercice annuel et estimé pour une période de trois exercices.
- Il prévoit de soumettre au Parlement des mesures permettant d'apprécier les résultats de l'action des gestionnaires de l'argent public.
- Il instaure la règle selon laquelle les plus-values de recettes et les crédits caducs doivent être affectés aux usages suivants : remboursement de la dette publique ; financement de crédits reportés ; compensation des moins-values de recettes fiscales locales, sauf dans l'hypothèse où le Parlement modifie le budget de l'exercice en cours.

Le projet de loi de finances annuelle de l'État doit être conforme à la programmation stratégique du gouvernement et aux plans d'actions stratégiques des ministères et des organismes publics. Cette nécessité découle de l'objectif d'application de réformes efficaces de la gestion publique et du système juridique. On a élaboré un Manuel de programmation stratégique pour aider les ministères, les organismes publics et les autres institutions de l'État à définir leurs plans et programmes ainsi que leurs projets de budget dans une telle optique. Ce manuel expose les principes de la programmation stratégique et de l'élaboration des budgets. Il contribue à l'application du système intégré de programmation et de budgétisation approuvé par le gouvernement. La programmation et la budgétisation ne peuvent être réalisées avec succès que si ces deux réformes sont menées de concert. Pour que les priorités stratégiques se concrétisent, elles doivent s'appuyer sur un plan fiable et des engagements financiers fermes.

L'État central a recommandé aux collectivités locales d'appliquer les principes de programmation stratégique. Une formation spécifique à cette fin a commencé au niveau local. Récemment, certaines communes ont adopté ces principes.

4. L'état de la réflexion sur la réforme des politiques

L'un des principaux volets de la réforme visant à rénover l'administration locale est le plan d'action pour la période 2000 à 2004 présenté par le nouveau gouvernement formé après les élections législatives de l'année dernière.

L'objectif de ce plan est de limiter le pouvoir de l'État central à l'égard des communes en tablant sur la capacité potentielle de ces dernières à agir de manière plus efficace, plus économique et plus compréhensible pour le public. Les mesures prévues sont les suivantes :

- définir dans le détail toutes les missions de l'État central et des collectivités locales, afin d'éliminer les doubles emplois, et spécifier aussi de façon aussi précise que possible les compétences et prérogatives respectives ;
- mettre en place un mécanisme législatif efficace permettant de s'assurer que chaque organe de l'administration locale observe la loi de son plein gré ;
- donner aux collectivités locales autorité pour traiter les problèmes fonciers et d'aménagement ;
- placer toutes les institutions et organes dépendant des administrations régionales sous la tutelle des communes sur le territoire desquelles ils sont localisés ;
- mettre fin progressivement à la redistribution centralisée des ressources budgétaires. Donner aux collectivités locales la possibilité d'établir leur budget sur la base d'impôts et de redevances à caractère local. Instituer la règle que l'impôt acquitté par les personnes physiques et morales comportera une partie fixe destinée à l'État et l'autre à l'administration locale ;
- fixer des limites légales au sein desquelles une collectivité locale pourra décider elle-même le montant des impôts qui lui sont dus ;
- prendre en compte, lors du redécoupage de communes, l'opinion de la population et prévoir une procédure pour la compensation des pertes ;
- céder aux collectivités locales les biens dont l'État n'a pas besoin et qui n'ont pas vocation à être restituées à leurs anciens propriétaires ;
- s'abstenir de déléguer aux collectivités locales toute mission pour laquelle des moyens de financement appropriés ne sont pas prévus ;

- promouvoir le développement du logement social au niveau des communes ; octroyer des aides de l'État aux populations socialement vulnérables et aux jeunes ménages ;
- financer les écoles selon le principe « l'argent suit l'élève », afin de donner les mêmes chances aux établissements d'enseignement publics et privés ;
- appliquer également à l'éducation complémentaire le principe « l'argent suit l'enfant ».

Il est prévu de mettre au point, au premier trimestre de 2001, la méthodologie de calcul des ressources que devra dégager le budget de l'État lituanien pour permettre l'accomplissement des fonctions déléguées aux collectivités locales.

La loi de la République de Lituanie sur la méthodologie à appliquer pour estimer les ressources budgétaire locales devait être modifiée au deuxième trimestre de 2001 pour l'adapter aux dispositions d'autres textes déjà applicables (loi sur les collectivités locales, loi sur le budget) ou en voie d'adaptation (législation fiscale correspondante).

Une fraction substantielle des dépenses qui sont actuellement à la charge des communes sera financée par l'État central, sous forme de dotations budgétaires.

Pour financer les autres missions assurées par les communes, on appliquera les mêmes mécanismes de péréquation des recettes que ceux qui sont prévus par la loi actuellement en vigueur, puisque les écarts de recettes fiscales par tête d'une commune à l'autre sont très importants. Il est donc prévu que l'on continuera de recourir à la péréquation pour aplanir à la fois les différences de ressources fiscales et de structure des dépenses des communes. On envisage de codifier dans un seul texte de loi sur la méthodologie les niveaux de péréquation des ressources fiscales et les indicateurs démographiques qui seront utilisés pour déterminer le degré de correction des écarts dans la structure des dépenses.

Il est envisagé qu'après la mise en œuvre de la réforme des budgets locaux prévue par le gouvernement, le principe de péréquation des ressources s'applique davantage à la réalisation des missions indépendantes des communes ; en revanche, les principes de fixation du montant des dépenses joueront pour les fonctions déléguées par l'État central, qui seront financées par des dotations spécifiques provenant du budget national. Il devrait en résulter, au cours des prochaines années, une hausse de la part des subventions dans les budgets des communes.

POLOGNE

1.-2. Les aspects essentiels des finances locales et des relations entre administrations publiques. Les principaux constats empiriques

La dernière étape de la réforme de l'administration locale polonaise a commencé en 1999, avec la mise en place de deux nouvelles strates, les poviats et les voïvodies. Ces deux nouvelles structures correspondaient à de nouvelles sources de financement, en particulier des aides spécifiques et des subventions générales ; en outre, elles ont pris en charge certaines missions assurées jusque là par l'État. Les gminas, qui existent depuis 1990 et constituent le niveau le plus bas de l'administration infranationale, sont beaucoup plus indépendantes que les poviats et les voïvodies. Les gminas ont bénéficié de conditions de financement stables, les impôts représentant une part substantielle de leurs ressources.

Les administrations infranationales disposent de trois sources principales de revenus :

1. La fiscalité :
 - les impôts locaux,
 - une fraction des impôts d'État.
2. Les ressources non fiscales.
3. Les subventions :
 - à caractère général,
 - à caractère spécifique.

Après la réforme de l'administration infranationale, les subventions sont devenues la principale ressource. En 1999, elles s'élevaient à plus de 51 % du total des recettes locales. Ce pourcentage était de 35.8 % en 1998 et de 34.3 % en 1997. Cette progression rapide s'explique par le fait que les nouveaux échelons d'administration (poviats et voïvodies) reçoivent des subventions (générales ou spécifiques) qui constituent leur principale source de financement. Il faut souligner que la pratique actuelle des subventions aux collectivités locales va à l'encontre du concept d'autonomie et ne permet pas de prendre les décisions de façon indépendante et souple. Les collectivités locales dépendent des décisions du gouvernement de leur octroyer des aides et du montant de celles-ci. C'est très important dans le cas des aides à l'investissement, où des délais imprévus dans la mise à disposition des fonds requis font obstacle à un usage efficace des ressources financières, à l'achèvement des projets à bonne date etc. Compte tenu de ces problèmes, il conviendrait de remplacer graduellement les subventions par une augmentation des ressources propres. Parallèlement, il faudrait réduire le nombre des fonctions mandatées par l'État central et en même temps augmenter celui des fonctions exercées en propre, tout en prévoyant les moyens financiers adéquats pour permettre de les exercer de façon satisfaisante.

A l'opposé, la proportion des recettes fiscales dans les ressources totales a fléchi de 37.6 % en 1997 à 24.5 % en 1998. Les budgets des gminas restent les seuls à être financés par des impôts locaux et redevances locales, qui représentent l'ensemble de leurs ressources propres. Les recettes des poviats et des voïvodies ne proviennent pas de sources fiscales indépendantes, mais d'une fraction des impôts d'État (IRPP et l'impôt sur les sociétés). Au cours de la période allant de 1997 à 1999, la croissance des recettes fiscales des administrations infranationales a été très faible et leur niveau en 1999 ne dépassait que de 8 % celui de 1997. A ce moment, les collectivités locales ne disposaient d'aucune source supplémentaire de recettes fiscales. La progression de 8 % reflétait surtout le gonflement du produit de l'impôt immobilier, qui a représenté 1 503 millions de zlotys, soit une progression de 34 % en deux ans.

De 1997 à 1999, le produit des impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital n'a pas sensiblement varié. La hausse a été de 5.4 %. Les collectivités locales ont malheureusement peu d'influence sur l'évolution de leurs ressources issues du partage des impôts avec l'État central (la répartition des impôts directs a un objectif surtout budgétaire, qui est l'octroi de fonds à l'unité administrative locale éligible).

La compétence légale des administrations infranationales en matière fiscale est très limitée et se résume à des attributions fonctionnelles non uniformes. Dans la plupart des cas, elles sont habilitées à réduire les taux supérieurs des impôts locaux dans les limites prévues par les textes. C'est le ministre des Finances qui détermine et révisé chaque année les taux en question, dans le cadre de la politique fiscale générale de l'État.

Les collectivités locales utilisent également un autre levier : elles accordent des abattements, des délais de paiement et des remises sur les impôts qui leur procurent leurs recettes et qui leur sont versés directement. Elles peuvent également renoncer au recouvrement de ces impôts (elles n'ont le droit de le faire que sur demande individuelle du contribuable).

On peut distinguer parmi les responsabilités des collectivités locales celles qu'elles exercent directement et celles qui leur sont déléguées par l'administration centrale.

Cette dernière délègue certaines missions en vertu des textes régissant divers domaines de l'action publique. Des missions peuvent être également affectées sur la base d'accords conclus entre une collectivité locale et un organe de l'État central. Toutes ces missions sont financées sur des fonds transférés à l'administration locale par l'organe central et pour l'objectif prévu dans l'accord.

Les moyens consacrés à l'accomplissement des responsabilités propres des administrations infranationales proviennent de leurs ressources propres c'est-à-dire d'impôts, de redevances, de revenus du patrimoine ainsi que de subventions générales. En revanche, les missions déléguées sont financées par des subventions spécifiques émanant de l'État.

L'enveloppe de crédits fixée par la résolution budgétaire applicable aux collectivités locales pour une année donnée ne peut être dépassée, car elle est plafonnée.

Au cours de la période 1997-1999, presque toutes les catégories de dépenses ont progressé. Exprimées en pourcentage du PIB, elles ont augmenté de 2 points. Les fonctions les plus importantes assurées par l'administration locale comprennent : l'enseignement, la sécurité sociale et la protection sociale, le logement et les affaires locales. Les crédits consacrés à ces trois secteurs représentaient en 1999 près de 67.6 % du total des dépenses locales.

La loi polonaise prévoit différentes restrictions à l'égard de la souscription d'un crédit, de l'émission d'emprunts et de l'octroi de garanties. Elles s'imposent à toutes les collectivités locales. L'ensemble des remboursements à effectuer au cours d'un exercice budgétaire ne peut excéder 15 % des recettes prévues dans le budget d'une collectivité locale. De plus, l'encours total de l'endettement en fin d'exercice ne peut dépasser 60 % des ressources de la collectivité locale au cours de cet exercice.

Les collectivités locales sont autorisées à contracter des prêts et à émettre des titres de créance pour couvrir leurs besoins de trésorerie pendant l'exercice budgétaire. Ces dettes doivent être remboursées au cours de l'année où elles ont été contractées. Cette faculté est accordée en raison de l'irrégularité des rentrées budgétaires, fiscales et autres, et de la nécessité d'exécuter les dépenses courantes sans solution de continuité.

En outre, les collectivités locales peuvent emprunter auprès de certaines banques et institutions financières à des conditions de faveur.

Il convient de souligner que les administrations locales sont indépendantes et agissent sous leur propre responsabilité. Elles doivent couvrir un éventuel déficit budgétaire par leurs propres moyens. Mais, dans l'hypothèse de difficultés financières temporaires, des prêts financés par le budget de l'État peuvent être accordés dans le cadre d'une procédure de redressement. Les conditions d'octroi (taux d'intérêt, dates de remboursement) figurent dans la convention de prêt.

Les autorités centrales n'influent ni sur les ressources des collectivités locales, ni sur leurs dépenses. Même le montant des ressources provenant du budget de l'État, c'est-à-dire les subventions et les dotations spécifiques, dépend de critères objectifs fixés par la loi ; ainsi, l'administration centrale ne peut modifier ce montant. Elle ne peut non plus agir sur les dépenses effectuées par les budgets locaux, car le seul critère que peut appliquer l'autorité de tutelle est l'exécution correcte des responsabilités assignées aux collectivités locales.

La Chambre de compensation régionale est chargée du contrôle externe des administrations infranationales. Elle remplit également des fonctions de formation et d'information : elle donne aux conseils locaux un avis professionnel sur leurs projets de budget et sur les données transmises par les gminas, poviats et voïvodies relatives à l'exécution du budget, et leur fait rapport en cas d'inspection détaillée de leur gestion financière.

3.-4. Les principaux problèmes de conception budgétaire. L'état de la réflexion sur la réforme des politiques

La décentralisation, avec l'attribution de nouvelles fonctions et responsabilités à tous les niveaux de l'administration locale, ne s'est pas accompagnée d'un renforcement de ses ressources financières propres. Une très grande partie des missions, en particulier celles qui sont du ressort des poviats et des voïvodies, continue d'être financée par des transferts émanant du budget de l'État.

On estime que ce mode de financement gêne la réforme des collectivités locales et réduit leur indépendance en limitant les moyens de réaliser et de financer leurs missions. Le mode de financement décrit ci-dessus contrevient aux textes légaux qualifiés de fondamentaux, comme les lois sur les gminas, les poviats et les voïvodies. En outre, alimenter les collectivités locales en subventions ciblées *via* le budget national ne les incite pas à dégager leurs propres ressources financières ou à gérer efficacement les fonds qu'elles reçoivent. Il en va de même des subventions spécifiques, qui sont une forme de ressources affectées à finalité précise et qui doivent être restituées à l'État si elles ne sont pas utilisées.

C'est pourquoi le gouvernement propose de modifier la nature des responsabilités locales et les moyens de les financer. Son objectif est de remplacer les subventions ciblées aux collectivités locales par des ressources propres et de convertir les fonctions mandatées en fonctions propres. Le développement de l'indépendance financière des collectivités locales exigera certaines réformes législatives.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(23 2002 01 2 P) ISBN 92-64-29535-6 – n° 52248 2003