

ÉTUDE COMPARATIVE DE L'APPLICATION DU PRINCIPE D'AUTONOMIE FISCALE ET FINANCIÈRE EN EUROPE

Public Evaluation System et l'Institut Thomas More

pour la Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des Collectivités Locales

Commission des Finances

Sénat

13 mai 2009



Jean-Thomas Lesueur, délégué général

Stanislas Boutmy, directeur général
Céline Moyon, consultante



L'autonomie financière et fiscale en Europe : objet de la commande

✓ Réalisation d'une note ITM / PES fin 2008 sur l'organisation territoriale en Europe :

- ▶ 12 pays de l'Union Européenne
- ▶ Données du Conseil de l'Europe, d'Eurostat et articles universitaires
- ▶ Les points abordés dans la note :
 - Quels échelons pour quelles compétences ?
 - Un échelon intermédiaire entre le régional et le local est-il nécessaire ?
 - Le partenariat public-public comme mode fréquent de gouvernance
 - Les relations État / Collectivités : les collectivités ont-elles les moyens de leur autonomie ?

✓ Approfondissement de la question de l'autonomie financière pour le Sénat :

- Pas de réforme des institutions sans réforme de l'Etat ni de réflexion sur les modes de financement
- Constitutionnalisation en France du principe d'autonomie financière **ET** de la péréquation en 2003, conformément à la Charte de l'Autonomie Locale (1985, Conseil de l'Europe)
- La réforme des collectivités et de la fiscalité locale en France : vieux serpent de mer ou chantier présidentiel ?

L'autonomie financière et fiscale en Europe : éléments de définition et de méthode

✓ Des approches différentes de l'autonomie et des attentes variables :

- Autonomie de la dépense ou de la recette ?
- Est-on nécessairement plus autonome avec des ressources fiscales ?

Différentes grilles de lecture de la problématique de l'autonomie financière : elle renvoie à la question de l'autonomie fiscale dans le débat français, mais soulève ailleurs des interrogations sur l'unité et la souveraineté de l'Etat, la péréquation, la mise en oeuvre de la subsidiarité...

✓ L'appréciation du degré d'autonomie financière des collectivités se mesure à l'aune :

- De données financières
 - ▶ Poids de la dépense publique (toutes administrations confondues) dans le PIB
 - ▶ Volume de ressources (et des dépenses engagées) à la disposition des échelons infra-nationaux (entités fédérées, régionales, intermédiaires et locales)
 - ▶ Nature des ressources locales
- De données juridiques et institutionnelles
 - ▶ Compétences à la charge des collectivités et garanties légales
 - ▶ Marge de manoeuvre dans la définition des normes qui s'imposent aux collectivités et représentation des collectivités dans les instances de décision nationales
 - ▶ Capacité des entités infra-nationales à mobiliser le levier fiscal et la dette

Qu'est-ce que l'autonomie financière et fiscale ?

Charte européenne de l'autonomie locale, Conseil de l'Europe, 1985

«Article 3 – Concept de l'autonomie locale

Par autonomie locale, on entend **le droit et la capacité effective** pour les collectivités locales de régler et de gérer, **dans le cadre de la loi**, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, **une part importante des affaires publiques**.

Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres **élus au suffrage libre**, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à **des ressources propres suffisantes** dont elles peuvent **disposer librement** dans l'exercice de leurs compétences.»

L'autonomie locale

Principe de libre administration

- ▶ un cadre démocratique et légal
- ▶ des compétences variées et importantes

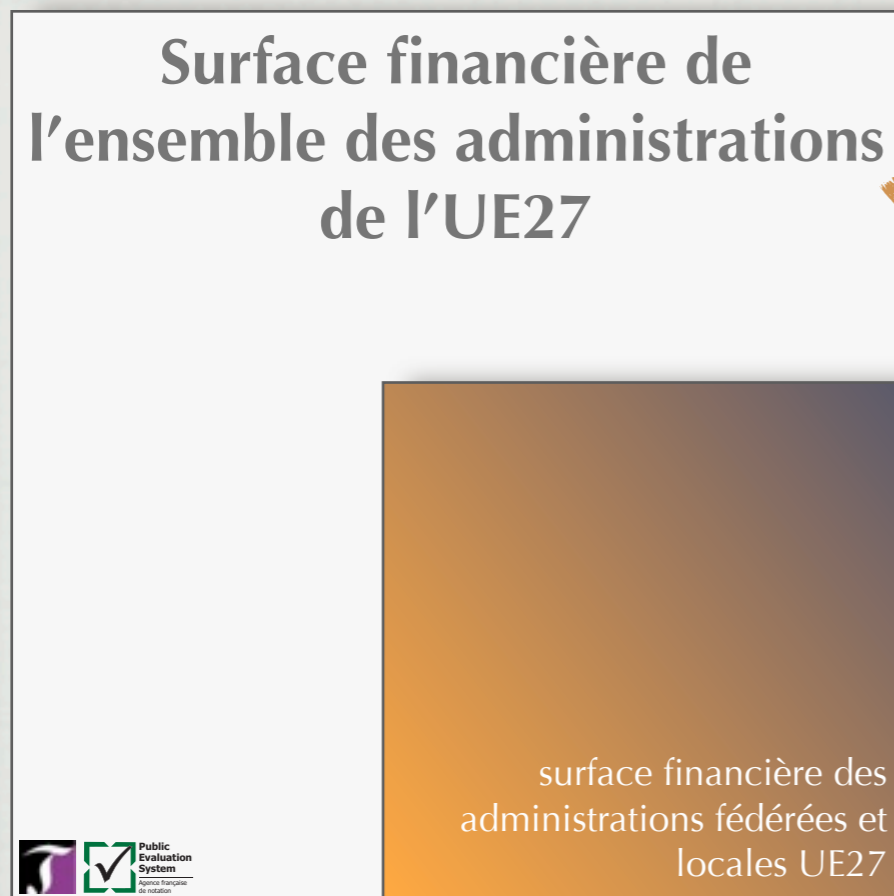
L'autonomie financière

- ▶ des ressources adaptées aux compétences exercées
- ▶ des ressources propres, diversifiées et évolutives

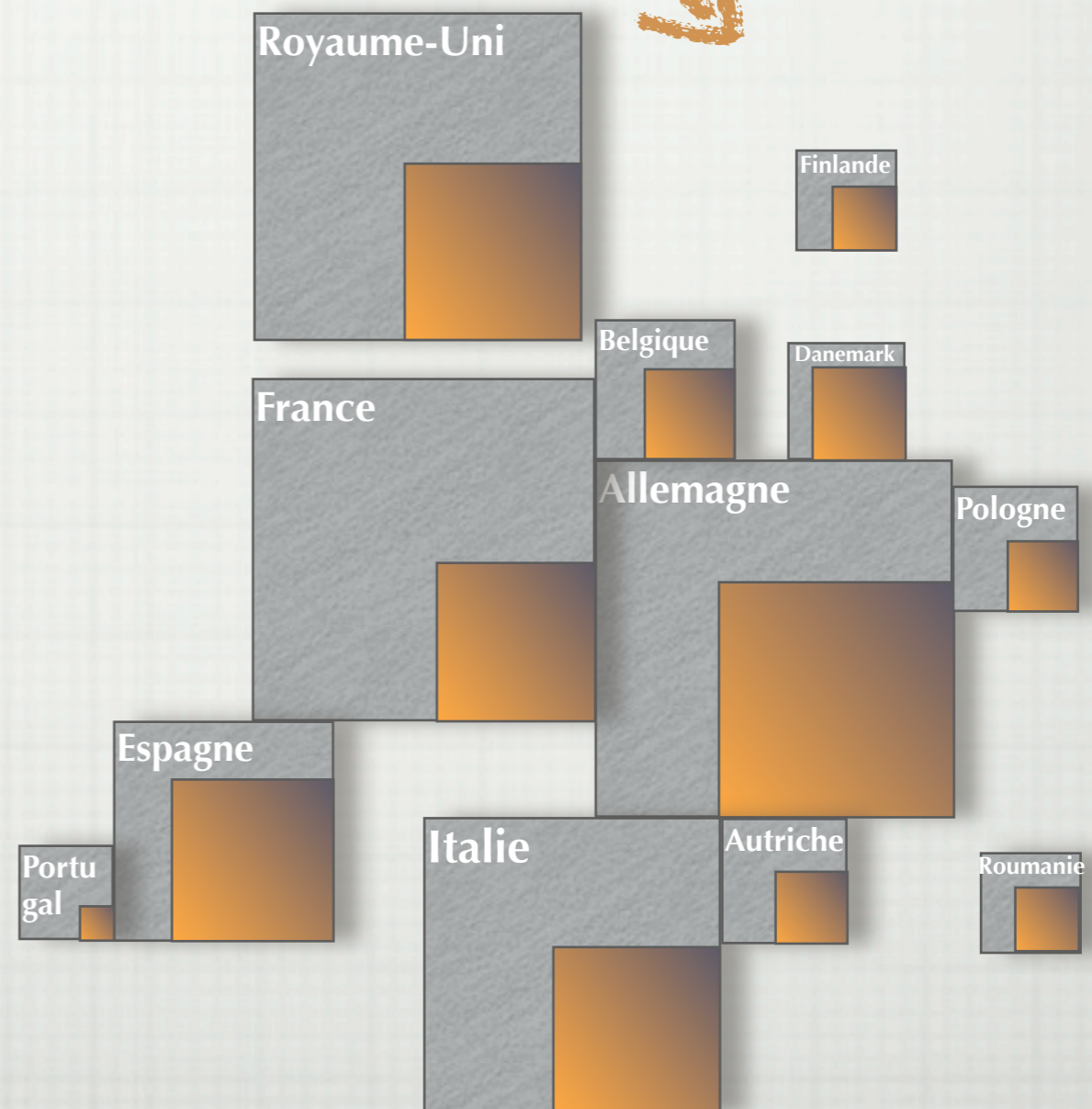
L'autonomie fiscale

- ▶ détermination du taux, de l'assiette, des allègements

La dépense publique : surfaces financières



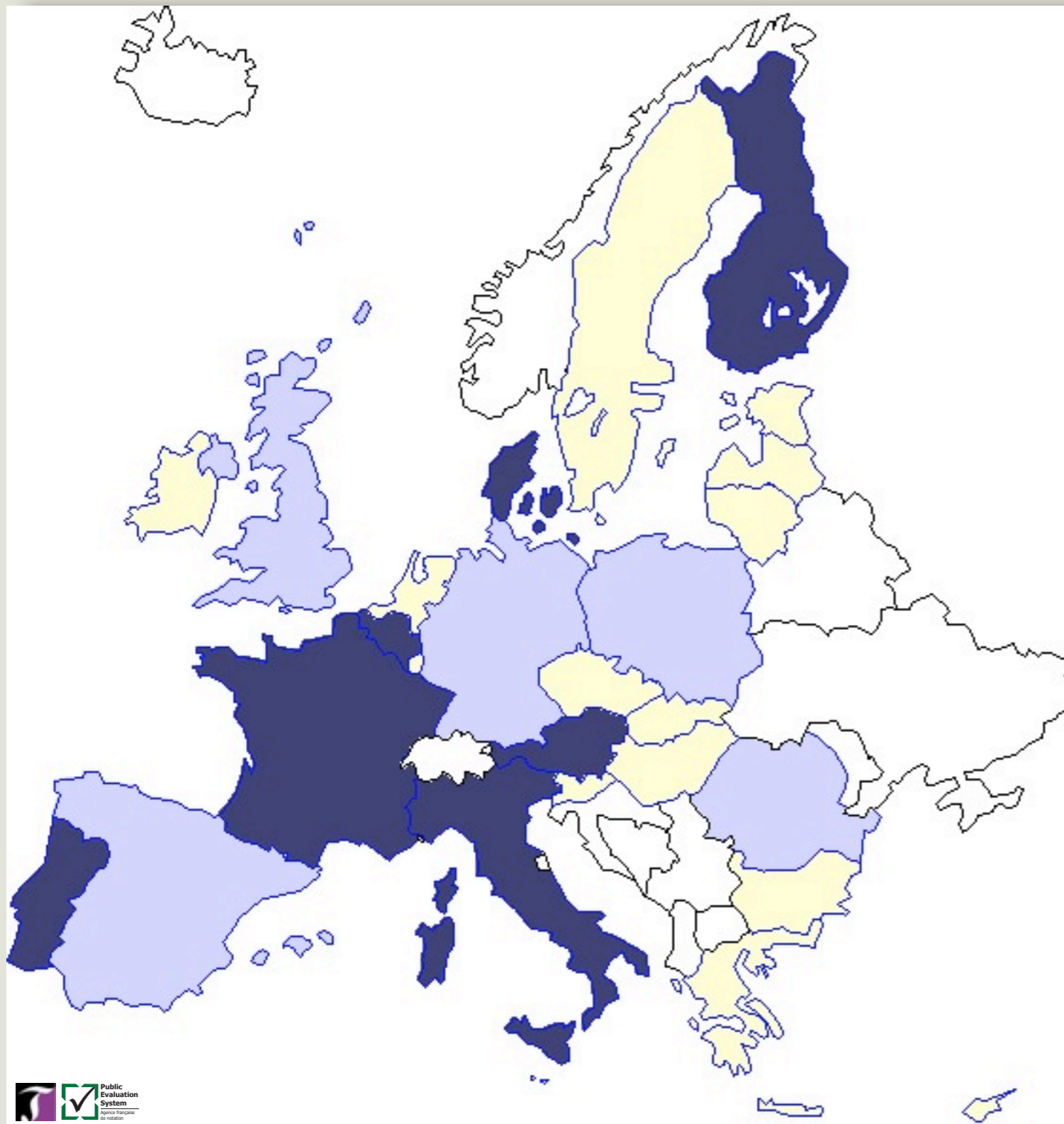
12 pays étudiés dans la note
Thomas More - Public Evaluation



Echelle :
10 milliards€

Carte en anamorphose représentant les dépenses publiques réalisées en 2007, données Eurostat, réalisation Public Evaluation System

Poids des dépenses des administrations publiques agrégées dans le PIB



Total des dépenses des administrations publiques, 2007, % du PIB, Eurostat

Poids des dépenses des administrations publiques agrégées dans l'Union : 45,7 %

Pays étudiés dans la note Thomas More - Public Evaluation :

■ pays où le poids de la dépense publique dans le PIB est > à 45,7%

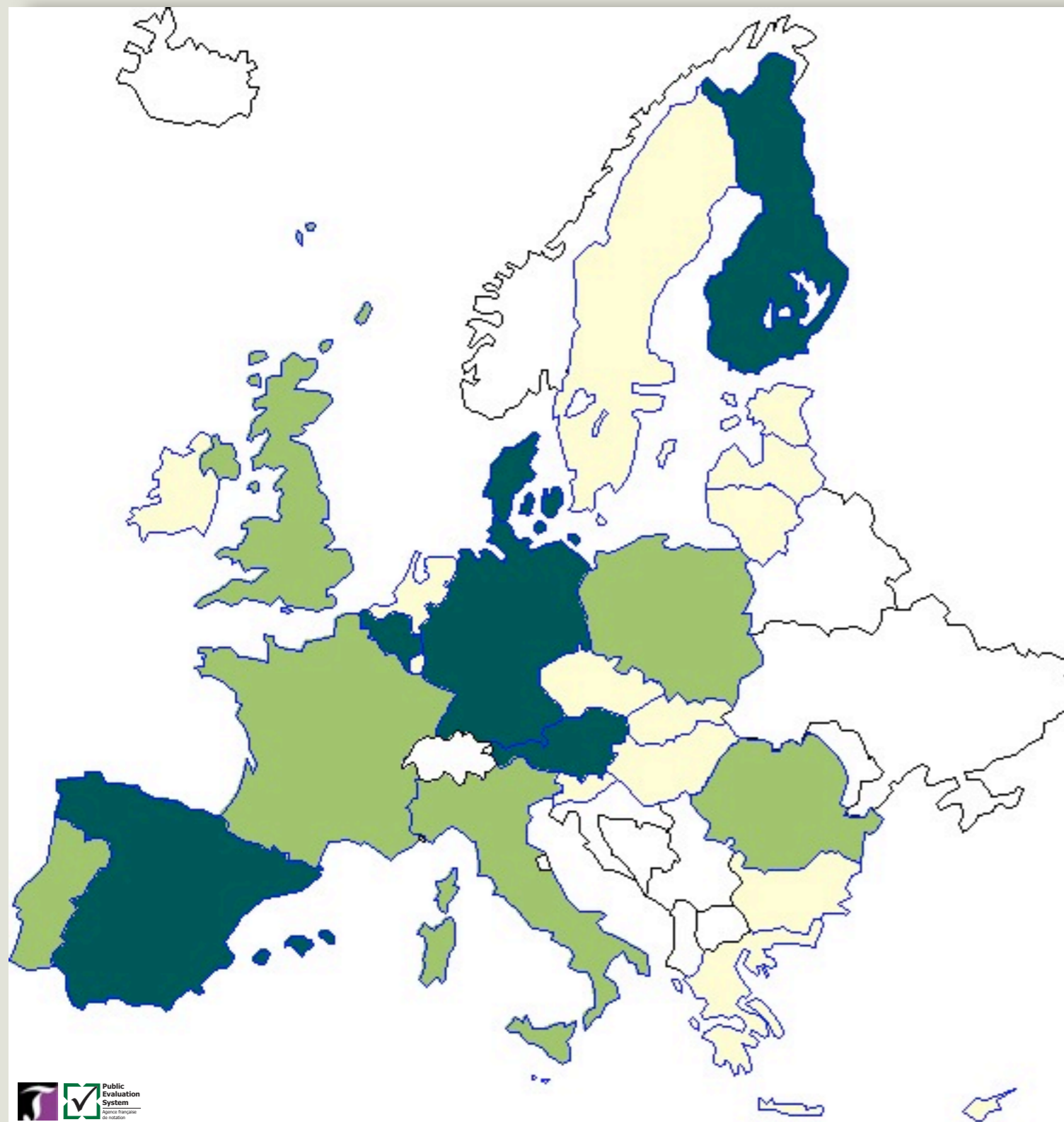
■ pays où le poids de la dépense publique dans le PIB est < à 45,7%

■ Autre pays membre de l'Union européenne

Méthodologie :

somme des dépenses gouvernementales (S13 = administrations publiques centrales, fédérées, locales et de sécurité sociale) conformément à la norme ESA95 qui inclut toutes les institutions hors marché et productrices de biens collectifs financés par des impôts et des taxes.

Poids des dépenses des administrations fédérées et locales dans le PIB



Total des dépenses des administrations fédérées et locales,
2007, % de PIB, Eurostat

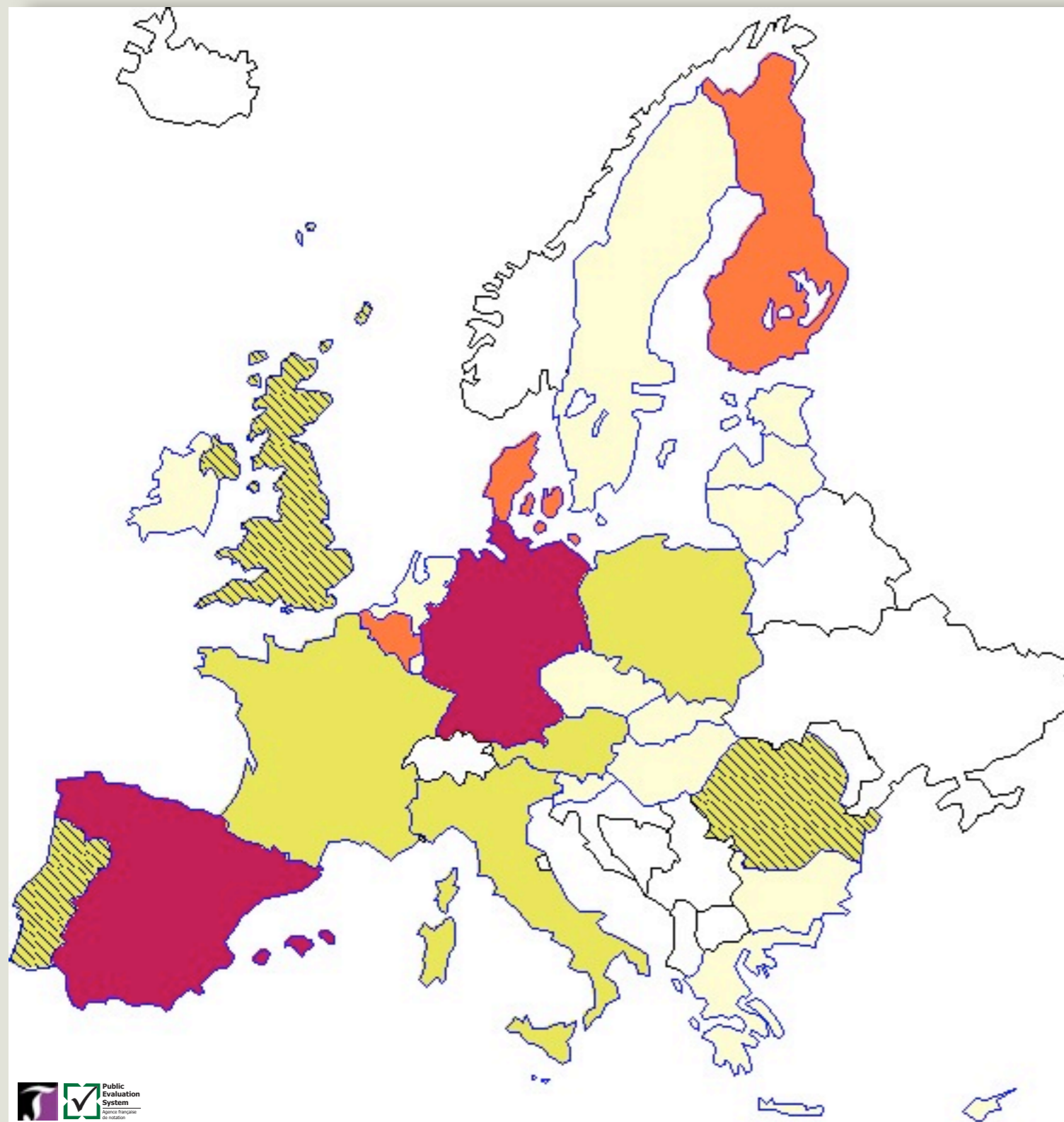
**Poids des dépenses des administrations fédérées et locales
dans l'Union : 15,5 %**

Pays étudiés dans la note Thomas More - Public
Evaluation :

- pays où le poids de la dépense publique dans le PIB
est > à EU27
- pays où le poids de la dépense publique dans le PIB
est < à EU27
- Autre pays membre de l'Union européenne

Méthodologie :
somme des dépenses des échelons fédéraux (S1312) et
locaux (S1313).






Poids relatifs des administrations centrales et locales



Total des recettes des administrations locales et fédérées rapporté aux recettes de l'administration centrale, 2007, Eurostat

Poids des recettes locales et fédérées / recettes de l'administration centrale dans l'Union : 65 %


Pays étudiés dans la note Thomas More - Public Evaluation :


-  pays où les recettes fédérées et locales sont supérieures aux recettes de l'administration centrale
-  pays où les recettes fédérées et locales représentent de 65 à 100% des recettes de l'administration centrale
-  pays où les recettes fédérées et locales représentent de 40 à 65% des recettes de l'administration centrale
-  pays où les recettes fédérées et locales représentent moins de 40% des recettes de l'administration centrale
-  Autre pays membre de l'Union européenne

Méthodologie :

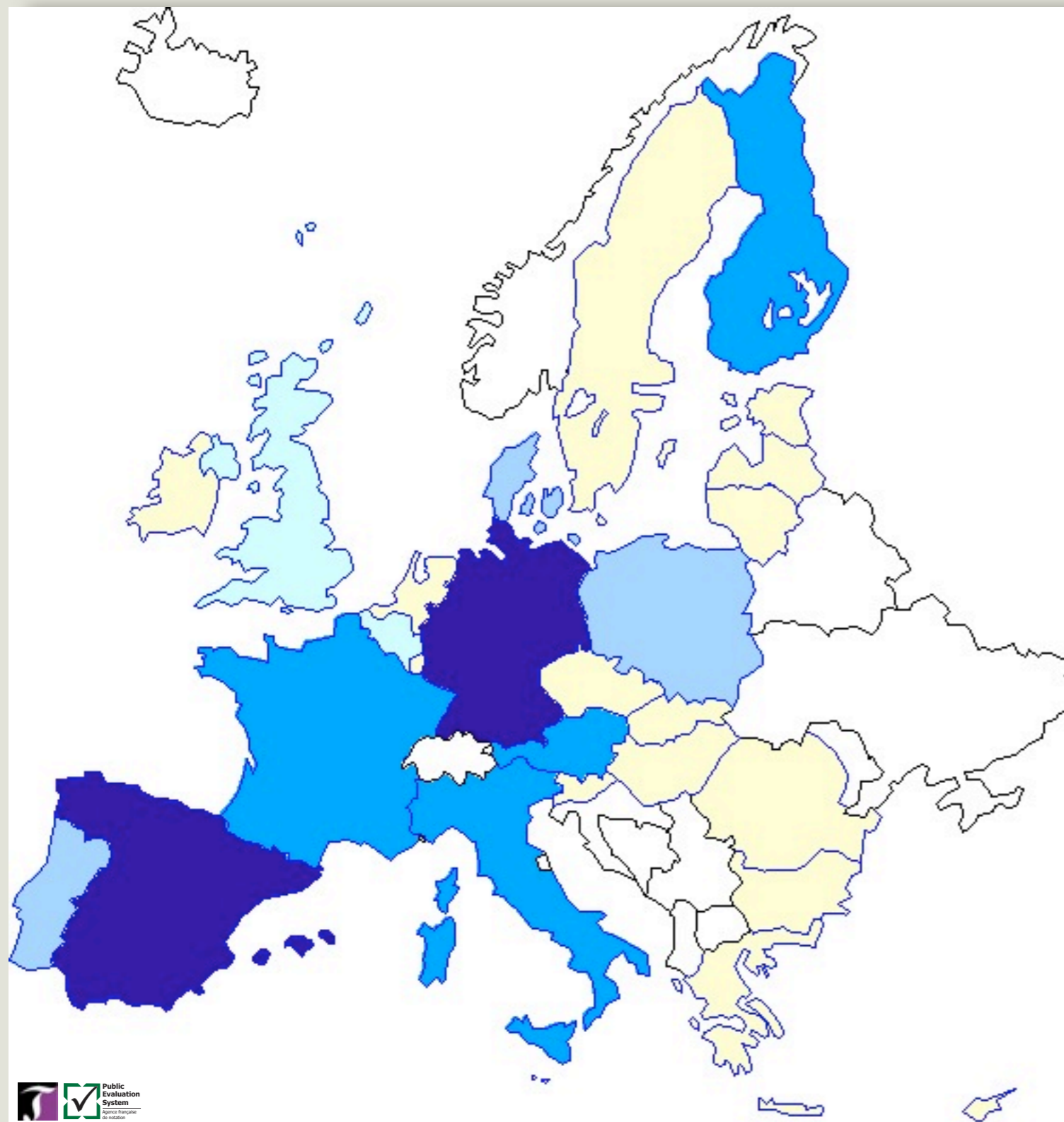
somme des recettes des échelons fédéraux (S1312) et locaux (S1313) rapportée à celle des administrations centrales (S1311).

Poids relatifs des administrations centrales et locales

 2007, en Mio €	Total des recettes des administrations publiques centrales	Total des recettes des administrations publiques fédérées et locales	Poids du local / central
Union européenne	2 942 335	1 916 134	65,1 %
Allemagne	317 050	480 690	151,6 %
Espagne	170 893	218 642	127,9 %
Danemark	91 335	72 454	79,3 %
Belgique	89 087	69 558	78,1 %
Finlande	46 183	34 342	74,4 %
Autriche	68 961	44 315	64,3 %
Pologne	66 005	41 862	63,4 %
Italie	382 971	234 702	61,3 %
France	368 642	205 303	55,7 %
Roumanie	29 861	11 644	39,0 %
Royaume-Uni	771 264	262 203	34,0 %
Portugal	44 429	9 810	22,1 %

 Pays où les recettes fédérées et locales représentent de 40 à 65% des recettes de l'administration centrale.

Part des recettes fiscales des administrations fédérées et locales



Agrégats fiscaux, 2007, Eurostat

**Total des impôts (hors contributions sociales)
rapporté au total des recettes des administrations
fédérées et locales dans l'Union : 45 %**

Pays étudiés dans la note Thomas More - Public Evaluation :


- recettes fiscales > 50% des recettes
- recettes fiscales représentant 40 à 50% des recettes
- recettes fiscales représentant 30 à 40% des recettes
- recettes fiscales < 30% des recettes
- Autre pays membre de l'Union européenne


Méthodologie :

somme des recettes fiscales (D2 Impôts sur la production et les importations, D5 Impôts courants sur le revenu et le patrimoine et D91 Impôts en capital) des échelons fédéraux (S1312) et locaux (S1313) rapportée à l'ensemble des recettes de ces échelons.

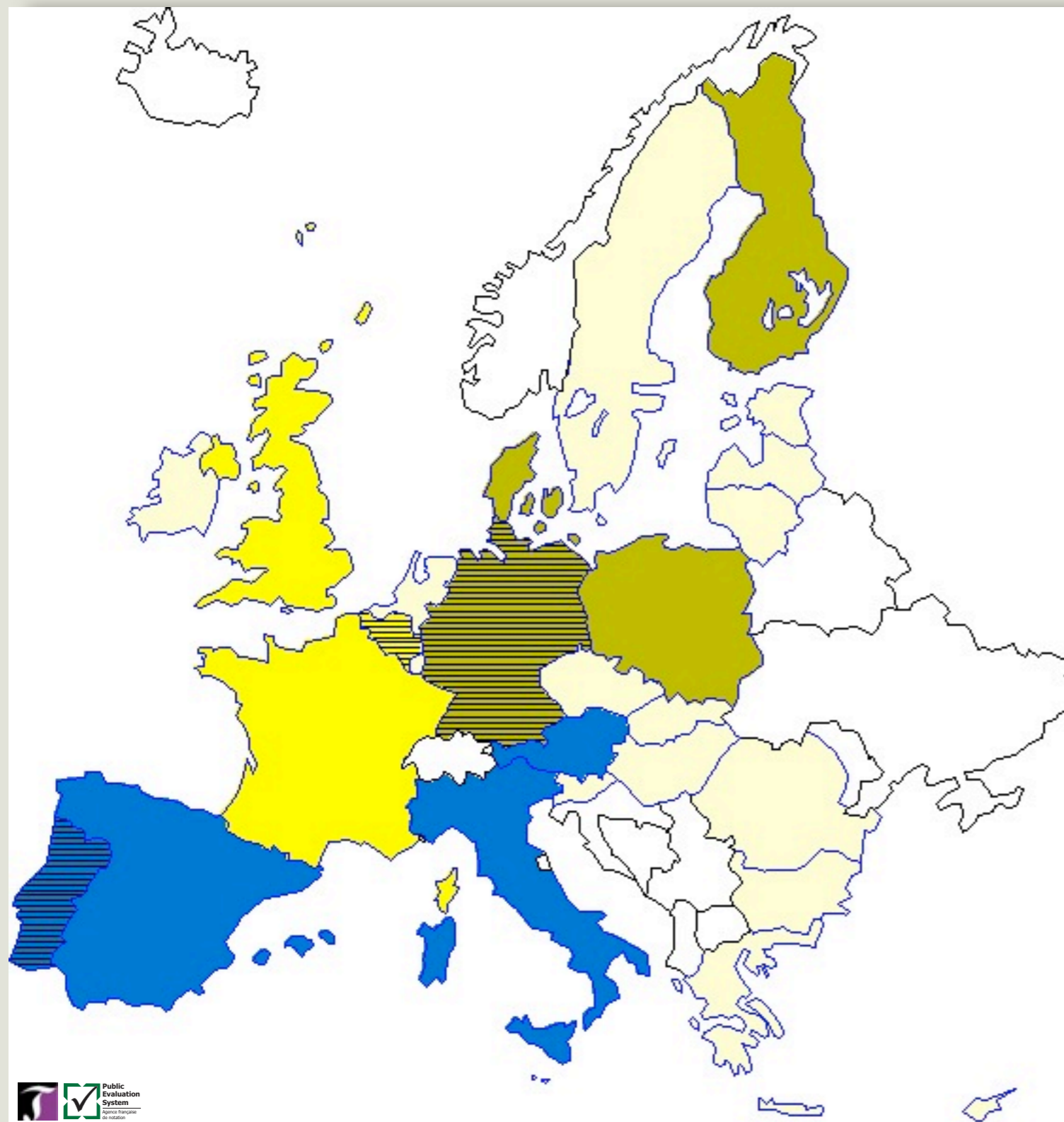
La Roumanie ne figure pas dans cette partie de l'analyse faute de pouvoir recouper les données des différentes bases d'Eurostat.

Part des recettes fiscales des administrations fédérées et locales

 Part des impôts dans les recettes – échelon local	Part des impôts dans les recettes – échelon fédéré	Part des impôts dans les recettes – échelons fédérés et locaux	Part des recettes provenant des impôts et cotisations sociales	
Union européenne	36,6 %		43,1 %	45,1 %
Allemagne	42,4 %	72,4 %	61,1 %	64,8 %
Espagne	50,7 %	54,7 %	53,5 %	53,7 %
Finlande	47,9 %		47,9 %	48,0 %
Autriche	59,7 %	33,0 %	45,4 %	50,9 %
France	45,4 %		45,4 %	45,7 %
Italie	43,8 %		43,8 %	44,3 %
Danemark	37,0 %		37,0 %	38,4 %
Portugal	36,7 %		36,7 %	38,4 %
Pologne	34,7 %		34,7 %	33,9 %
Belgique	34,1 %	16,5 %	22,1 %	29,7 %
Royaume-Uni	13,2 %		13,2 %	15,0 %

 Pays où les recettes fiscales représentant 40 à 50% des recettes.






Nature des recettes fiscales des administrations fédérées et locales



Agrégats fiscaux, 2007, Mio€, Eurostat

**Total des impôts (hors contributions sociales)
rapporté au total des recettes fédérées et locales
dans l'Union : 45 %**

Pays étudiés dans la note Thomas More - Public Evaluation :

-  les impôts sur le **revenu** sont la première ressource fiscale
-  les impôts sur le **patrimoine** sont la première ressource fiscale
-  les impôts sur la **production** sont la première ressource fiscale
-  pays dans lequel la première catégorie d'impôts représente moins de 50% de la ressource fiscale
-  Autre pays membre de l'Union européenne

Méthodologie :

impôts sur le revenu :

d51 Impôts sur le revenu

impôts sur le patrimoine :

d91 Impôts en capital

d59a Impôts courants sur le capital

d29a Impôts sur la propriété ou l'utilisation de terrains, bâtiments et autres constructions

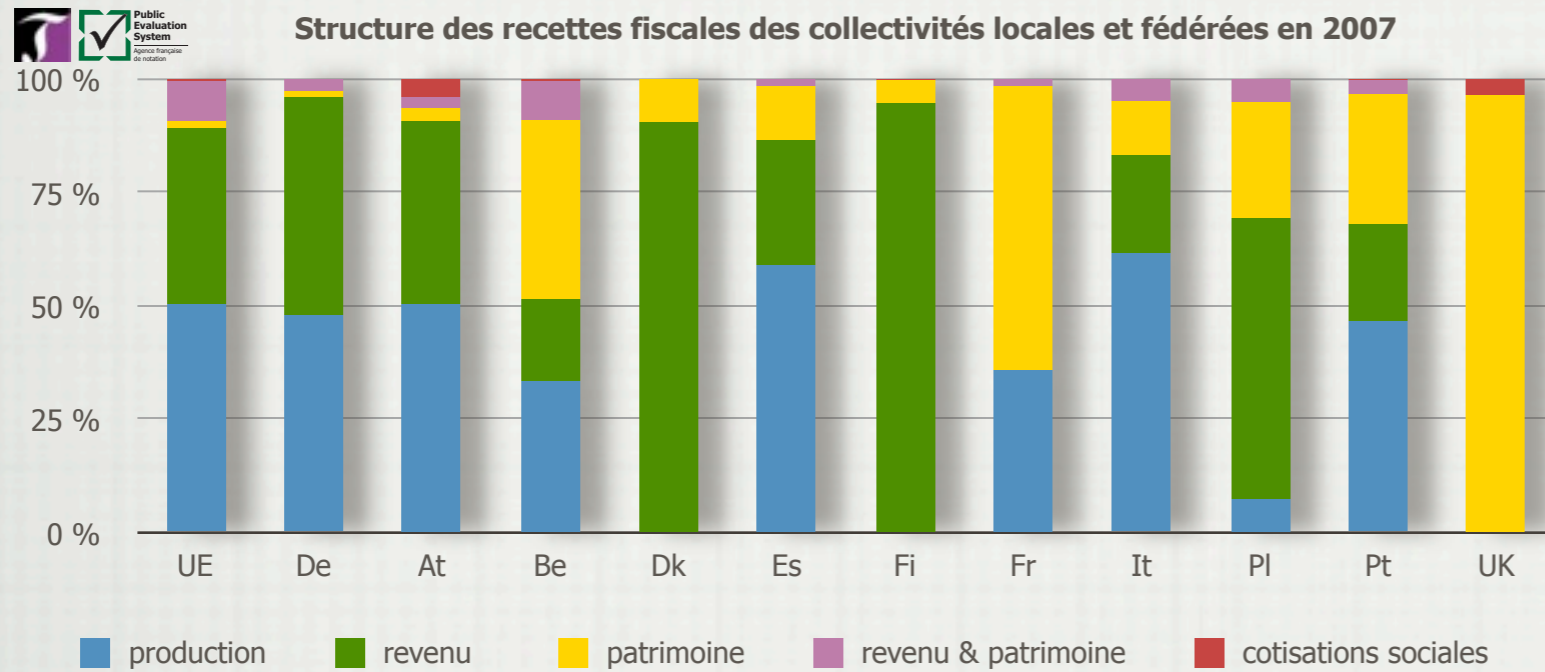
impôts sur la production :

d21 Impôts sur les produits

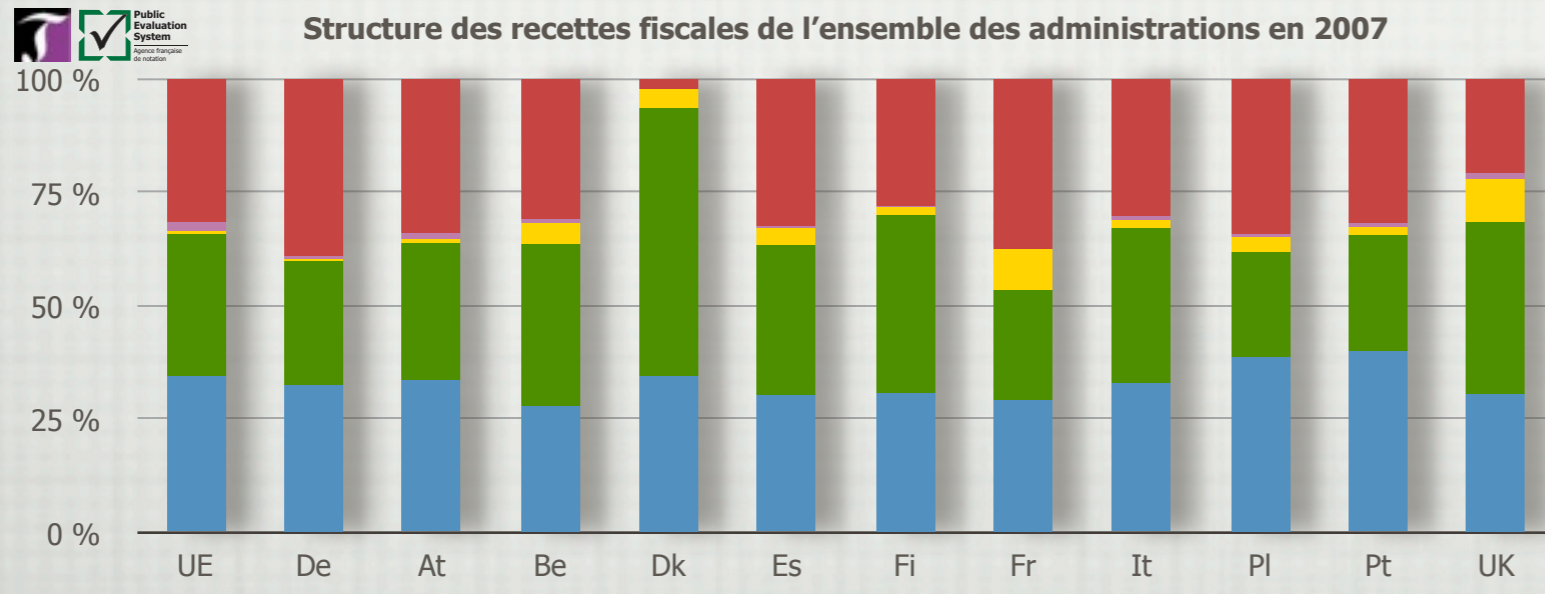
d29c Impôts sur la masse salariale ou les effectifs employés

La Roumanie ne figure pas dans cette partie de l'analyse faute de pouvoir recouper les données des différentes bases d'Eurostat.

Nature des recettes fiscales : collectivités et Etats



Méthodologie :
impôts sur le revenu :
 d51 Impôts sur le revenu



impôts sur le patrimoine :
 d91 Impôts en capital
 d59a Impôts courants sur le capital
 d29a Impôts sur la propriété ou l'utilisation de terrains, bâtiments et autres constructions

impôts sur la production :
 d21 Impôts sur les produits
 d29c Impôts sur la masse salariale ou les effectifs employés

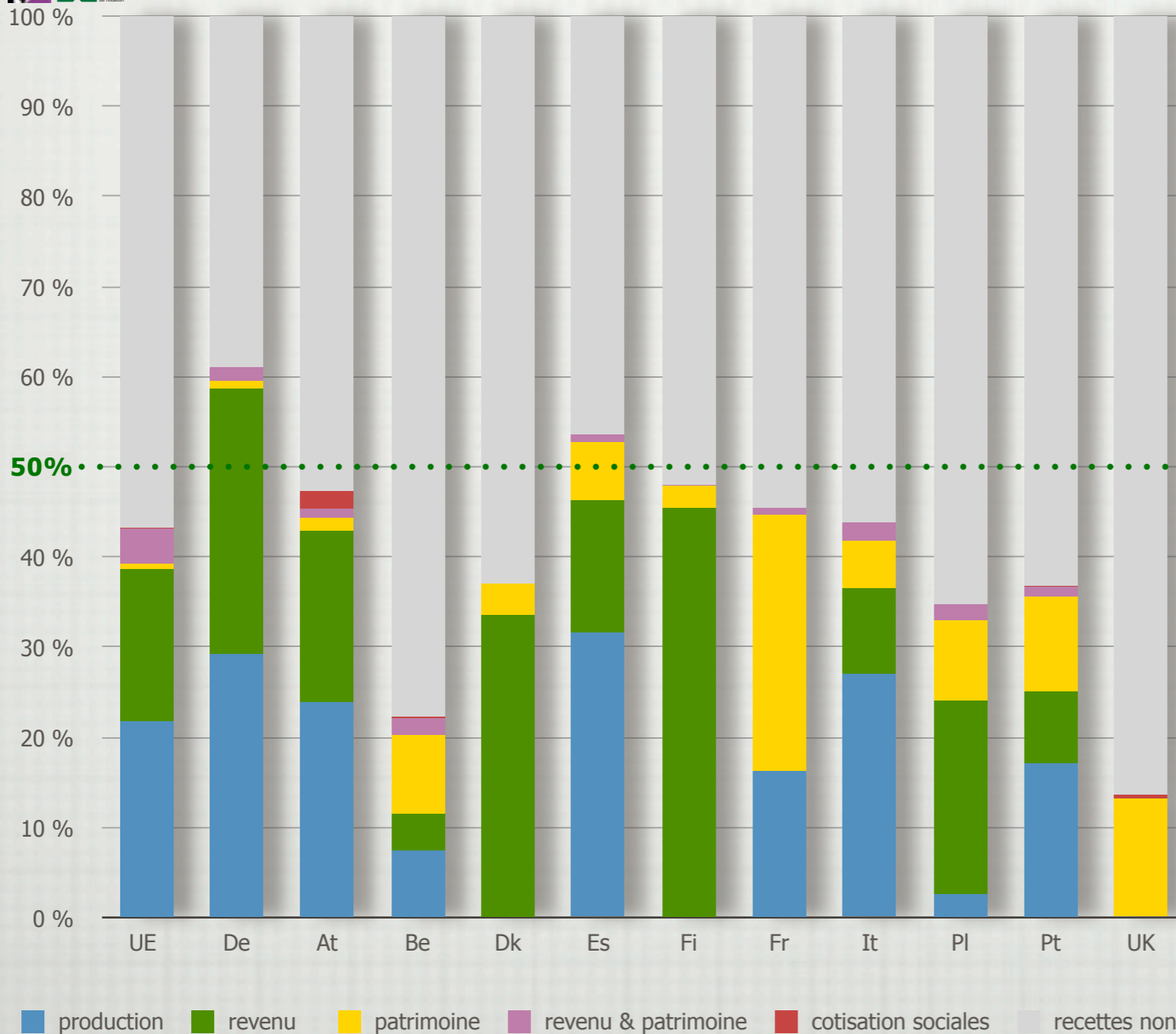
cotisations sociales :
 d611 Cotisations sociales effectives

impôts sur le revenu et le patrimoine
 d59 Autres impôts courants

Nature des recettes fiscales des collectivités et poids dans leurs recettes



Structure des recettes des collectivités locales et fédérées en 2007



Méthodologie :

impôts sur le revenu :

d51 Impôts sur le revenu

impôts sur le patrimoine :

d91 Impôts en capital

d59a Impôts courants sur le capital

d29a Impôts sur la propriété ou l'utilisation de terrains, bâtiments et autres constructions

impôts sur la production :

d21 Impôts sur les produits

d29c Impôts sur la masse salariale ou les effectifs employés

cotisations sociales :

d611 Cotisations sociales effectives

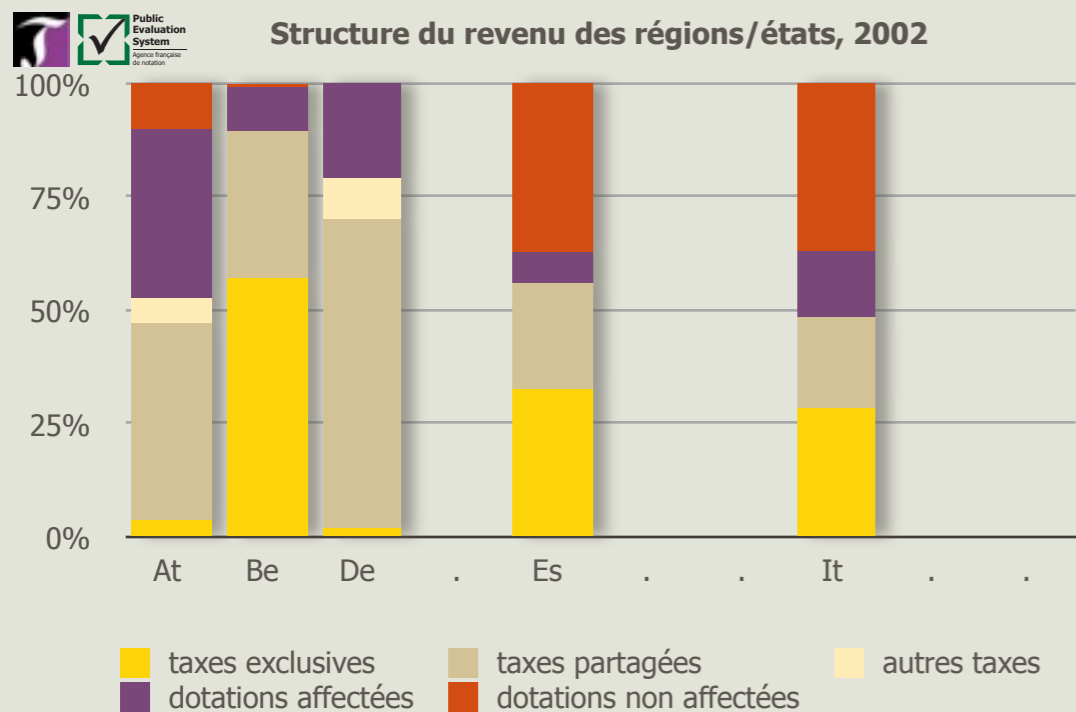
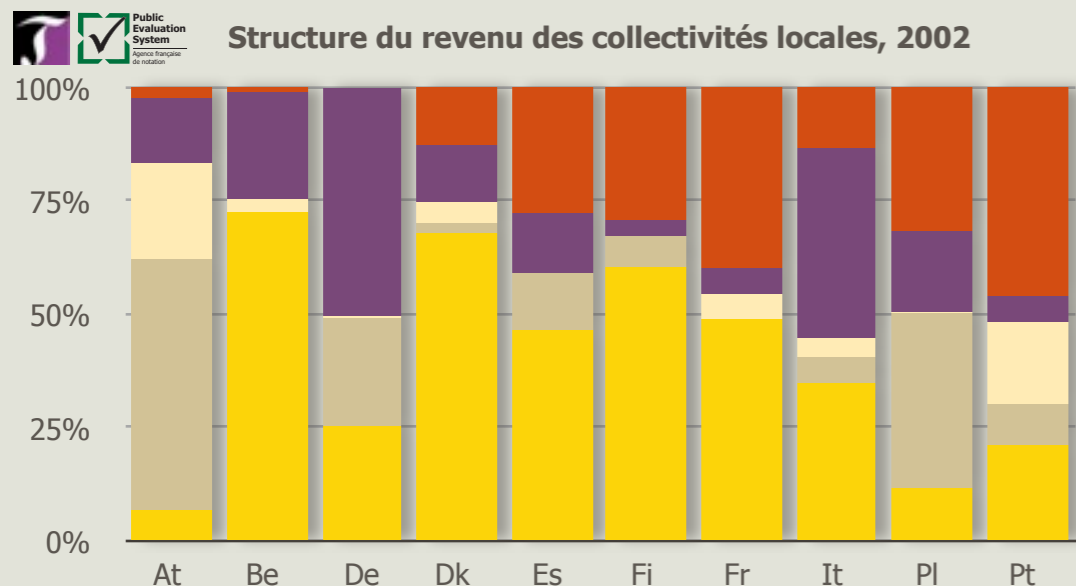
impôts sur le revenu et le patrimoine

d59 Autres impôts courants

Une part importante de recettes fiscales dans ses ressources garantit-elle l'autonomie financière ?

- ✓ La recette fiscale n'est pas toujours locale : le cas du partage d'impôts d'État.
 - Les collectivités allemandes, autrichiennes, espagnoles, portugaises et italiennes perçoivent une part de **TVA** ou taxes assimilées relativement conséquente.
 - ▶ Environ 25% des ressources fiscales agrégées des collectivités en Allemagne, Espagne et Autriche
 - ▶ Soit près de 15% des recettes totales en Allemagne et Espagne
 - Des engagements précis sur le partage assurant une prévisibilité de la recette.
 - ▶ La réforme fédérale de 2006 a abouti à l'inscription dans la Constitution allemande du partage des recettes fiscales
 - L'impôt sur le **revenu** est également partagé entre échelon central et échelon local en Belgique, au Danemark, en Finlande et en Italie.
 - ▶ Ce partage requiert généralement l'accord des collectivités à défaut pour elles de déterminer la clef de répartition.
 - Ces impôts concourent à une politique de péréquation de la ressource entre collectivités.
- ✓ Le pouvoir discrétionnaire des collectivités sur les taxes locales peut être également à géométrie variable :
 - Encadrement des taux et réduction des allègements consentis
 - Des marges de manoeuvre liées à la nature des bases imposables :
 - ▶ Contexte communautaire prééminent pour la taxation des produits et de la consommation,
 - ▶ Imposition du revenu extrêmement enchâssée dans le niveau national,
 - ▶ Visibilité de la taxation sur le patrimoine et faible et/ou difficile revalorisation des bases.

Structure des recettes des collectivités : fiscalité partagée et dotations affectées



✓ Le partage de l'impôt est le plus fréquent au niveau fédéré ou régional.

- ▶ Les impôts partagés représentaient en moyenne 37,5% des recettes des régions et états des 5 pays présentés ici.
- ▶ Les dotations représentent quant à elles 35% des ressources des mêmes collectivités.
- L'affectation des dotations est extrêmement variable selon les pays.
- ▶ Le processus inachevé de régionalisation en Espagne et en Italie peut fournir une explication sur la prépondérance des dotations affectées aux régions.


✓ Au niveau local, les réformes engagées depuis 2000 ont modifié sensiblement la physionomie des recettes fiscales.

- La poursuite des transferts de compétences ou le renforcement des blocs de compétences exercées n'ont toutefois pas bouleversé la clef de répartition de la ressource fiscale entre le gouvernement central et les collectivités.
- L'essor de la fiscalité partagée a été privilégié.
- La fonte relative de la part des administrations centrales doit tout autant au mouvement de décentralisation qu'aux transferts accrus vers les administrations de sécurité sociale.

Méthodologie :

Enquête sur les ressources des administrations, OCDE.
L'emprunt et les charges financières sont exclus du périmètre des ressources.

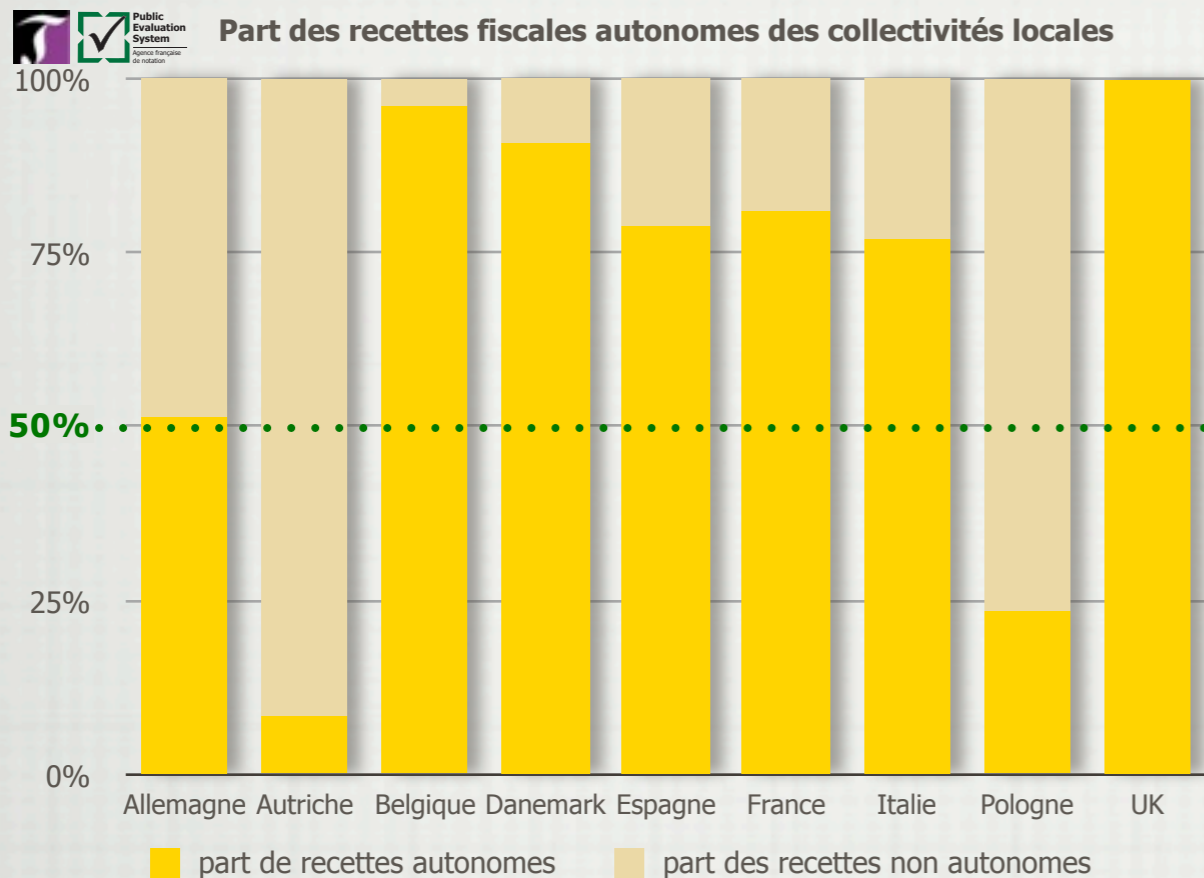
Une nouvelle clef de répartition de la ressource fiscale ?



	2000	2006	évolution		2000	2006	évolution		2000	2006	évolution
Allemagne	30,7 %	30,8 %	0,1 %	échelle régional ou fédéré	22,4 %	22,2 %	-0,3 %	échelle local	7,4 %	8,3 %	0,8 %
Autriche	52,6 %	53,3 %	0,7 %		9,3 %	8,6 %	-0,7 %		10,0 %	9,5 %	-0,5 %
Belgique	37,5 %	31,7 %	-5,8 %		22,5 %	24,0 %	1,5 %		4,3 %	5,1 %	0,8 %
Danemark	62,6 %	63,9 %	1,3 %						33,4 %	33,6 %	0,2 %
Espagne	49,0 %	37,0 %	-11,9 %		7,7 %	21,9 %	14,3 %		9,0 %	8,6 %	-0,4 %
Finlande	55,0 %	52,9 %	-2,1 %						21,6 %	21,1 %	-0,5 %
France	42,6 %	38,3 %	-4,4 %						10,1 %	11,5 %	1,4 %
Royaume-Uni	78,4 %	76,4 %	-2,0 %						4,0 %	4,6 %	0,6 %
Italie	55,8 %	54,4 %	-1,3 %						15,3 %	15,4 %	0,1 %
Pologne	53,8 %	51,5 %	-2,3 %						17,0 %	12,0 %	-5,1 %
Portugal	62,4 %	60,7 %	-1,7 %						6,1 %	6,2 %	0,2 %
<i>moyenne</i>	52,8 %	50,1 %	-2,7 %		15,5 %	19,2 %	3,7 %		12,6 %	12,3 %	-0,2 %

Répartition de la ressource fiscale entre échelons; source : Enquête sur les ressources des administrations, OCDE.

Des taxes rarement exclusives, surtout au niveau local



Méthodologie:

Enquête sur les ressources des administrations, OCDE pour la part de taxes exclusives, 2005.

L'échelon fédéré est exclu: il concerne l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique l'Espagne et l'Italie

- La part des recettes autonomes demeure importante même si elle est en diminution.
- Elle doit s'apprécier également à l'aune de la capacité pour chaque échelon à en moduler le taux.

La **France** se trouve dans une situation médiane, en raison du partage entre différents échelons de collectivités, mais la liberté de fixation du taux est grande.

- ▶ Capacité de moduler le taux et les allègements sur 72% du produit de la taxe.
- ▶ Capacité encadrée de modulation du taux sur 9% du produit.
- ▶ Soit une capacité de modulation générale du taux de 81%.

Le **Danemark** jouit d'une plus grande proportion de taxes exclusives, favorisé par un nombre restreint d'échelons (communes et comtés avant la réforme de 2007).

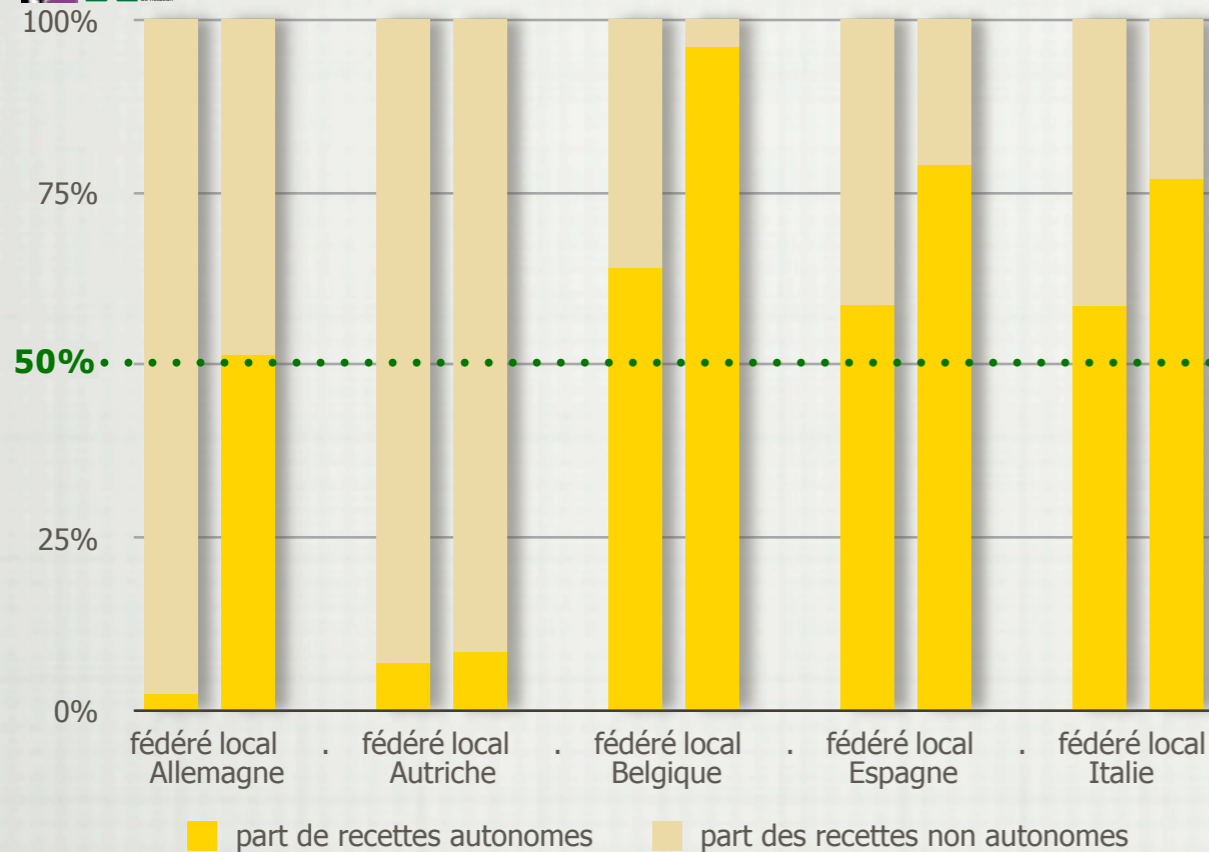
- ▶ La modulation ne porte que sur le taux (pas de faculté d'abattement, en lien avec la nature de la taxe, essentiellement sur le revenu).
- ▶ Mais une modulation du taux non encadrée à hauteur de 86% du produit (+4,7% de modulation encadrée).

Les autres pays aux fortes proportions de recettes autonomes sont également ceux où les recettes fiscales sont particulièrement faibles (**Royaume-Uni**).

Des taxes rarement exclusives, avec une hiérarchie entre collectivités dans les pays fédéraux.



Part des recettes fiscales autonomes des collectivités locales



Méthodologie:

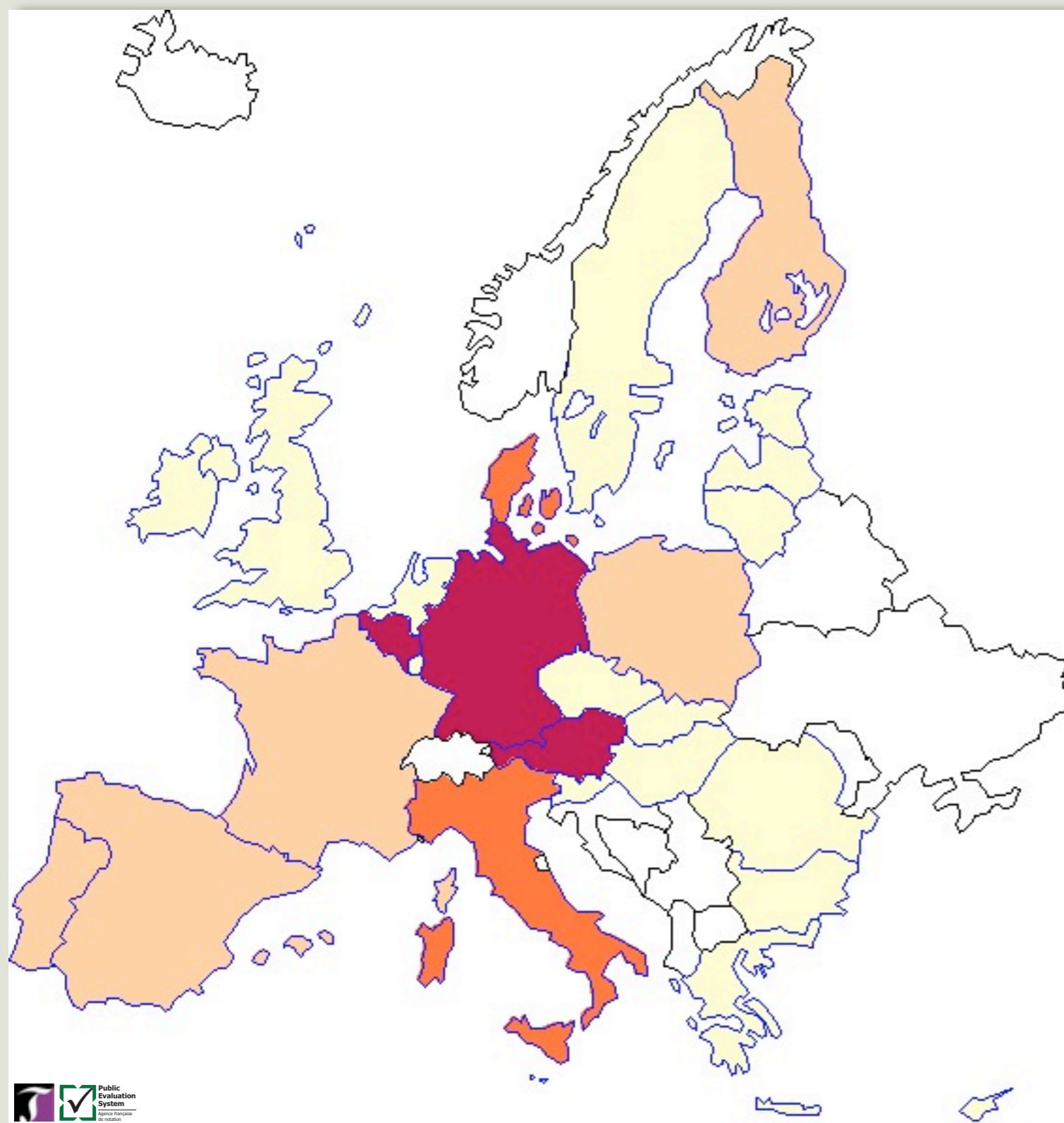
Enquête sur les ressources des administrations, OCDE pour la part de taxes exclusives, 2005.

L'échelon fédéré est exclu: il concerne l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique l'Espagne et l'Italie

L'Espagne n'est pas constitutionnellement une Fédération. (c-f article Art. 145.1. de la Constitution «On n'admettra, en aucun cas, la fédération de Communautés autonomes.»

- Dans les pays fédérés, on constate une plus grande latitude laissée aux échelons locaux, tant sur la part de recettes fiscales exclusives que de la capacité de modulation.
- Ici encore, la faculté et la latitude de modulation du taux est plus importante quand la recette fiscale prédominante porte sur le patrimoine.
 - ▶ En **Belgique**, si la faculté d'accorder des allègements a été singulièrement réduite de 2002 à 2005 (de 64 à 21% du produit), les régions ont toujours la possibilité de moduler le taux (à hauteur de 44%).
 - ▶ Cette faculté est encore plus importante à l'échelon local (près de 90% du produit des taxes exclusives).
 - ▶ En **Allemagne**, les Länder peuvent seulement intervenir sur le taux, et à hauteur de 3% du produit, essentiellement alimenté par des taxes sur la consommation ou le revenu.
 - ▶ L'échelon local est en revanche le seul à percevoir des impôts sur le patrimoine et peut moduler le taux à hauteur de 60% du produit fiscal.
- En évolution, on remarque une diminution du pouvoir des collectivités sur l'octroi d'allègements; la modulation du taux a souvent servi de contre-partie à cette restriction de l'autonomie fiscale.


L'affectation des dotations





Enquête sur les ressources des administrations, OCDE

Pays étudiés dans la note Thomas More - Public Evaluation :

 les dotations affectées représentent moins de 25% des dotations reçues

 les dotations affectées représentent de 25% à 50% des dotations reçues

 pays dans lequel les dotations affectées sont majoritaires

 Autre pays membre de l'Union européenne

L'implication des collectivités dans le respect des critères de Maastricht

- ✓ L'adoption de l'euro dans 12 pays de l'Union européenne (8 pays concernés dans cette étude) et le respect des critères de Maastricht ont contraint les Etats à maîtriser le volume de leur dette et celui des échelons infra-nationaux.
- ✓ Plusieurs pays ont signé des **accords** ou **conventions** liant l'Etat et les différents échelons de collectivités autour d'objectifs d'assainissement des finances et d'équilibre budgétaire :
 - L'Autriche en 2000 (Pacte de stabilité interne).
 - L'Espagne en 2001 (Loi générale de stabilité financière et Loi organique complémentaire).
 - L'Allemagne en 2002 (Accord coopératif fixant des objectifs annuels).
L'Allemagne a resserré la contrainte à l'occasion de la réforme fédérale de 2006 :
 - ▶ inscription du respect du pacte de stabilité de Maastricht dans la Loi fondamentale,
 - ▶ inscription de la clef de répartition des sanctions entre le Bund et les Länder.

Un recours à l'emprunt encadré et contrôlé

La plupart des pays admettent la liberté de recourir à l'emprunt pour le financement d'investissements, mais l'excluent pour le financement des dépenses courantes.

✓ Les cas de mécanismes de contrôle a priori :

- Au **Royaume-Uni**, les collectivités sont soumises au *credit approval*, plafond fixé par le gouvernement pour limiter le volume global d'emprunt.

En outre, elles ne peuvent recourir à l'emprunt qu'à la condition que les équipements financés accroissent son patrimoine et correspondent aux priorités affichées par le Gouvernement. Les ministères sont chargés de donner leur accord le cas échéant avant la signature d'un contrat.

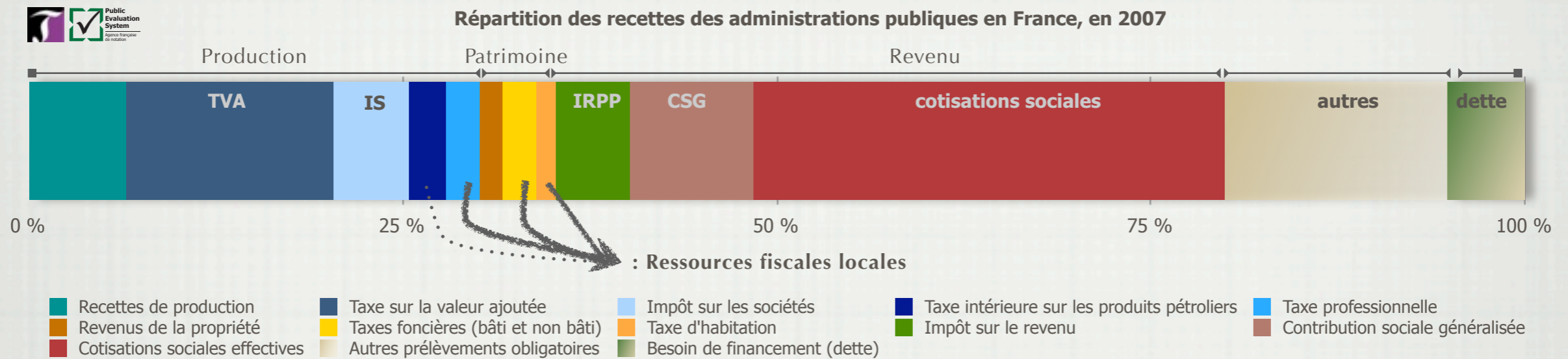
- Au **Portugal**, les emprunts les plus importants sont soumis au visa préalable de la Cour des Comptes.
- En **Allemagne**, les lois communales des Länder prévoient que le volume global des emprunts inscrits au budget doit être approuvé par l'autorité de tutelle du Land, laquelle apprécie la capacité financière de la commune d'y faire face.

✓ Le contrôle a posteriori des emprunts, hormis le contrôle de légalité, est plus rare.

- En **Pologne**, la loi sur les finances publiques de 1998 a introduit une régulation a posteriori : si le volume de la dette publique dépasse les seuils qu'elle détermine (50, 55 et 60%), les collectivités locales doivent, selon les cas et comme l'Etat lui-même, bloquer ou réduire le niveau de leur endettement par rapport à leurs ressources totales (hors emprunt).

Cette restriction porte sur le seul volume de la dette et non sur la nature des dépenses financées par l'emprunt.

Conclusion



✓ Quelles leçons issues de notre comparaison européenne :

- Transparence et imputabilité, oubliés de l'autonomie locale
- Pour atteindre une autonomie financière reposant sur l'autonomie fiscale, une remise à plat de la fiscalité locale s'impose.
- Décentralisation nationale et centralisme local : tutelle ou compétence générale, équation impossible ?
- Pour garantir l'autonomie financière, une péréquation performante est indispensable.

Pour approfondir...

- ✓ **Autonomie financière, transparence et évaluation des collectivités :**
 - Le recours à une comptabilité patrimoniale pourrait-il ouvrir la voie à un nouveau calcul de la richesse publique et des externalités produites ?
 - L'évaluation des finances locales, outil de l'autonomie et de la responsabilité locales ?

- ✓ **Autonomie et compétitivité des territoires :**
 - Comment pérenniser la liaison entre collectivités et développement économique dans une autonomie fiscale garantie ?
 - Abattements et dégrèvements fiscaux, freins à l'autonomie financière ?

- ✓ **Autonomie et recours aux nouveaux modes de financement des investissements :**
 - Comment permettre aux collectivités de demeurer des investisseurs publics de premier rang sans porter atteinte à la stabilité de leurs finances ?



www.institut-thomas-more.org
jth.lesueur@institut-thomas-more.org



www.public-evaluation.com
s.boutmy@public-evaluation.com