

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 septembre 1965.

Rattaché, pour ordre, au procès-verbal de la séance du 30 juin 1965.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), à la suite de la mission effectuée par une délégation de cette Commission dans divers pays européens sur le régime des ressources des collectivités locales,*

Par MM. Alex ROUBERT, Marcel PELLENC, Marc DESACHÉ, Jacques DESCOURS DESACRES, Michel KISTLER, Jean-Marie LOUVEL et Joseph RAYBAUD,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Yvon Coudé du Foresto, vice-présidents ; Martial Brousse, Marc Desaché, Roger Lachèvre, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, René Dubois, Max Fléchet, Pierre Garet, Roger Houdet, Michel Kistler, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Richard, Ludovic Tron.

## SOMMAIRE

	Pages.
Préambule .....	3
<b>ITALIE</b> .....	<b>5</b>
Programme du séjour de la délégation .....	5
Structure des collectivités locales .....	6
Les ressources des collectivités locales .....	8
I. — <i>Les ressources fiscales</i> .....	8
1° Contributions autonomes .....	8
2° Surimpositions aux impôts d'Etat .....	11
II. — <i>Les subventions aux collectivités locales</i> .....	15
III. — <i>Les emprunts des collectivités locales</i> .....	15
<b>BAVIÈRE</b> .....	<b>18</b>
Programme du séjour de la délégation .....	18
Structure des collectivités locales .....	19
Les ressources des collectivités locales .....	22
I. — <i>Les ressources fiscales</i> .....	22
II. — <i>Les subventions aux collectivités locales</i> .....	26
III. — <i>Les emprunts des collectivités locales</i> .....	27
<b>SUEDE</b> .....	<b>32</b>
Programme du séjour de la délégation .....	32
Structure des collectivités locales .....	33
Les ressources des collectivités locales .....	36
I. — <i>Les ressources fiscales</i> .....	37
II. — <i>Les subventions aux collectivités locales</i> .....	39
III. — <i>Les emprunts des collectivités locales</i> .....	42
<b>DANEMARK</b> .....	<b>49</b>
Programme du séjour de la délégation .....	49
Structure des collectivités locales .....	50
Les ressources des collectivités locales .....	54
I. — <i>Les ressources fiscales</i> .....	54
II. — <i>Les subventions aux collectivités locales</i> .....	56
III. — <i>Les emprunts des collectivités locales</i> .....	57
<b>Conclusion</b> .....	<b>59</b>

## PREAMBULE

Les perspectives de réforme des ressources des collectivités locales, annoncées dès 1963 et à plusieurs reprises par différents membres du Gouvernement, ont conduit dès ce moment votre Commission des Finances à entreprendre des études destinées à mettre à la disposition du Sénat une information complète sur les problèmes que devaient soulever de tels projets.

L'un des aspects de cette information devait concerner les régimes financiers des collectivités locales des pays européens notamment de ceux auxquels nous sommes associés dans le cadre du Traité de Rome. Tout projet de réforme devait, en effet, aux yeux de votre Commission des Finances, concilier le respect total de l'autonomie financière de nos collectivités locales avec un souci d'harmonisation de la fiscalité des pays européens.

C'est ainsi que le Sénat a autorisé la Commission des Finances à effectuer une mission d'information dans différents pays, notamment en Italie, République fédérale allemande (Bavière), Suède et Danemark. Ces investigations, qui devaient se poursuivre notamment en Belgique et aux Pays-Bas, ont été interrompues par le dépôt du projet de loi portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires et supprimant la taxe locale, ce qui a conduit votre Commission à publier dès le mois de septembre 1965 pour l'information de tous les sénateurs une « Communication du Rapporteur général » analysant la réforme projetée et donnant par ailleurs le résumé des informations essentielles recueillies au cours de la mission dans les différents pays visités.

Ces informations constituaient d'ailleurs un complément à celles qui figuraient en annexe au rapport présenté en 1962 par la Commission d'Etude des problèmes posés aux collectivités locales pour le financement de leurs investissements présidée par notre éminent collègue, M. Jacques Masteau et dont les conclusions doivent servir de base aux mesures à prendre pour donner à nos collectivités locales les moyens financiers dont elles ont un urgent besoin.

Au cours de son enquête les membres des différentes délégations de la Commission des Finances ont bénéficié du concours le plus agissant des Ambassadeurs de notre pays et de leurs collaborateurs ainsi que des représentants les plus qualifiés des Gouvernements, Parlements et administrations de pays visités. Nous tenons à leur exprimer, à cette occasion, l'expression de la gratitude des délégations ainsi que de la Commission des Finances, dont elles étaient l'émanation.

Malgré la brièveté des séjours, les nombreux et fructueux entretiens qui avaient été ménagés à l'intention des membres du Sénat français leur ont permis, en effet, de rapporter une intéressante et complète documentation sur le financement des budgets locaux.

Les divers régimes étudiés présentent des différences considérables dues, non seulement au nombre ou à la place des collectivités locales dans chacun des pays considérés, mais également à la grande variété des régimes de la fiscalité locale ou de la tutelle exercée par le Gouvernement central.

Cependant, tous nos interlocuteurs se sont affirmés comme des défenseurs ardents et efficaces des libertés locales et de l'autonomie des ressources des collectivités locales, base et garantie d'une véritable démocratie et éléments essentiels de l'Europe intégrée de demain.

La description sommaire du régime fiscal local de ces différents pays a surtout pour objet de caractériser, outre le « milieu local », la qualité et l'importance des ressources des collectivités ainsi que leurs rapports avec le pouvoir central.

\*  
\* \* \*

- Le présent rapport a été établi à la suite des visites effectuées :
- en Italie : par MM. Alex ROUBERT, Marcel PELLENC, Marc DESACHÉ et Joseph RAYBAUD ;
  - en Bavière : par MM. Marcel PELLENC, Michel KISTLER, Jacques DESCOURS DESACRES ;
  - en Suède : par MM. Jean-Marie LOUVEL, Jacques DESCOURS DESACRES ;
  - au Danemark : par MM. Marc DESACHÉ et Jacques DESCOURS DESACRES.

M. S. CAMPBELL, Administrateur, Chef du Secrétariat de la Commission des Finances, accompagnait les différentes délégations.

## ITALIE

### PROGRAMME

*Vendredi 20 mars 1964 :*

Matin :

Séance de travail avec le Président et les membres de la Commission des Finances du Sénat.

Entretien avec M. Amadei, Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et ses principaux collaborateurs.

Déjeuner offert par S. E. l'Ambassadeur de France en Italie.

Après-midi :

Séance de travail à la mairie de Rome.

*Samedi 21 mars 1964 :*

Matin :

Entretien avec M. Vetrone, Secrétaire d'Etat aux Finances.

Séance de travail avec les directeurs du Ministère des Finances.

Déjeuner officiel offert par M. le Ministre de l'Intérieur.

*Lundi 23 mars 1964 :*

Matin :

Séance de travail au Ministère de l'Intérieur.

Séance de travail à la Caisse du Midi.

Après-midi :

Séance de travail à l'Administration provinciale avec le Président de la Giunta Provinciale et ses principaux collaborateurs.

*Mardi 24 mars 1964 :*

Départ pour Paris.

Comme dans plusieurs des pays visités par la délégation de la Commission des Finances, une réforme des finances locales est envisagée en Italie.

Elle répond à une nécessité, d'une part, parce que depuis l'unification du Royaume italien en 1861 et jusqu'à nos jours, le problème de l'équilibre des finances locales n'a jamais été résolu en raison principalement de l'insuffisance des ressources propres des collectivités locales, d'autre part, en raison de l'institution, par la Constitution de 1948, d'une nouvelle catégorie de collectivité : la région.

Ce projet de réforme a fait l'objet de nombreuses études de comités spécialisés, mais la complexité du problème, tant sur le plan technique que sur le plan politique n'avait pas permis, au moment de la visite de la délégation en Italie, de parvenir à un résultat définitif.

La plupart de nos interlocuteurs italiens ont d'ailleurs souligné que l'autonomie des collectivités locales italiennes sur le plan administratif était total et que seule l'insuffisance de leurs ressources propres constituait, en fait, une limitation au plein développement de cette autonomie dans le cadre des dispositions constitutionnelles.

\*  
\* \*

### **Structure des collectivités locales italiennes.**

L'Italie compte deux catégories de collectivités traditionnelles : les communes, qui sont au nombre de 8.026, et 92 provinces.

La Constitution de 1948 a institué une troisième catégorie : les régions. La cellule de base est la commune, dont l'organe délibérant est le conseil communal, élu au suffrage direct. Ce conseil décide de toutes les affaires communales et, notamment, du budget et des emprunts.

Il élit, parmi ses membres, un conseil restreint qui a certaines attributions définies par les lois et peut décider au lieu et place du conseil municipal en cas d'urgence et sous réserve d'une ratification ultérieure.

- Le conseil communal choisit un maire qui a un double rôle :
- il représente la commune et exécute les délibérations du conseil municipal,
  - et, d'autre part, il représente l'Etat.

Quatre-vingt-douze provinces sont administrées par un conseil élu, qui désigne un corps plus restreint et un président dont les fonctions sont respectivement comparables à celles du Comité restreint municipal et du maire.

L'Etat est représenté dans chaque province par le Préfet. La tutelle sur les communes et provinces est exercée par un comité administratif provincial, composé de fonctionnaires et présidé par le préfet qui exerce un contrôle d'opportunité sur les décisions des conseils communaux et provinciaux.

Actuellement, dix-neuf régions ont été créées, dont quatorze à statut normal et cinq à statut spécial.

Les questions relatives aux régions ont suscité de très nombreuses difficultés d'ordre politique, certains partis exigeant la mise en œuvre intégrale de l'organisation régionale, très largement décentralisée telle qu'elle est définie par la Constitution, d'autres, au contraire, redoutant les conséquences économiques et financières et, finalement politiques, d'une décentralisation trop poussée.

Cette innovation constitutionnelle de 1948 constituait une réaction à l'encontre de la centralisation totale imposée par le fascisme qui avait, en fait, supprimé toute véritable autonomie locale.

La création de ces régions traduisait donc un désir d'opposer le plus de barrières possibles à un retour éventuel de cette centralisation qui avait été l'instrument d'une politique de force. Elle constituait, d'autre part, la base de programme de l'ancien parti fédéraliste, devenu la Démocratie chrétienne majoritaire.

Mais si le principe de l'autonomie régionale triompha facilement en 1948, son application rencontra des obstacles considérables lorsqu'il fut question d'adopter les mesures de mise en œuvre des principes établis par la Constitution.

Il convient, en effet, de souligner que les régions doivent détenir la plus large autonomie puisqu'elles ont la possibilité de légiférer dans la limite fixée par les lois de l'Etat. Elles ont, en outre, le droit de percevoir certains impôts spéciaux, mais, en fait, l'existence des impôts d'Etat ne leur laisse que peu de possibilités de créer des impôts nouveaux, vraiment productifs.

Quatorze régions, à statut ordinaire, doivent créer elles-mêmes leur organisation qui sera approuvée par le pouvoir législatif central. Elles assumeront certaines fonctions de l'Etat central dans certaines matières énumérées par la Constitution. Toutefois, l'Etat doit procéder à un contrôle préalable de la loi votée par la région, le Gouvernement pouvant par ailleurs toujours soulever une question de légitimité.

L'assemblée régionale élit un conseil régional qui choisit un président, l'Etat étant représenté par un commissaire qui assume un rôle de contrôle et de coordination.

La Cour constitutionnelle supervise et arbitre les difficultés qui peuvent s'élever entre les régions et le pouvoir central.

Cinq régions à statut spécial ont jusqu'à présent été constituées pour des motifs principalement économiques.

L'Etat leur a, d'ores et déjà, attribué le bénéfice d'un certain nombre de ses impôts et leur verse en outre une contribution spéciale.

Jusqu'à présent les régions à statut spécial n'ont pas encore créé d'impositions spécifiques.

Le contrôle de la Cour des comptes s'exerce sur les actes et sur le budget des régions à statut spécial.

## **Les ressources des collectivités locales.**

### **I. — LES RESSOURCES FISCALES**

~~Recettes fiscales autonomes~~, surimposition et coparticipation à certaines contributions du Trésor public constituent les ressources de la première et fondamentale collectivité locale qui est la commune.

#### *1° Contributions autonomes.*

Le groupe des contributions communales autonomes se compose principalement d'un impôt direct (imposte di famiglia) à caractère personnel et progressif et d'un impôt indirect (imposte di consumo) qui frappe une large part des denrées et marchandises.

Sur des recettes globales de 820 millions de liras, l'impôt de famille représente 100 milliards et l'impôt sur la consommation 230 milliards de liras.



*L'impôt de famille* est un impôt personnel sur le revenu global des personnes vivant ensemble au même foyer. Il est perçu au profit de la commune où le chef de famille a son domicile-habituel, quels que soient le lieu de réalisation des revenus et le domicile des autres membres. Les communes procèdent à la constatation directe et autonome des revenus sans qu'aucune liaison soit établie avec les revenus constatés pour l'établissement de l'impôt complémentaire perçu par l'Etat. Cette constatation s'opère soit directement sur la base des revenus, soit indirectement d'après les signes extérieurs de la richesse. Il existe un abattement à la base correspondant aux besoins fondamentaux de la famille et dont le montant est proportionnel à l'importance des communes.

L'abattement à la base peut être majoré de 10 % pour chaque membre de la famille. Si cette majoration n'est pas accordée, il est possible de réduire le revenu d'un vingtième. Dans l'un et l'autre cas, l'abattement ne peut excéder 50.000 liras par personne.

Les familles nombreuses sont exonérées lorsque le revenu global n'excède pas 500.000 liras.

Les revenus des salariés, artisans et cultivateurs directs peuvent faire l'objet d'abattements jusqu'à un maximum de 50 %.

Les taux progressent avec le montant du revenu mais varient en raison inverse du chiffre de la population de la commune de résidence : ils s'échelonnent entre 2 % pour les revenus imposables nets égaux à 200.000 liras et 12 % pour les revenus imposables nets atteignant ou dépassant 12 millions de liras.

*Les impôts de consommation* sont facultatifs et perçus au profit exclusif des communes. Ils peuvent frapper tous les produits de consommation courante : viande, volailles, eaux-de-vie, pâtisserie, fromages, eaux minérales, matériel de construction, meubles, etc.

Par contre, ne sont pas frappées les denrées alimentaires de première nécessité : pain, farine, pâtes, légumes frais et secs, lait, œufs.

25 % du produit total de ces impôts proviennent de l'impôt sur les viandes. Une autre part importante est celle qui porte sur le gaz, l'électricité et les boissons.

Il convient de préciser, en outre, que les produits soumis à des impôts d'Etat de fabrication et de consommation ne peuvent être imposés par les communes.

Les redevables à l'égard de la commune sont, selon le fait générateur : les producteurs, les commerçants grossistes, les commerçants détaillants, les consommateurs.

Pour assurer le recouvrement régulier de l'impôt, le transport de la plupart des marchandises imposables doit donner lieu à la délivrance par les administrations communales d'un titre de mouvement, établi par les fabricants ou négociants en gros eux-mêmes.

Chaque commune établit son propre tarif et jouit d'une entière liberté pour le choix des produits imposables et la fixation des taux dans la limite assignée par le tarif général.

Le tarif particulier à chaque commune résulte d'une délibération du conseil municipal et doit être homologué par le Ministre des Finances.

Les taux maxima du tarif général peuvent être dépassés dans les cas de nécessité reconnue et aussi en vue de réaliser l'équilibre du budget communal.

Certaines exonérations sont prévues, notamment en faveur des matériaux de construction, du gaz ou de l'électricité, lorsqu'ils sont destinés à être utilisés pour les chemins de fer, les hôpitaux et les services publics.

Une exonération est également accordée pour les matériaux de construction utilisés par les familles nombreuses ou pour la réparation d'établissements industriels et de bâtiments agricoles, ainsi que pour les ouvrages de bonification et d'aménagement des sols.

Parmi les autres impositions communales autonomes, il faut citer l'impôt des patentes, les droits de licence, l'impôt sur les chiens, l'impôt de séjour, l'impôt sur les machines à café express, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, etc.

Il s'agit là de ressources d'importance limitée puisqu'au total elles n'apportent qu'une recette annuelle de 40 milliards de lires environ.

Une loi de mars 1963 a créé un *impôt sur les plus-values des terrains à bâtir*.

L'application de cet impôt est obligatoire dans les villes de plus de 30.000 habitants, dans les chefs-lieux de provinces, dans les communes déclarées communes de séjour et de cure, dans les communes limitrophes de villes ayant au moins 300.000 habitants. Il est facultatif dans les autres communes.

Cet impôt frappe les plus-values, c'est-à-dire la différence entre la valeur de base d'un terrain à bâtir à une date de référence fixée par une décision du conseil municipal instaurant l'impôt et la valeur marchande du terrain à la date de l'aliénation.

Sont exonérés de l'impôt un certain nombre de personnes publiques, ainsi que certaines catégories de terrains (parcs, jardins, terrains destinés à la construction de maisons populaires, etc.).

C'est le conseil municipal qui fixe le taux de l'impôt, ainsi que sa date de référence. Il est exigible au moment de la vente du terrain ou de son utilisation.

La moitié du produit de l'impôt sur les plus-values doit légalement être affectée à des dépenses de travaux publics, le conseil municipal pouvant librement disposer de l'autre moitié.

## 2° *Surimpositions aux impôts d'Etat.*

Outre son droit d'imposition autonome, la commune a la possibilité de surimposer les impôts fonciers d'Etat, d'une part, et d'autre part, elle est autorisée à appliquer un impôt supplémentaire sur les activités industrielles, commerciales, artistiques et libérales (I. C. A. P.). Ce dernier impôt, qui ne frappe pas les revenus agricoles, est perçu tant sur les personnes morales que sur les personnes physiques. C'est le revenu ou la partie du revenu réalisée dans les communes qui est imposée.

La répartition du revenu réalisé dans plusieurs communes est opérée par le bureau de district des impôts directs. La base de l'imposition est constituée par le revenu net inscrit sur les rôles pour l'impôt mobilier d'Etat.

Certains revenus exonérés de l'impôt d'Etat, du fait d'une loi spéciale, sont néanmoins imposables à l'impôt communal.

Les opérations d'assiette sont effectuées par l'administration fiscale d'Etat, mais les taux sont fixés par les communes intéressées. Ils varient de 2,40 à 4,50 % et sont fixés par une loi d'Etat suivant la catégorie de revenus et le fait qu'ils sont ou non imposés à l'impôt d'Etat.

Cet impôt local ne constitue en aucune manière une surtaxe à l'impôt sur les revenus de la richesse mobilière. C'est un impôt autonome.

Les taxes additionnelles aux impôts fonciers d'Etat bâtis et non bâtis résultent d'une décision du conseil municipal. Elles frappent le revenu cadastral, tel qu'il est déterminé pour les impôts d'Etat.

La surtaxe s'applique au montant de la taxe foncière au taux de 10 % quand il s'agit de bâtiments et de 5 % quand il s'agit de terrains.

L'I. C. A. P. produit près de 60 milliards de lires par an et les surimpositions foncières un montant légèrement inférieur.

Les revenus des communes sont constitués également, par une coparticipation aux droits d'Etat sur les spectacles publics attribués à la commune où les droits ont été acquis et une participation au produit de l'impôt d'Etat sur le chiffre d'affaires, calculée sur le chiffre de la population.

Enfin, les communes de plus de 10.000 habitants participent au produit de l'impôt d'Etat sur la viande et les vins perçu sur leur territoire.

Il convient de signaler, en outre, qu'afin d'établir une péréquation entre les recettes des communes, l'Etat affecte une partie de certaines de ces recettes aux communes pauvres.

C'est ainsi que pour les villes qui comptent de 10.000 à 60.000 habitants, 16 % des recettes réalisées par l'Etat sur les produits vendus dans la commune sont affectés à celle-ci.

Une autre contribution de l'Etat est subordonnée au fait que les communes appliquent l'ensemble des autres ressources dont elles ont la libre disposition mais sans tenir compte du taux qu'elles adoptent pour les différents impôts.

Pour les petites communes au-dessous de 10.000 habitants, la participation est de 1 % des taxes sur le chiffre d'affaires réparti au nombre d'habitants.

*Les provinces* ne peuvent instituer d'impôts autonomes et bénéficient simplement de recettes fiscales provenant de surimpositions ou de coparticipation aux impôts d'Etat (contribution directe de l'Etat sur les terrains, les constructions, droit additionnel sur l'impôt communal, I. C. A. P., etc.).

La part attribuée aux provinces sur l'impôt général sur le revenu (I. G. E.) est de 2,50 %, mais pour que cette participation soit accordée, il faut que certains autres impôts soient perçus, même à un taux inférieur au taux maximum.

La province peut également instituer une surtaxe sur les activités industrielles, commerciales, artistiques et libérales (I. C. A. P.) perçu par les communes.

Néanmoins, il s'agit là plus d'un véritable impôt que d'une surtaxe, étant donné qu'il peut exister même en l'absence de l'impôt principal.

Les revenus imposables sont ceux frappés par l'impôt communal, sous la réserve que les revenus exonérés de l'impôt mobilier d'Etat le soient également de la surtaxe provinciale.

Elles bénéficient également d'une répartition provenant de la taxe de circulation sur les véhicules, participation calculée d'après la surface de la province et la longueur des routes provinciales.

Les autres participations aux impôts de l'Etat sont calculées d'après le chiffre de la population de la province.

Les revenus fiscaux des provinces s'élèvent à 90 milliards de liras par an et les coparticipations aux impôts d'Etat à une somme de 80 milliards de liras, les recettes d'ensemble s'élevant à 275 milliards de liras.

*Les régions* ont un pouvoir fiscal autonome mais elles ne l'ont pas encore utilisé.

Leurs finances sont essentiellement alimentées par l'affectation par l'Etat des recettes d'un certain nombre de contributions réalisées sur leur territoire.

La région sicilienne jouit en particulier, à titre exceptionnel, de la totalité du produit de certaines contributions de l'Etat.

Le régime financier des régions à statut ordinaire n'a pas encore été fixé par la loi. Cette législation, suivant les termes de la Constitution, devra être fondée, d'une part, sur des contributions autonomes, d'autre part, sur l'affectation d'une partie du produit des contributions d'Etat.

### Assiette des impositions.

Ces différentes impositions sont établies dans la plupart des cas par vérification de la déclaration du contribuable, tant pour les contributions directes que pour les contributions indirectes.

Pour les surimpositions et les droits additionnels, la vérification est effectuée toujours sur place de la déclaration du contribuable par les autorités fiscales de l'Etat et l'affectation à la collectivité locale intéressée effectuée par les soins de l'administration.

Pour les contributions directes et les autres contributions à caractère fixe recouvrées par le percepteur, le titre de perception est représenté par le rôle « rendu exécutoire par l'Intendant des Finances ».

*Le recouvrement* des contributions directes d'Etat et par conséquent des surimpositions ainsi que de toutes les contributions autonomes des collectivités locales est effectué par le percepteur qui verse à échéance fixe les sommes résultant des rôles.

Les impôts de consommation peuvent être perçus par la commune, soit par gestion directe, soit par adjudication à redevance fixe, soit enfin par adjudication avec agio.

En outre, les communes peuvent s'adresser à l'institut national de gestion des impôts de consommation (I. N. G. I. C.) pour effectuer la gestion de ces impôts.

La répartition des coparticipations aux impôts d'Etat est effectuée par le Ministère des Finances, qui adresse des ordres de crédit aux différents intendants, qui, à leur tour, émettent des mandats de paiement en faveur des différentes collectivités bénéficiaires.

Telles sont les grandes lignes du régime des ressources fiscales des collectivités locales italiennes, régime complexe, groupant un grand nombre d'impôts, contributions et participations, de taux et de rapport variés, qui ne parviennent d'ailleurs pas à assurer l'équilibre des finances des communes dans nombre de cas (3.000 communes sur un total de 8.000 ont, en effet, un budget déficitaire).

## II. — LES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Les contributions de l'Etat en faveur des collectivités locales sont accordées légalement pour la réalisation de projets déterminés, tels que par exemple l'exécution de travaux publics, l'instruction, le développement de l'agriculture et, enfin, l'équilibre des budgets déficitaires.

Les subventions sont attribuées après examen et approbation des projets des collectivités locales. Elles ne sont qu'exceptionnellement données en capital, mais sont le plus souvent versées en annuités destinées à alléger la charge de remboursement.

Ces subventions ayant un caractère spécifique, il est difficile d'en déterminer, d'une façon générale, le montant et les modalités d'attribution.

Il convient de signaler cependant, que pour la région sicilienne une contribution de solidarité nationale lui est accordée en application d'un article du statut spécial qui la concerne ; le montant de cette contribution est fixé par une loi, tous les cinq ans.

Depuis l'année financière 1960-1961, le montant de la contribution s'élève à 15 milliards de liras.

De même, pour réaliser le plan de développement économique et social de la région de la Sardaigne, l'Etat, par une loi de 1962, a alloué un fonds de 400 milliards de liras réparti sur une période de plusieurs années pour le développement de l'île.

## III. — LES EMPRUNTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Pour être autorisées à contracter des emprunts, les collectivités locales italiennes doivent, au préalable, utiliser au maximum les différents impôts qui sont à leur disposition. Toutefois, la ville de Rome bénéficie à cet égard d'un statut spécial, des lois particulières l'autorisant à contracter des emprunts à objet déterminé.

L'autorisation d'emprunter leur est donnée par l'autorité de tutelle et une autorisation spéciale doit être accordée par le Ministère du Trésor lorsque l'endettement atteint un certain taux.

Ce contrôle est d'autant plus nécessaire que les collectivités locales empruntent, non seulement pour faire face à la totalité de leurs dépenses d'investissement, mais même, dans certains cas, pour couvrir les déficits du budget ordinaire.

Le montant de leur dette totale s'élevait en 1963 à 4.000 milliards de liras pour les seules communes. Pour l'année 1963 elle-même, le montant des emprunts contractés s'élevait à 320 milliards de liras pour les collectivités locales et 390 milliards d'emprunts d'Etat destinés à des travaux, soit plus de 700 milliards de liras au total.

Leur principal prêteur est la Caisse des Dépôts et Prêts (La Casa depositi e prestiti).

Créée en 1863, la Caisse avait pour mission initiale d'encaisser des consignations dues en vertu d'une obligation légale mais elle était également autorisée à recevoir les dépôts non obligatoires d'institutions ou de particuliers en vue de les garder en dépôt ou de les placer.

De nos jours, en plus de ses recettes traditionnelles, la Caisse bénéficie de la totalité des capitaux rassemblés par la Banque Postale d'Epargne, qui constituent la part la plus importante de ses ressources.

Plus de 78 % de celles-ci, en effet, proviennent de la Banque Postale d'Epargne.

Cette institution dispose sur l'ensemble du territoire de plus de 12.000 guichets. Elle offre à sa clientèle soit des livrets d'épargne portant intérêt à 2,50 %, soit des bons postaux d'épargne productifs d'intérêt remboursables à toute époque et dont les intérêts capitalisés sont payés au moment du remboursement.

La Caisse utilise ces fonds pour des prêts aux provinces, aux communes, aux associations de provinces et de communes, pour l'exécution de travaux publics approuvés par les autorités de tutelle mais également pour l'amortissement des dettes.

Les prêts portent intérêt au taux de 5,50 % et comportent une durée d'amortissement fixée, la plupart du temps, à trente-cinq ans.

Ce n'est qu'en vertu de lois spéciales que des prêts de la Caisse peuvent être affectés à la couverture de déficits budgétaires des provinces ou des communes.



Le remboursement des annuités est normalement garanti par une délégation donnée par la collectivité locale sur certaines de ses ressources fiscales.

La Caisse n'accepte pas de délégation, en particulier sur les centimes additionnels, à la contribution foncière ou pour les communes sur les taxes à la consommation. Dans certains cas, la Caisse accepte des garanties de l'Etat données en vertu de lois spéciales ou que celui-ci accorde en vue de contribuer au financement de travaux publics à la charge des collectivités ou à d'autres besoins de première nécessité.

L'Etat peut, en outre, aider ces collectivités en prenant à sa charge une partie des frais d'emprunt.

Une société, créée par la Caisse des Dépôts et Prêts, dont elle détient le capital à concurrence de 80 %, le Consortium de crédit pour les Travaux publics, accorde également des prêts pour les travaux publics entrepris par les collectivités locales ou par les sociétés concessionnaires de services publics.

Les ressources de ce Consortium sont constituées par le produit d'émissions d'obligations réparties dans le public.

Enfin, les collectivités locales peuvent obtenir des prêts auprès des caisses d'épargne locales qui ont un statut d'établissement public.

Ces caisses ont le droit de faire des prêts dans la limite de 20 % des fonds reçus de leurs déposants, mais cette limite est rarement atteinte car les collectivités préfèrent s'adresser à la Caisse des Dépôts et Prêts, dont le taux d'intérêt est moins élevé.

Les collectivités peuvent également obtenir des prêts de différents autres organismes publics, caisses de prévoyance ou de pensions, mais à des taux qui dépassent généralement 6 %.

## REPUBLIQUE FEDERALE ALLEMANDE (BAVIERE)

### PROGRAMME

*Lundi 11 mai 1964 :*

Matin :

Séance de travail au Ministère des Finances avec le Secrétaire d'Etat aux Finances et ses principaux collaborateurs.

Après-midi :

Séance de travail à l'hôtel de ville de Munich.

*Mardi 12 mai :*

Visite de la région frontalière de Regen, zone d'action économique spéciale.

*Mercredi 13 mai :*

Séance de travail au Landtag bavarois.  
Déjeuner officiel offert par le Ministre des Finances.  
Dîner offert par le Président du Landtag.

*Jeudi 14 mai :*

Matin :

Entretien avec les représentants des associations des collectivités locales.

Treize heures :

Départ pour Paris.

La délégation de la Commission des Finances chargée de faire le point des ressources des collectivités locales dans différents pays d'Europe s'est rendue en Bavière, pays le plus anciennement constitué de la République fédérale allemande, dont les traditions sont fort respectées et qui demeure profondément attaché au maintien et au développement d'une vie locale autonome équilibrée.

Avant d'examiner le régime financier des collectivités locales bavaroises, qui diffère peu de celui des autres Länder de la R. F. A., il nous a semblé utile de donner un bref aperçu de la structure générale de la Fédération, ainsi que des collectivités locales allemandes.

### **Structure des collectivités locales.**

La République fédérale allemande se compose de :

- huit pays (Land) ;
- deux villes hanséatiques (Hambourg et Brême),
- et d'une ville associée (Berlin-Ouest).

Chaque Land est subdivisé en « *Regierungs Bezirke* » qui peuvent être considérés comme l'équivalent des départements français. Ceux-ci se composent de deux subdivisions administratives :

- le Landkreis, correspondant à l'arrondissement français ;
- et la Kreisfreie Stadt, ou « ville hors arrondissement ». Sur le plan du Land, la situation de ces villes est comparable à celle des villes hanséatiques au sein de la Fédération. Elles ne sont pas soumises à la tutelle du chef du Kreis et relèvent directement du Bezirk (Préfet) ;
- enfin la commune administrée par des conseils municipaux élus qui jouissent de la plus large autonomie.

Leur statut est celui des communes d'Alsace-Lorraine, sauf certaines restrictions qui ont été apportées depuis 1920 à la loi communale des départements de l'Est.

En particulier, il n'y a pas en Allemagne d'autorité de tutelle au sens du droit administratif français et le droit de regard des autorités administratives supérieures sur les décisions des conseils municipaux est très théorique.

Dans les villes de plus de 20.000 habitants, le maire est non pas élu et issu du conseil municipal, mais est un fonctionnaire municipal nommé par le conseil municipal. Si ses fonctions sont celles d'un maire français, son statut personnel est celui des secré-

taires généraux des mairies des grandes villes françaises. La durée de ses fonctions n'est pas liée à celle du mandat du conseil municipal.

En contrepartie de ces libertés, les communes allemandes ont des responsabilités élargies et supportent des charges financières plus lourdes que les communes françaises.

Le conseil communal est l'organe le plus important de la commune. Il est élu par les habitants pour une période de quatre à six ans. Il détient un pouvoir de décision total et est chargé d'établir pour chaque exercice un règlement qui sert de base à la gestion financière de la commune, ainsi que le budget qui prévoira les dépenses et les recettes.

Les Länder ont édictés des lois communales légèrement différentes les unes des autres, mais dont les points les plus importants sont similaires. Elles règlent notamment l'administration des dettes et des patrimoines communaux.

Les communes sont soumises au contrôle de l'Etat, mais celui-ci ne s'assure que de la conformité de leur action aux dispositions légales.

Le Land de Bavière couvre environ 70.000 kilomètres carrés pour une population de 9 millions 750.000 habitants.

Elle compte 7.110 communes, dont plus de 6.700 ont moins de 3.000 habitants, 5 villes seulement dépassant 100.000 habitants dont Munich, la capitale, qui atteint près de 1 million 200.000 habitants.

La répartition de la population urbaine est la suivante :

- une ville de plus de 1 million d'habitants (Munich) ;
- 4 villes entre 100.000 et 1 million d'habitants ;
- 8 villes entre 50.000 et 100.000 habitants ;
- 69 villes entre 10.000 et 50.000 habitants ;
- 313 villes entre 3.000 et 10.000 habitants.

7.062 communes sont groupées dans 143 Kreise et 48 villes forment chacune un Kreis.

Les Kreise composent 7 districts dont la population varie de 1 à 2 millions d'habitants.

Cette répartition est très comparable à celle de notre pays et il est utile de signaler que tous les efforts prodigués pour provoquer des rassemblements de communes ont échoué.

L'autonomie de ces collectivités locales est totalement respectée par l'Etat bavarois, la tutelle exercée se bornant à contrôler la légalité des décisions.

*Les services municipaux* groupent les services des eaux, du gaz, de l'électricité et des transports urbains.

Organisés sous forme de sociétés qui tiennent à la fois des sociétés d'économie mixte, de la régie et de la concession, ces services sont placés sous l'autorité du maire qui est président de droit du conseil d'administration.

Ils jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et assurent le financement de leurs investissements par des émissions d'obligations sur le marché financier. Le budget communal n'intervient pas dans leurs opérations.

Le rayon d'action des sociétés, compte tenu de leur objet, dépasse toujours les limites territoriales de leur collectivité d'origine.

Les différentes collectivités locales sont groupées en Bavière au sein de 3 associations, personnes de droit public dont la consultation obligatoire est prévue par de nombreux textes légaux.

L'adhésion à ces différentes associations est facultative, mais, en fait, la presque totalité des villes et communes y adhère :

— l'Union des villes groupe les 48 villes libres et de 180 à 190 bourgs importants représentant ensemble une population de plus de 4 millions et demi d'habitants ;

— l'Association centrale des communes réunit les associations qui, dans les 143 Kreise, groupent les communes représentées par un délégué élu par le conseil municipal au scrutin secret ;

— enfin, l'Association des Kreise.

Ces associations ont pour objet, d'une part, de régler les différents problèmes qui peuvent être soulevés entre les différentes collectivités locales adhérentes, mais leur mission principale est de représenter les intérêts de ces collectivités envers l'Etat et le Parlement.

Elles sont, en effet, consultées sur tout projet de loi qui intéresse directement les collectivités locales et leur accord sur un texte entraîne souvent le vote du Landtag comme celui du Sénat où elles sont représentées en tant que telles.

Elles sont aussi associées à l'établissement du plan d'évolution du Land.

Leurs ressources sont fournies par les communes adhérentes qui paient une cotisation proportionnelle à leur nombre d'habitants.

Leur rôle au sein du Land est donc très important et les résultats qu'elles ont obtenu leur ont assuré la confiance des collectivités locales bavaroises.

## **Les ressources des collectivités locales.**

### **I. — RESSOURCES FISCALES**

La fiscalité locale de la Bavière est sensiblement la même que celle de l'ensemble de la République fédérale, sous réserve du droit pour les communes de prélever un certain nombre de taxes particulières. Les impôts locaux proprement dits couvrent environ la moitié des dépenses communales.

Sous le régime instauré par la loi fondamentale, la législation communale et notamment la délimitation des attributions financières des communes ressortissent à la compétence exclusive des pays (ou Länder).

En matière fiscale, l'article 106 se contente de stipuler que les différents impôts énumérés comme n'étant pas réservés à la Fédération reviennent aux pays et selon la législation des différents pays aux communes. Il est ainsi rédigé :

« Les droits de *douane*, le produit des monopoles, les droits de consommation à l'exception de l'impôt sur la bière, l'impôt sur les transports et les prélèvements non périodiques sur la fortune reviennent à la Fédération.

« L'impôt sur la bière, les impôts sur la circulation à l'exception de l'impôt sur le chiffre d'affaires, les impôts sur les revenus des personnes physiques et des sociétés, l'impôt sur la fortune, l'impôt sur les successions, les impôts réels et les impôts dont la structure est fonction des conditions locales reviennent aux pays et, selon les prescriptions de la législation du pays, aux communes (associations de communes).

« Par une loi fédérale, qui doit recueillir obligatoirement l'assentiment du Bundesrat, la Fédération peut s'attribuer une fraction de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés pour la couverture de ses dépenses non réglées au moyen d'autres recettes, notamment pour la couverture de subventions à consentir à des pays pour le règlement de dépenses dans le domaine de l'enseignement, de la santé publique et de l'assistance.

« En vue d'assurer aussi aux pays à faible capacité contributive les moyens nécessaires à l'exécution des obligations qui leur incombent et de compenser une répartition inégale des charges, la Fédération peut accorder des subventions en prélevant les fonds qui sont nécessaires sur le produit d'impôts réservés aux pays. Une loi fédérale, qui doit recueillir obligatoirement l'assentiment du Bundesrat, détermine les impôts à prendre en considération, le montant des sommes à distribuer et le mode de répartition entre les pays pouvant y prétendre ; les subventions doivent être immédiatement transférées aux pays. »

Toutefois, les impôts dits « réels » entrent dans la compétence législative de la Fédération, alors qu'en sont exclus les impôts dont la structure varie en fonction des conditions locales. Une loi du 23 décembre 1955 a allongé la liste des impôts fédéraux en y ajoutant des taxes complémentaires prélevées au titre des impôts sur les revenus et les sociétés.

En pratique, ce sont les deux grands impôts réels réglementés sur le plan fédéral qui fournissent aux communes l'essentiel de leurs ressources.

Il s'agit en premier lieu de l'*impôt foncier* (grundsteuer) assis sur les propriétés foncières situées sur le territoire des communes.

Ces propriétés comprennent : les biens agricoles et forestiers et les biens d'exploitation dans la mesure où ils consistent en immeubles affectés à l'exploitation.

Une série d'exonérations vise les biens appartenant à un certain nombre de collectivités de droit public ou affectés à des buts d'intérêt général, ou, enfin, favorisés par la loi.

L'impôt est calculé sur la valeur unitaire de l'immeuble, déterminée conformément aux prescriptions légales. Cette valeur unitaire, affectée d'un certain coefficient d'évaluation, permet d'obtenir la valeur d'imposition.

Le taux de celle-ci est fixé individuellement par chaque commune. Si, en principe, le taux doit être uniforme, on peut fixer néanmoins un taux différent pour les biens agricoles et forestiers et pour les autres biens fonciers.

La loi allemande a prévu le relèvement progressif à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1961 du taux de l'impôt foncier frappant les terrains non cultivés, mais susceptibles d'être bâtis.

Dans un premier temps, l'impôt sera porté à 20 % ; deux ans après à 25 % et la quatrième année à 30 %.

En second lieu, *l'impôt sur les exploitations* (Gewerbesteuer) qui frappe les entreprises industrielles et commerciales fixes exploitées en Allemagne.

Cette taxe professionnelle constitue la partie de loin la plus importante des recettes fiscales des communes.

Suivant de près l'évolution économique, elle a progressé constamment depuis plus de vingt ans, jusqu'à constituer, en 1960, près de 75 % des recettes fiscales des communes.

Il est à noter que cette taxe suivant de près l'évolution de la conjoncture est, de ce fait même, particulièrement sensible aux crises économiques.

Sont frappées par l'impôt sur les exploitations : les sociétés en nom collectif et les sociétés en commandite, les sociétés de capitaux, les sociétés coopératives et les assurances mutuelles.

Des exonérations sont prévues en faveur des postes et des chemins de fer fédéraux, d'un certain nombre d'établissements de crédit, de caisses d'épargne, d'entreprises d'utilité publique, etc.

Le taux de l'impôt est également fixé annuellement par les communes.

Il est calculé d'après les bénéfices d'exploitation et le capital d'exploitation, mais avec le consentement de l'autorité de tutelle l'impôt peut être assis, en outre, sur la somme des salaires payés par les entreprises.

La progressivité de ces impôts a fait passer leur rendement commun pour toutes les collectivités locales de Bavière, de 160 millions de Deutschmark en 1950 à 330 millions en 1963 pour l'impôt foncier et de 680 millions à un milliard 270 millions pour l'impôt professionnel.



En plus de ces impôts fondamentaux sont perçues quelques taxes variables d'une commune à l'autre : droits de licence, droits sur les boissons, les spectacles, taxes de séjour et droits de mutation rapportant 40 millions de Deutschmark et une surtaxe sur ces droits qui procurent une recette de 20 millions de Deutschmark environ aux quarante-huit villes libres et aux Kreise.

Les communes dortoirs reçoivent des communes où sont employés les travailleurs une participation fixée par la loi et d'un montant de 100 Deutschmark par travailleur.

A ces ressources propres doivent être ajoutées les sommes très importantes provenant d'une *péréquation* effectuée en premier lieu au niveau de la Fédération entre les Lander et, en second lieu, au niveau de chaque Lander entre les Kreise et les communes pour atténuer la différence des capacités fiscales. En 1963, les sommes ainsi réparties par l'Etat bavarois à raison de 64 % pour les communes et de 36 % pour les Kreise se sont élevées à 1.100.000.000 Deutschmark, soit près du septième des recettes globales de la Bavière. Sur cette somme, 428 millions de Deutschmark (12,5 % des impôts d'Etat sur les revenus et les sociétés), étaient affectés aux *versements-clés* au titre de la péréquation effectuée par le Gouvernement, en application d'une loi annuelle qui tient compte de la capacité fiscale des communes et analyse les besoins par des procédés statistiques (ceci correspond au « minimum garanti » assuré à nos communes). Une somme de 680 millions environ, a été affectée par ailleurs à des versements de subventions à affectation déterminée, mais à l'initiative des collectivités locales.

Le but final de cette péréquation doit être de fournir aux différentes communes des ressources minimales par habitant s'établissant ainsi :

	Deutschmark (1).
— communes de moins de 3.000 habitants (au moins par habitant).....	60
— de 3.000 à 10.000 habitants.....	118
— de 10.000 à 50.000 habitants.....	144
— de 50.000 à 100.000 habitants.....	179
— de 100.000 à 1.000.000 d'habitants.....	176
— Munich .....	204

(1) 1 DM = 1,25 F environ.

Enfin, l'Etat bavarois a récemment abandonné aux communes le produit de la taxe sur les automobiles, fort important puisqu'il s'est élevé en 1963 à 345 millions de Deutschmark.

Ce versement doit être utilisé à l'entretien des routes des Kreise, villes et communes.

Le Kreis n'a pas de ressources fiscales propres, il effectue un prélèvement sur les impôts de la commune (foncier et taxe professionnelle) correspondant à ses besoins et dont le taux varie donc très fortement (de 25 à 60 %). Il perçoit, en outre, des sommes provenant de la péréquation.

Quant au district, il ne bénéficie non plus d'aucune ressource fiscale spéciale, il prélève de 12 à 15 % des ressources des Kreise pour assumer les fonctions hospitalières ou scolaires qui lui sont dévolues.

Telles sont les caractéristiques générales des ressources fiscales des communes bavaroises. Les impôts qu'elles prélèvent, en fonction d'une loi fédérale rappelons-le, sont nettement localisés et suivent de près l'évolution de la conjoncture économique. Ils représentent plus de la moitié des ressources des collectivités locales maîtresses de leur taux et leur assurent, outre les taxes dont elles décident le recouvrement, une large autonomie financière.

## II. — LES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

L'Etat bavarois verse aux collectivités locales des subventions à affectation déterminée à divers objets qui relèvent de l'initiative locale.

Les régions frontalières de l'Est de l'Etat, particulièrement déshéritées, bénéficient d'une subvention complémentaire de 10 à 15 % provenant d'un fonds spécial.

Les subventions pour les investissements déterminés proviennent de la répartition des fonds destinés à assurer la péréquation des ressources entre les collectivités locales, notamment pour les adductions d'eau.

Une Commission de représentants communaux intervient pour la répartition de ces versements spéciaux dans le cadre du département.

La subvention de l'Etat est en principe calculée en fonction de la situation financière de la collectivité demanderesse.

A l'intérieur de chaque district, le préfet établit la liste des projets qui seront retenus dans l'année, en se référant dans la quasi-totalité des cas, à l'avis d'une commission consultative où siègent en majorité les représentants des trois associations officielles de collectivités locales.

Pour les chemins communaux seulement, la répartition des crédits se fait à l'échelon de l'arrondissement par le sous-préfet, après avis d'une Commission composée de six maires du Kreis.

### III. — LES EMPRUNTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les recettes fiscales ne représentant qu'environ 50 % du total des ressources dont doivent disposer les collectivités locales pour faire face à leurs charges et les subventions représentant un pourcentage très modique de ces ressources, les collectivités bavaroises sont obligées de contracter des emprunts importants.

Elles peuvent, tout d'abord, être autorisées à contracter des crédits de caisse à court terme qui constituent principalement des avances sur les recettes prévues au budget. En aucun cas, ces crédits ne peuvent être octroyés pour financer des dépenses dont la couverture budgétaire n'a pas été préalablement prévue. Les emprunts à long terme ne peuvent être contractés que dans le cadre du budget extraordinaire qui doit être établi séparément.

Tout emprunt doit être décidé par le conseil communal et approuvé par les autorités de tutelle.

Les sources d'emprunt des collectivités locales sont extrêmement variées. Signalons que les villes, grandes et moyennes, peuvent procéder à des émissions directes d'emprunts obligataires, non seulement en Allemagne mais aussi à l'étranger.

*Les caisses d'épargne* fournissent de loin la majeure partie des capitaux empruntés par les communes : environ 70 % du crédit communal. En 1960, les prêts en cours du réseau des caisses d'épargne atteignaient 7,2 milliards de deutschmarck se répartissant ainsi :

	En milliards de Deutschmark.
— Prêts des caisses d'épargne à leurs collectivités d'origine .....	3,5
— Prêts consentis par les Girozentrale .....	3,7
	<hr/>
Total .....	7,2

Par durée des prêts, la répartition est la suivante :

	Caisses d'épargne.	Girozentrale:
	(En millions de Deutschmark.)	
— Crédits à court terme.....	55,4	5,7
— Crédits à moyen terme.....	103,2	61,0
— Crédits à long terme (au-delà de 10 ans) ..	3.330,4	3.561,9
— Crédits en compte courant.....	13,3	60,3
	<hr/>	<hr/>
Total .....	3.507,3	3.688,9

Ces prêts représentent un pourcentage assez faible des capitaux déposés dans les Caisses d'épargne : 21 % d'un total de dépôts de 34 milliards de Deutschmark au 31 décembre 1960. En effet, les Caisses d'épargne prêtent non seulement aux collectivités publiques, mais aussi à l'économie, en particulier aux petites et moyennes entreprises (elles ont fourni jusqu'à présent 51 % des crédits à l'artisanat).

En principe, les Caisses d'épargne ne prêtent aux communes que pour le financement de projets considérés comme rentables ; cette notion est suffisamment large pour permettre toutes les adaptations aux circonstances.

La « sûreté » des prêts est, d'une façon habituelle la capacité fiscale des collectivités.

Le taux d'intérêt des prêts consentis aux communes sur les fonds des Caisses d'épargne est très variable. En effet, l'intérêt servi par celles-ci aux déposants suit, avec un décalage plus ou moins long dans le temps, les variations du taux d'escompte fixé par la Banque fédérale (tout en lui restant toujours supérieur) : il était de 5,50 % en 1957, 4,50 % en 1958, 4 % en 1959, a varié entre 4,50 % et 5,30 % en 1960, s'est fixé à 5,50 % en 1961. Or, on peut estimer que le taux d'intérêt des prêts aux collectivités est supérieur d'au moins 2 points à l'intérêt servi aux déposants. Il en résulte que le crédit communal est assez cher et que le taux d'intérêt pourrait se situer entre 6 % et 7,5 % suivant les périodes.

La Banque pour la Reconstruction dont le siège se trouve à Francfort, a été fondée pour gérer les fonds Marshall qui ont été utilisés, non pas sous la forme de dons ou subventions, mais sous

forme de prêts. La Banque pour la Reconstruction place donc actuellement les capitaux et une fraction des intérêts qui lui sont remboursés par ses anciens emprunteurs, et qui constituent son fonds de réemploi.

Le crédit communal n'est qu'une branche secondaire de l'activité très étendue de cette banque qui finance aussi bien les projets d'équipement de l'industrie et du commerce que l'aide aux pays sous-développés et garantit des emprunts contractés auprès de tiers.

La loi a fixé à 5 % le taux d'intérêt de ses prêts. Les opérations que la banque a financées en 1959 et qui, en France, sont du ressort des établissements de crédits spécialisés sont les suivants :

	En millions de Deutschmark.
— Navigation intérieure (infrastructure et matériel) . .	7,5
— Ports maritimes . . . . .	3,5
— Voies ferrées d'intérêt local . . . . .	7,6
— Electrification rurale . . . . .	5,6
— Adduction d'eau (équipement rural) . . . . .	45,4
Total . . . . .	69,6

En ce qui concerne ces deux derniers postes, il n'est toutefois pas possible d'établir une distinction entre les prêts aux collectivités et ceux qui auraient pu être consentis, le cas échéant, à des particuliers.

Enfin, la Banque pour la reconstruction a mis, en 1959, 1 milliard de Deutschmark à la disposition des banques d'épargne pour leurs opérations de crédit : la documentation disponible ne permet pas cependant d'évaluer la fraction de ce crédit qui a pu être affectée à des prêts communaux.

Les autres sources de capitaux sont très diverses : caisses de crédit mutuel agricole, banques, compagnies d'assurances, prêts hypothécaires, émissions d'obligations.

Sauf dans les récapitulations statistiques globales il n'y a aucune indication dans les documents officiels sur l'importance de ces sources de capitaux. On peut noter toutefois que, pour l'instant, les emprunts hypothécaires émis par les collectivités locales (gagés sur le domaine communal) sont assez rares.

Les obligations communales sont émises soit directement par les communes, soit par les Girozentrale (réseau des caisses d'épargne). Dans ce dernier cas, les fonds collectés sont placés en prêts communaux.

L'en-cours des obligations communales était de 9,92 milliards de Deutschmark au 31 décembre 1960 ; les émissions réalisées en 1960 ont porté sur 1,12 milliard de Deutschmark.

Le taux d'intérêt de ces obligations a varié, au cours des dernières années entre 6 % et 7,50 %, qu'elles aient été émises par les Girozentrale ou par les collectivités elles-mêmes. Il suit en effet l'évolution générale du marché des capitaux et il faut remonter à la période 1952-1954 pour trouver des taux de 4 % à 5 %.

Les collectivités locales peuvent même émettre à l'étranger des emprunts libellés en devises étrangères ; toutefois, d'une manière générale, de telles opérations ont été effectuées principalement entre 1952 et 1954.

Enfin, les services techniques se procurent leurs moyens de financement essentiellement sur le marché des capitaux. Les émissions, très nombreuses, sont faites à un taux d'intérêt se situant entre 6,50 % et 7,50 %. Il n'existe aucune récapitulation de leur dette.

A la date du 31 décembre 1960, la dette communale totale ainsi définie était de 11,58 milliards de Deutschmark ; les prêts des caisses d'épargne sur leurs dépôts et sur la contrepartie des obligations communales émises par leurs soins entrent dans ce total pour 8,2 milliards de Deutschmark, soit 70 %.

A la date du 31 décembre 1959, la dette communale était de 10,2 milliards de Deutschmark ; pour cette même année, les dépenses communales se sont élevées à 18,8 milliards de Deutschmark ; la dette en cours représentait donc 54,5 % des dépenses communales de l'exercice 1959. Au cours de cette même année, le service de la dette a absorbé 1,09 milliard de Deutschmark, soit 6 % des dépenses communales totales ; cette charge s'est élevée à 10,7 % de la dette totale.

La dette communale totale nette a augmenté, au cours des dernières années, de façon assez régulière de 1,3 à 1,6 milliard de Deutschmark ; la part des prêts des Caisses d'épargne dans ce total entre pour 900 et 1.100 millions de Deutschmark.

Comparés aux chiffres qui se dégagent des statistiques françaises, cette dette paraît modeste, même si l'on tient compte du fait que les communes n'interviennent pas dans le financement des travaux de leurs services techniques.

C'est que les collectivités locales allemandes disposent de ressources fiscales suffisantes pour pratiquer l'auto-financement sur une vaste échelle.

Selon une enquête portant sur des villes de plus de 10.000 habitants, l'augmentation brute de la dette a été de 750 millions de Deutschmark du 1<sup>er</sup> janvier 1960 au 30 septembre 1960.

Or dans le même temps, leurs dépenses d'investissement (dépenses effectuées) se sont élevées à 2.796 millions de Deutschmark dont voici le détail :

	En millions de Deutschmark.
— Constructions scolaires .....	519
— Construction de logements .....	94
— Voirie .....	786
— Autres investissements administratifs .....	958
— Etablissements industriels et commerciaux .....	64
— Aide au logement .....	168
— Prêts aux établissements communaux pour la construction de bâtiments de toute nature .....	207
Total .....	2.796

Sur ce total, moins de la moitié a été financée par des prêts et des subventions (1.272 millions de Deutschmark) ; le solde a été couvert à l'aide des ressources propres des communes.

On peut donc conclure que, dans la République Fédérale :

- le crédit communal est dispersé et cher ;
- son volume global est relativement modeste en raison, d'une part, de l'organisation administrative des communes et de leurs services techniques, d'autre part, du système fiscal allemand qui apporte une très large aisance financière aux communes.

## SUEDE

### PROGRAMME

*Jeudi 21 mai 1964 (Stockholm) :*

Matin :

Séance de travail au siège des associations des collectivités locales.  
Déjeuner à l'Ambassade de France.

Après-midi :

Réception à l'Hôtel de Ville de Stockholm.  
Dîner offert par S. E. M. Boheman, Ambassadeur de Suède, Président de l'Ensteilda Bank, avec la présence des membres de l'Association France-Suède.

*Vendredi 22 mai 1964 :*

Matin :

Séance de travail au Ministère des Finances avec M. le Ministre des Finances et ses principaux collaborateurs.  
Déjeuner offert par M. le Ministre de l'Intérieur.

Quinze heures :

Séance de travail au Ministère de l'Intérieur avec M. le Secrétaire d'Etat et ses principaux collaborateurs.

*Samedi 23 mai 1964 :*

Départ pour Upsala.

Séance de travail avec le Gouverneur de la province d'Uppsala et ses principaux collaborateurs.

*Dimanche 24 mai 1964 :*

Départ pour Copenhague.



Au cours de nombreuses et fructueuses séances de travail, tant avec les membres du Gouvernement que les représentants des collectivités locales ou de l'administration, la délégation de la Commission des Finances a recueilli de très importants renseignements sur le fonctionnement et les ressources des collectivités suédoises, dont les caractères originaux résultent d'une évolution continue, en fonction des nécessités économiques, financières ou sociales.

Après avoir défini succinctement les caractéristiques des collectivités locales suédoises, nous définirons la structure de leurs ressources.

### **Structure des collectivités locales suédoises.**

La tradition de l'autonomie des collectivités locales est très ancienne dans ce pays, surtout pour les villes dont le statut s'identifie à celui des villes flamandes.

En 1964, a été célébré le centième anniversaire de l'existence des communes, sous leur forme actuelle. Avant cette date, les municipalités s'identifiaient, en effet, aux paroisses et ce n'est que depuis 1862 que furent séparées les municipalités civiles de la notion de paroisse, surtout en ce qui concerne les municipalités rurales.

On peut distinguer trois sortes de municipalités :

- les villes ;
- les communes rurales ;
- les communes-foires (bourgs-marchés).

En outre, dans chaque province, une collectivité spéciale (Landsting ou commune régionale) s'occupe plus particulièrement de certaines catégories d'activités sociales groupées (hôpitaux notamment).

Sous la pression de l'évolution démographique et de l'exode vers les villes, l'évolution des circonscriptions locales a été très rapide depuis plus de vingt ans.

Il s'est avéré, notamment, que les communes rurales devenaient trop petites pour subvenir aux besoins de leur population.

Amorcé par une loi de 1946 dont l'objectif était de constituer des municipalités rurales contenant environ 3.000 habitants, le nombre des communes fut ramené de 2.400 à 777, auquel il convient d'ajouter 133 villes et 96 bourgs-marchés.

Cette réduction considérable fut, dès 1963, jugée insuffisante en raison de la poursuite sur une vaste échelle du mouvement d'émigration des populations rurales vers les secteurs urbains. A la suite d'une enquête menée par les représentants des collectivités locales, il fut décidé de demander aux municipalités leur collaboration volontaire pour atteindre, en 1975, la constitution d'ensembles comprenant au moins 8.000 habitants. La loi a fixé uniquement le principe de ce regroupement ainsi que la définition des blocs territoriaux auxquels doivent adhérer les municipalités, mais les modalités de cette réalisation doivent relever de la volonté des municipalités. Il resterait ainsi, en 1975, 282 communes rurales et urbaines, dont le chiffre moyen de la population serait en définitive, non pas de 8.000 mais de près de 14.000 habitants en moyenne.

Il convient de noter, d'ailleurs, que les villes ne sont pas définies logiquement d'après le nombre de leur population. Certaines comprennent, en effet, 2.000 habitants, c'est-à-dire moins que certaines communes rurales, mais ont reçu dans le passé des « lettres de ville » attribuées par le Roi et dont le principe ne saurait être remis en question.

Toutefois, dans l'ensemble, la moyenne de population des villes est d'environ 25.000 habitants et celles des bourgs de 5.000 habitants.

Dans le passé, les villes, bourgs et communes rurales pouvaient bénéficier de privilèges spéciaux et il convient de souligner que, maintenant, tous ont les mêmes droits et les mêmes charges.

Nous limiterons à ces quelques notions essentielles la définition des structures des municipalités suédoises, en indiquant que plusieurs articles de M. le Conseiller d'Etat Jean Hourticq, parus dans la revue *Départements et communes* ont analysé d'une manière exhaustive l'organisation municipale suédoise et ses réformes.

Les organes municipaux sont :

- 1° Le conseil municipal et ses commissions, qui jouent un rôle très important ;
- 2° L'exécutif communal.

Le conseil municipal est élu pour 4 ans au suffrage universel. L'élection a lieu au scrutin de liste et proportionnel.

Le conseil municipal élit le conseil de direction, qui comprend au moins 5 échevins.

Il est composé d'un nombre de membres fixé par lui suivant des minima et maxima déterminés d'après le nombre d'habitants de la commune considérée.

Le plafond est de 60 conseillers municipaux, sauf pour la ville de Stockholm qui en compte 100.

### *Les associations de municipalités.*

Trois associations principales groupent les collectivités locales suédoises :

- l'Association des villes ;
- l'Association des municipalités rurales,
- et l'Association des Landstings ou municipalités régionales.

Les bourgs-marchés s'affilient indifféremment à l'une des deux premières associations.

Celles-ci jouent un rôle considérable dans la défense et l'évolution des collectivités locales.

L'Etat, traditionnellement, s'adresse, en effet, toujours à elles pour les consulter sur les problèmes généraux que pose la vie des collectivités.

Les trois associations ont une organisation et une fonction similaires :

- 1° Préserver les intérêts des collectivités envers l'Etat ;
- 2° Satisfaire aux besoins de leurs membres en leur fournissant un certain nombre de services.

En effet, chaque fois qu'un projet de loi intéresse les municipalités, chacune peut déposer une « remise » à la Commission d'enquête parlementaire, le rôle des associations étant alors de se faire un intermédiaire, afin d'utiliser au mieux les délais d'intervention auprès de cette Commission (100 à 125 rapports ont été remis par les associations en 1963).

Par ailleurs, comme toutes les associations en Suède, les associations de municipalités peuvent prendre l'initiative de projets législatifs ou administratifs.

Enfin, leurs représentants siègent dans les Comités parlementaires ou participent à des négociations quotidiennes officielles ou officieuses avec les administrations.

Les services rendus aux communes adhérentes sont particulièrement importants : consultations juridiques ou économiques.

C'est ainsi que les trois associations ont en commun une société qui emploie près de 1.000 employés susceptibles de fournir des conseils en matière de rationalisation administrative, d'urbanisme, etc.

Les associations sont également chargées de négocier les conventions collectives avec les employés municipaux. C'est ainsi qu'elles sont « patron-délégué » de plus de 150.000 employés.

Dans le domaine du regroupement des municipalités, il convient de noter que les associations ne prennent jamais position sur la formation des « blocks ». Elles se contentent de fournir aux municipalités intéressées les renseignements statistiques et les conseils techniques qui leur sont utiles, mais celles-ci discutent entre elles sans aucune immixtion des associations.

Ces trois associations ne bénéficient d'aucune subvention de l'Etat, mais recueillent des cotisations de leurs membres et des rémunérations pour les services rendus calculées au plus juste prix de revient car elles n'ont aucun but lucratif.

### **Les ressources des collectivités locales.**

Les dépenses publiques globales en Suède se répartissent à raison de :

Deux tiers pour l'Etat ;

Un tiers pour les municipalités.

Les dépenses ordinaires des collectivités locales sont couvertes à raison de :

- 50 % par les ressources fiscales ;
- 20 % par des subventions de l'Etat (dépenses scolaires notamment) ;
- 20 % par différentes taxes ou ventes de services (régies, vente de l'alcool, transports) ;
- 10 % par les revenus des domaines (forêts) et des terrains (la ville de Stockholm possède 80 % des terrains et les loue).

## I. — LES RESSOURCES FISCALES

Depuis longtemps, les collectivités locales jouissent du droit de prélever des impôts locaux qui couvrent les dépenses ordinaires ainsi qu'une partie des dépenses d'investissement.

Ce droit est exercé par :

- le Conseil général ;
- les villes et communes rurales ;
- les communes ecclésiastiques.

En outre, un certain droit de prélever l'impôt est exercé par les circonscriptions judiciaires, d'ailleurs de très peu d'importance.

La principale imposition communale est un *impôt proportionnel sur le revenu net des personnes physiques ou morales* dans la commune de leur domicile.

Par exception à cette règle :

a) L'impôt sur les revenus des immeubles ainsi que sur les bénéfices industriels et commerciaux est perçu par la commune où l'immeuble est sis, ou par la commune où les activités industrielles ou commerciales sont exercées ;

b) Si le contribuable n'est pas domicilié en Suède, l'impôt est perçu au profit d'un fonds commun.

L'assiette de cet impôt est déterminée par des commissions de taxation élues, qui sont également chargées d'établir l'assiette de l'impôt d'Etat sur le revenu. Les règles concernant la détermination des revenus imposables sont sensiblement les mêmes que pour l'impôt d'Etat :

— l'impôt communal peut être déduit du revenu calculé pour l'impôt d'Etat sur le revenu, mais l'opération inverse est interdite ;

— l'assiette minimum de l'impôt communal est égale à 2,5 % de la valeur des biens immobiliers situés dans la commune (si le revenu est inférieur, l'impôt communal sera néanmoins calculé sur cette base ; s'il est supérieur, l'impôt est calculé sur le revenu net réel). Il s'agit là d'un montant de « garantie ».

Les personnes physiques domiciliées en Suède bénéficient d'une déduction de base opérée sur le revenu net, y compris le montant de garantie afférent à un bien immobilier.

Cette déduction se monte à 4.500 couronnes (1 couronne suédoise = 0,95 F) pour les contribuables mariés et les contribuables non mariés ayant des enfants sous leur toit.

Pour les autres catégories, la déduction se monte à 2.250 couronnes.

Ces mêmes déductions sont applicables aussi bien à l'impôt communal qu'à l'impôt d'Etat.

Le taux de l'impôt est fixé souverainement par les collectivités au moment où est établi le budget local. Le montant des dépenses qui n'est pas couvert par d'autres recettes ou par des emprunts est à recouvrer au titre de l'impôt sur le revenu. La fixation du taux intervient en octobre-novembre et porte sur l'année fiscale suivante. (L'exercice communal qui couvre la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre ne correspond pas à l'exercice du budget de l'Etat qui couvre la période du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin.)

Le taux moyen pour l'ensemble du pays peut être évalué à 17 %, toutefois de grandes inégalités existent entre les régions en raison de la diversité de la densité de la population (grandes villes : 73 % de la population ; régions rurales : 27 %) et le taux évolue entre 11 et 22 % ; il pourrait atteindre 35 % dans les régions du Nord mais l'Etat intervient désormais pour éviter les taux trop élevés en accordant des subventions en capital qui ramènent le taux maximum à 21 %.

Le recouvrement de l'impôt communal sur le revenu est effectué en même temps que celui de l'impôt d'Etat par des agents de l'Etat ; cependant, dans les villes importantes, les autorités locales se chargent de tous les recouvrements. Mais ces offices seront étatisés dans un proche avenir. Les sommes revenant aux municipalités en fonction des rôles qu'elles ont émis leur sont remises en six versements. Il convient de souligner que les cotes non recouvrables restent à la charge de l'Etat qui assure ainsi une garantie des recettes aux collectivités.

Les communes n'ont aucune part aux impôts d'Etat (sauf pour les gens de mer : 55 % de l'impôt sur leur revenu perçu par l'Etat sont reversées aux communes auxquelles ils ressortissent et pour les artistes étrangers qui sont soumis à un impôt spécial, mais ces deux exceptions ne portent pas sur des sommes importantes). Enfin, les communes ne perçoivent aucun impôt direct.

Les impôts communaux correspondent à environ 50 % des revenus des collectivités locales et malgré une importante augmentation des revenus imposables, les communes, au cours des trois dernières années, ont eu beaucoup de mal à maintenir à un niveau acceptable le taux de l'impôt.

Le problème d'une meilleure égalisation des charges fiscales communales fait l'objet de toute l'attention, tant du Gouvernement que des Associations représentatives des collectivités locales. Une Commission, dont les travaux sont presque achevés, devait, d'une part, étudier le moyen pour l'Etat de garantir dans chaque commune un revenu imposable minimum et, d'autre part, institutionnaliser les subventions de l'Etat destinées à réduire les impositions trop élevées des régions peu peuplées.

Les moyens retenus sont, outre le regroupement progressif des municipalités dans le cadre de la réforme municipale que nous avons définie plus haut, le transfert de certaines activités des communes primaires vers les communes plus importantes ou l'Etat.

C'est ainsi que les dépenses de police sont étatisées depuis le du 1<sup>er</sup> janvier 1965.

## II. — LES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Les subventions d'Etat peuvent se répartir en deux catégories :

- les subventions générales ;
- les subventions spéciales.

Les subventions générales sont celles qui alimentent d'une façon non spécifiée le budget des collectivités locales, notamment pour réaliser une égalisation de charges fiscales.

Ces subventions sont donc déterminées en fonction de l'importance des revenus fiscaux de la collectivité intéressée.

Le taux des subventions varie également suivant le niveau du taux de l'imposition. Par ailleurs, ces subventions générales compensent les pertes de revenus imposables (par exemple compensation de la déduction de base accordée pour le calcul de l'impôt : environ 700 millions de couronnes). L'Etat, en effet, a relevé unilatéralement le montant des déductions auxquelles le contribuable a droit.

La subvention est ainsi attribuée à titre transitoire aux collectivités afin de compenser la perte résultant de cette majoration.

La seconde catégorie de subvention générale est celle accordée à titre d'allégement fiscal aux communes particulièrement frappées (environ 90 millions de couronnes), ce qui permet de ramener à un taux normal l'impôt sur le revenu.

L'objectif des subventions spéciales est d'assurer aux habitants des différentes collectivités locales un niveau de services publics à peu près égal dans certains domaines importants :

1° Le secteur scolaire, dans lequel les communes primaires administrent l'école obligatoire, les institutions de formation professionnelle, le nouveau cycle technique et une partie importante de l'école populaire supérieure ;

2° L'entretien de la grande et petite voirie des villes ;

3° Le secteur de la santé publique dans lequel la collectivité départementale assume la majeure partie de la responsabilité des traitements hospitaliers ;

4° La construction de logements, pour laquelle la responsabilité des communes a un caractère assez général.

Les subventions au secteur scolaire sont les plus importantes en chiffres absolus et en raison du pourcentage qu'elles représentent. Les subventions de l'Etat couvrent ainsi près de 100 % des traitements du corps enseignant (1 milliard de couronnes).

Le secteur de la santé publique, en revanche, ne bénéficie en règle générale que de subventions très limitées.

Quant à la voirie, les subventions qui couvrent presque totalement les dépenses engagées, servent aux investissements et à l'entretien des voies de grande circulation. Elles n'apportent qu'une contribution très faible aux frais de la voirie communale.

Les routes, en dehors des villes, sont financées directement par l'Etat.

L'aide à la production de logements revêt la forme de prêts accordés par l'Etat et de subventions en intérêts des sommes empruntées pour réaliser la construction.

Ce ne sont donc pas uniquement les collectivités locales qui bénéficient de ces subventions spéciales, mais également les entreprises particulières privées ou coopératives qui concourent à la construction de logements.



Il convient de noter que certaines subventions imputées sur le budget de l'Etat et non versées directement aux collectivités locales profitent, en fait, à celles-ci car elles intéressent des services auxquels les collectivités locales devraient faire face.

Il en est ainsi, par exemple, des allocations sociales aux études destinées aux élèves des écoles, les allocations de logement accordées aux chargés de famille, etc.

L'importance des subventions spéciales accordées par l'Etat aux collectivités locales par rapport au coût total supporté par celles-ci ressort du tableau suivant :

	Centaines de millions de couronnes.	
	Subvention de l'Etat.	Coût total.
<b>Secteur de l'enseignement :</b>		
— investissements .....	100	500
— frais de gestion.....	1.100	2.200
<b>Santé publique :</b>		
— investissements .....	»	300
— frais de gestion.....	200	1.800
<b>Police :</b>		
— frais de gestion.....	100	300
<b>Voirie :</b>		
— investissements .....	200	400
— frais de gestion.....	»	400
<b>Autres catégories :</b>		
— investissements .....	»	1.500
— frais de gestion.....	500	4.000
<b>Total :</b>		
— investissements .....	300	2.700
— frais de gestion.....	1.900	8.700

### *Calcul des subventions.*

Il existe des subventions proportionnelles graduées, notamment les subventions aux constructions scolaires.

Elles sont calculées sur la base du rapport qui existe entre le rendement de l'impôt dans la commune considérée et un indice exprimant une moyenne fixe, ou bien par le rapport entre le rendement de l'impôt dans la commune considérée et le rendement moyen de celui-ci calculé sur l'ensemble du pays.

Les subventions proportionnelles générales sont celles qui revêtent le plus d'importance ; elles concernent en particulier les frais de gestion du secteur scolaire et les dépenses de voirie.

Les subventions fixes intéressent notamment le secteur de la santé publique. Elles ont en particulier pour objet de conduire la collectivité locale qui aura à couvrir le montant non subventionné du projet à effectuer un effort de rationalisation, par exemple dans le domaine de la construction hospitalière.

Il est bien évident que les subventions de l'Etat constituent un facteur important d'orientation des activités des collectivités locales dans un cadre général qui implique une meilleure répartition et utilisation des ressources du pays.

Elles doivent, tout en assurant à toute la population un niveau de services locaux minimum indépendant de la commune dans laquelle ils habitent, encourager les collectivités locales à rationaliser leurs efforts et à réaliser des économies.

Le montant des subventions découle, en principe, automatiquement de l'application de critères préalablement déterminés.

C'est pourquoi les discussions se concentrent, en général, autour des modifications que l'on pourrait apporter à ces critères, en invoquant, par exemple, l'évolution des prix ou des coûts.

### III. — LES EMPRUNTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Selon les dispositions des lois communales suédoises, les collectivités locales doivent obtenir l'accord du Ministère des Finances à toute décision relative à un emprunt ou à un cautionnement. Ce contrôle de l'Etat est destiné à s'assurer que ces collectivités ne

vivent pas aux dépens de l'avenir, mais également à contrôler les activités économiques et financières de l'ensemble du pays.

Certaines exemptions à cette obligation sont prévues, mais ce droit est limité quant au montant et quant à la durée de l'emprunt.

Ainsi, une commune rurale peut contracter un emprunt jusqu'à concurrence d'un montant total calculé à raison de 5 couronnes par centaine de couronnes de revenu imposable, pour un délai de remboursement de cinq ans.

Ce droit a été créé afin de permettre aux communes de se procurer des fonds de roulement et d'autres ressources leur permettant de financer certains investissements sur des périodes relativement brèves.

D'autre part, l'exemption d'autorisation préalable est également prévue lorsqu'il s'agit de financer des entreprises de construction de logements faisant l'objet de prêts hypothécaires de l'Etat ou, encore, pour les emprunts visant la construction de réseaux d'adduction d'eau ou d'assainissement.

Lors de l'examen des projets d'emprunts, l'administration centrale s'assure, d'une part, que les prêts envisagés seront affectés à des biens durables et que, d'autre part, les sommes empruntées ne seront pas employées à couvrir des frais qui s'inscrivent dans le cadre normal des besoins annuels, même si la dépense porte sur le remplacement d'équipements durables.

Du principe suivant lequel le droit d'emprunt n'est accordé que s'il s'agit d'équipements durables, découle que les frais d'exploitation ne peuvent, en aucun cas, être couverts par cet emprunt.

En fait, le contrôle de l'Etat, à cet égard, est relativement souple : sur les demandes présentées, 2 à 4 % seulement sont rejetés, 30 % environ devant faire l'objet de modifications à la demande de l'administration des finances.

Chaque année, l'Etat autorise les collectivités locales à contracter des emprunts pour un montant de 2 milliards de couronnes environ.

Les collectivités locales ont néanmoins demandé que tout contrôle d'Etat soit aboli sur le principe et les modalités des emprunts qu'elles désirent émettre.

Il convient de noter que le placement des emprunts municipaux s'avère souvent difficile. De nombreuses traites sont escomptées par les caisses d'épargne, dont l'administration est assumée par un conseil, dont la moitié est élue par le conseil municipal, l'autre moitié étant désignée par les membres élus par les conseils municipaux.

La caisse d'assurances des retraites complémentaires gérée par une administration autonome dispose, quant à elle, de capitaux très importants et constitue la principale source de prêts pour les collectivités locales.

Enfin, parmi les autres bailleurs de fonds à long terme traditionnels, il faut signaler les organismes d'assurances et la banque postale.

Deux ou trois grandes villes, émettaient, jusqu'en 1960, des emprunts obligataires mais depuis 1961 d'autres villes, ainsi que des comtés ont également placé des obligations sur le marché financier. Mais il existe maintenant deux établissements de crédit spécialisés, créés par les collectivités locales : les établissements bancaires et les associations de municipalités.

Il s'agit de la Kommunkredit AB, Caisse de crédit municipal créée en 1961 et le Kommunläninstitutet AB ou Institut de prêts aux municipalités, créé en 1963, qui jouent le rôle d'intermédiaires entre les collectivités et les investisseurs.

Ils émettent des obligations et prêtent, à leur tour, aux communes trop peu importantes pour émettre leurs propres emprunts obligataires.

Ces créations se sont traduites, à partir de 1963, par la progression sensible des émissions d'obligations des collectivités locales.

En 1963, les émissions d'obligations des collectivités ont constitué 10 % du total des obligations émises (3 milliards 200 millions de couronnes).

La quote-part des collectivités sur les prêts directs à long terme (2 milliards 400 millions) était encore plus élevée et se montait à 25 %.

La quote-part des emprunts nets sur le marché financier (6.000 millions de couronnes) était de 15 % pour les collectivités, de près de 50 % pour la construction de logements, de 13 % pour l'Etat et de 25 % pour le secteur privé. Dans les Caisses d'épargne et la Banque postale, plus de 20 % de l'augmentation des placements à long terme provient de souscriptions à des émissions d'emprunts ou d'obligations émis par les collectivités locales.

La quote-part correspondante dans les compagnies d'assurances privées était de 25 % et de 18 % dans les instituts d'assurances publics.

Actuellement, les obligations communales sont émises à un taux d'intérêt excédant d'un quart de point le taux d'intérêt des émissions de l'Etat.

Les frais d'émission sont très bas. Le taux pour ces émissions est de 6,1 % pour les prêts.

La durée des emprunts communaux à long terme est de 20 à 30 ans en général et sont réglés par des amortissements répartis sur leur durée.

Les communes placent leurs fonds libres comme elles l'entendent. Au 31 décembre 1963 les dépôts bancaires se répartissaient ainsi :

	En millions de couronnes.
— Banque de Suède .....	15
— Banques commerciales .....	1.536
— Caisses d'épargne .....	860
— Banque postale .....	132
— Caisse de crédit agricole .....	109
— Autres .....	30
	<hr/>
Total .....	2.680
	<hr/> <hr/>

Les dettes à long terme des collectivités locales et leur mouvement en 1963 s'établissaient ainsi :

	BILANS FIN 1963		MOUVEMENTS NETS en 1963.	
	Obligations détenues par:	Prêts accordés par:	Obligations détenues par:	Prêts accordés par:
	(En millions de couronnes.)			
<i>Banques commerciales</i> .....	195	206	14	73
<i>Autres banques</i> .....	439	2.323	2	303
<i>Caisses d'épargne</i> .....	178	976	— 14	137
<i>Banque postale</i> .....	261	1.303	16	148
<i>Caisse de crédit agricole</i> .....	>	44	>	18
<i>Organismes d'assurances privés</i> .....	592	1.925	42	121
<i>Compagnies d'assurances</i> .....	583	1.189	42	54
<i>Caisse communale des pensions</i> .....	9	736	>	67
<i>Organismes d'assurances publics</i> ....	355	1.037	164	137
<i>Fonds national des pensions</i> ....	268	348	161	118
<i>Autres</i> .....	87	689	3	19
<i>Intermédiaires spéciaux (1)</i> .....	>	147	>	52
<i>Collectivités locales, etc</i> .....	41	115	3	20
<i>Communes</i> .....	41	15	3	6
<i>Entreprises communales</i> .....	>	22	>	13
<i>Fonds gérés par les communes</i> ..	>	78	>	1
<i>Autres</i> .....	355	557	56	41
<b>Total</b> .....	<b>19.777</b>	<b>6.310</b>	<b>281</b>	<b>747</b>

(1) AB Kommunkredit, émetteur des obligations.

\*  
\* \*

Au cours de sa visite en Suède, la délégation de la Commission des Finances a pu prendre contact avec les autorités locales du département d'Upsala, notamment le Gouverneur et les membres du conseil général.

Différentes précisions lui ont été fournies sur le fonctionnement des différents organismes départementaux :

Upsala, le plus petit département de la Suède, couvre une surface de 5.000 kilomètres carrés et compte 170.000 habitants, 15 % de la population est employé dans l'agriculture, 41 % dans l'industrie, 44 % dans les services.

Actuellement, le département compte 25 municipalités.

Avant la première réforme de 1952, elle en comptait 85 et en 1975, à l'achèvement de la nouvelle réforme, elle n'en comptera plus que 7.

Les membres du conseil général (Landstingmän [40]) sont élus pour une période de quatre ans. La session des conseils a toujours lieu pendant la première semaine du mois d'octobre. Au cours de cette session sont réglées les différentes affaires du département et fixé le montant de l'impôt nécessaire pour l'année suivante.

Entre les sessions, des organes centraux d'administration sont responsables de la mise en œuvre des résolutions adoptées par le conseil, avec l'aide des directions locales et des autres conseils administratifs.

Le budget total du département pour l'année 1964 s'élève à la somme de 90 millions de couronnes.

Les principaux domaines d'activité financés par le département sont les suivants :

— services de santé et service médical.....	78 %
— enseignement et soins des personnes psychiquement arriérées .....	4 %
— activités sociales.....	3 %
— instituts d'enseignement et de culture.....	5 %
— administration centrale et financière.....	7 %
— divers (aménagement des forêts, subvention d'entretien de voies privées, etc.).....	3 %

La délégation de la Commission des Finances a pu ainsi constater que la seule intervention de l'Etat suédois dans le domaine des ressources des collectivités locales, avait pour objet de réaliser une certaine égalisation des charges fiscales sur l'ensemble du Territoire. Les collectivités jouissent de la plus large autonomie, tant dans la fixation de leurs dépenses que dans la détermination des ressources fiscales indispensables à leur couverture.

Sans porter de jugement de valeur sur le régime fiscal lui-même il est à noter, cependant, qu'il présente deux caractéristiques essentielles d'une fiscalité locale autonome et moderne :

- *localisation* aisée ;
- *évolution* des ressources en fonction de l'accroissement du revenu national.



## DANEMARK

### PROGRAMME

*Lundi 25 mai 1964.*

Matin :

Séance de travail au Secrétariat économique.  
Déjeuner offert au nom du Gouvernement par le Ministre des  
Affaires économiques.

Après-midi :

Séance de travail au Ministère de l'Intérieur.

*Mardi 26 mai 1964 :*

Matin :

Réception et entretien avec le Président et les membres du  
Folketing.  
Déjeuner offert par le Président du Folketing.

Après-midi :

Séance de travail avec les dirigeants des Associations des collec-  
tivités locales.

Vingt heures :

Dîner officiel offert par M. l'Ambassadeur de France au Danemark.

*Mercredi 27 mai 1964 :*

Dix heures :

Séance de travail avec les directeurs de la caisse de crédit aux  
communes et de la caisse communale d'assurance de retraite.

Dix-neuf heures :

Départ pour Paris.

Malgré la brièveté de son séjour à Copenhague, la délégation de la Commission des Finances a eu l'occasion d'étudier, d'une manière très précise, le statut des collectivités locales danoises ainsi que celui de leurs ressources et de leurs charges.

Ce résultat a pu être atteint grâce aux nombreuses séances de travail qu'elles a tenues avec les membres du Gouvernement et du Parlement, les responsables des associations de municipalités ainsi que de nombreux administrateurs locaux.

La documentation remise à la délégation lui a permis de compléter de manière utile les renseignements oraux qu'elle avait pu recueillir.

### **Structure des collectivités locales danoises.**

Au contraire d'autres pays du Nord de l'Europe, la structure des collectivités locales danoises n'a pas subi de changements appréciables au cours de ce siècle.

Le Danemark, qui couvre une superficie de 43.041 kilomètres carrés avec une population de 4.700.000 habitants, compte 1.388 collectivités locales alors que ce chiffre s'élevait à 1.377 en 1921.

Sur ce total on compte 88 communes ayant le statut de ville (Kobstad), le reste étant des communes rurales n'ayant pas le statut de ville. Celles-ci sont contrôlées par une unité administrative (25 dans l'ensemble du pays), le Conseil de district qui assume certaines fonctions communes en accord avec les conseils municipaux de ces communes rurales dont il supervise l'administration et les finances.

Il est à noter que la différence de statut ne coïncide pas obligatoirement avec le chiffre de la population : 25 villes « libres » ont moins de 4.000 habitants et certaines communes rurales plus de 70.000.

La division du pays entre ces collectivités résulte comme dans les autres pays de l'Europe du Nord, du fait qu'elles correspondent aux anciennes « paroisses » existant depuis plusieurs siècles.

Les autorités danoises considèrent que la division actuelle ne répond plus aux nécessités modernes ni aux charges qui incombent aux collectivités locales.

Elles ont donc entrepris au sein d'une Commission groupant représentants du Gouvernement, des collectivités locales et de l'administration, des études en vue de créer des municipalités plus vastes.

L'objectif assigné serait de constituer des entités municipales de 3.000 à 4.000 habitants. Il convient de noter toutefois que le mouvement de migration des campagnes vers les villes est beaucoup moins sensible au Danemark que dans beaucoup d'autres pays Européens. D'autre part l'ancienneté des communautés locales qui existaient déjà au temps des « Vikings » est à l'origine de la résistance à ces projets.

Le Préfet et le Conseil de district exercent leur contrôle sur les communes rurales ; en particulier, le Conseil doit approuver leur budget et vérifier leurs comptes.

Les villes sont placées directement sous la surveillance du Ministère de l'Intérieur, qui doit notamment autoriser l'engagement d'un certain nombre de dépenses et les émissions d'emprunts.

Par contre, le budget des grandes villes n'a pas à être approuvé par l'autorité de tutelle.

Toutefois, le Ministère de l'Intérieur contrôle *a posteriori* la comptabilité de ces villes. Il dispose en outre du droit de s'opposer à l'exécution d'une décision municipale dont il est d'ailleurs informé, non directement, mais par la presse.

Les principales activités centralisées par les Conseils de district sont les suivantes : écoles, bibliothèques, centres de jeunesse et classes du soir, centres sportifs et piscines, différents services de santé, à l'exclusion des hôpitaux psychiatriques, qui sont du ressort de l'Etat.

Les communes sont administrées par un conseil municipal, à la tête duquel se trouve un Président, mais la direction est collégiale, le maire détenant uniquement des pouvoirs exécutifs.

Dans les grandes villes, des règlements spéciaux donnent une série de pouvoirs particuliers aux maires.

\*

\* \*

### *Les associations de municipalités.*

Les collectivités locales danoises sont groupées en quatre associations :

- la Fédération des Associations régionales de communes rurales (De Samvirkende Sogneraadsforeninger i Danmark) ;
- l'Association des conseils départementaux (Amitsraadsforeningen i Danmark) ;
- l'Association des villes (Den Danske Kobstadsforening) ;
- l'Association des communes rurales ayant un caractère urbain (Bymaessige Kommuner).

Deux villes n'appartiennent à aucune association : Copenhague et Frederikshavn. Il convient, toutefois, de souligner que pour tous les sujets d'intérêt commun, la capitale coopère très étroitement avec l'Association des villes.

Comme en Suède, ces associations jouent un rôle considérable, d'une part, dans la défense des intérêts des collectivités locales, d'autre part, par les services qu'elles peuvent rendre à leurs adhérents.

L'Association des villes danoises, par exemple, a été créée sous sa forme actuelle en 1873. Son objet était de défendre et de promouvoir les intérêts généraux des villes danoises et de développer la coopération intermunicipale. L'adhésion à ces associations n'est pas obligatoire, mais, en fait, toutes les collectivités locales adhèrent à l'une d'elles.

Chacune de ces associations a un organe central et, en outre, tous les deux ans, se réunit un congrès dans lequel chaque collectivité locale est représentée par un nombre de délégués, qui varie de deux à six, suivant l'importance de la commune.

Le nombre total des délégués au congrès de 1960 était de 289. C'est ce congrès qui élit le bureau de l'association qui se compose de 7 membres, présidé par un président et un vice-président élus.

Le bureau dirige les activités de l'association alors que le travail courant est assuré par un bureau central de l'association, à la tête duquel se trouve un directeur nommé par le bureau.

Les quatre associations de communes ont en commun un certain nombre d'organismes :

- un Institut de revision des comptes qui doivent être soumis au contrôle régional ;
- une Association d'assurances ;
- une Association d'emprunt et un certain nombre d'organisations d'achat en commun : pour le charbon, le papier, etc. ;
- enfin, un bureau de cartes perforées.

Chaque collectivité locale verse une cotisation à l'association, cotisation dont le montant est calculé suivant le nombre d'habitants.

Chaque association a, en outre, sa section d'étude pour la discussion des salaires municipaux. C'est elle qui règle les problèmes qui se posent entre les collectivités locales et leurs employés et qui fixent les conventions passées avec ce personnel.

La tâche principale des associations est de représenter leurs adhérents auprès des pouvoirs publics. C'est ainsi qu'elles coopèrent avec les autorités gouvernementales ou parlementaires au sein de Commissions spécialisées lorsqu'un projet de loi intéresse les collectivités locales.

Dans le cas où un seul membre des associations participe aux travaux de ce comité, l'accord se réalise très facilement entre les quatre associations pour désigner un représentant commun.

Un certain nombre de lois prévoient d'ailleurs la consultation obligatoire des associations.

Enfin, elles ont la possibilité d'envoyer des pétitions aux commissions spécialisées du Parlement, pétitions qui sont le plus souvent présentées oralement devant ce comité. Cette procédure est utilisée, non seulement lorsque l'association a été priée de soumettre un avis sur un projet de loi, mais également lorsque l'association n'a pas été consultée et considère qu'elle aurait dû l'être, le sujet débattu intéressant le sort des collectivités locales.

Aussi bien par les services spécialisés qu'elles mettent à la disposition de leurs adhérents que par le rôle essentiel qu'elles jouent dans la représentation des collectivités locales auprès des pouvoirs publics, les quatre associations occupent une place prépondérante dans le fonctionnement, le développement et la défense des collectivités locales danoises.

## Les ressources des collectivités locales danoises.

L'ensemble des dépenses des collectivités locales danoises est financé de la manière suivante :

— taxes diverses .....	13 %
— impôts sur le revenu.....	34 %
— subventions de l'Etat.....	50 %
— autres revenus (régies, etc.).....	3 %

Ainsi, le produit des ressources spécifiques atteint 50 p. 100 du montant des ressources des communes.

Il est à noter qu'en pratique la moitié des fonds publics est administrée par les autorités locales, ce pourcentage étant resté constant depuis le début du xx<sup>e</sup> siècle. Seule l'évolution du montant des subventions de l'Etat a modifié, à l'intérieur de ces chiffres constants, les proportions initiales revenant, d'une part, à l'Etat, d'autre part, aux collectivités locales. Les dépenses publiques qui se répartissaient au début du siècle par moitié entre les collectivités locales et l'Etat se répartissent actuellement à raison de un tiers pour les dépenses des collectivités et deux tiers pour les dépenses de l'Etat. Mais la participation de l'Etat aux dépenses des collectivités est dans la même période passée de 25 % à 70 % au titre de l'aide sociale et à plus de 60 % pour les dépenses scolaires et les routes.

### I. — LES RESSOURCES FISCALES

Les différentes collectivités locales danoises jouissent du droit de prélever des impôts pour couvrir leurs dépenses ordinaires dans des proportions fixées par la loi.

La principale ressource est constituée par un *impôt direct sur le revenu des personnes physiques*. Le taux en est fixé par les collectivités elles-mêmes, mais un plafond de 25 % lui est assigné. Le taux réel évolue de 12 à 14 %.

L'abattement à la base est de 4.500 couronnes (1) pour les chefs de famille et de 1.500 couronnes pour les autres assujettis.

(1) 1 couronne danoise = 0,75 F.

Aucune taxe n'est perçue lorsque le revenu taxable n'excède pas 1.800 couronnes pour les chefs de famille et 1.200 couronnes pour les autres assujettis.

Lorsque les revenus fictifs sont établis pour tous les assujettis, leur total est comparé avec le montant des dépenses du budget prévues pour l'année fiscale suivante.

Le total de la taxe est alors fixé proportionnellement en fonction de ces principaux fictifs. En conséquence ce pourcentage varie d'une municipalité à l'autre.

Il est à noter que le montant des impôts payés est déductible du revenu imposable pour l'exercice suivant.

Parmi les autres impôts locaux figurent :

I. — *Un impôt foncier bâti et non bâti* dont le taux varie également suivant les communes.

Des commissions fiscales, dont les membres sont nommés par les conseils municipaux et présidées par un fonctionnaire désigné par le Ministre des Finances, déterminent tous les quatre ans la valeur des biens imposables. Cet impôt est calculé sur les mêmes bases que la taxe correspondante perçue par l'Etat, c'est-à-dire sur la valeur du bien après déduction des améliorations.

Son taux varie suivant les collectivités locales ; il est de 25 % à Copenhague et de 24 à 26 % dans la majorité des villes. Dans les communes rurales, le taux est fixé par les autorités locales. Il ne peut excéder 35 % ni être inférieur à 10 %.

En dehors de la taxe ordinaire, les autorités municipales des communes rurales peuvent lever un impôt additionnel de 10 % sur les propriétés agricoles, si le propriétaire ou le fermier n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu dans la commune où la propriété est située.

II. — *Un impôt sur les plus-values foncières* qui se décompose en une taxe annuelle égale à 4 % de l'augmentation de la valeur estimée et un impôt spécial au moment de la vente des biens.

Le produit de ces deux taxes est relativement peu important et réparti par moitié entre l'Etat et les collectivités locales.

III. — *Une taxe sur les constructions, dont le taux est progressivement diminué et qui sera complètement supprimée à la fin de l'année 1988-1989.*

*Le recouvrement des impôts, y compris les impôts d'Etat, à l'exception de l'impôt des sociétés, est assuré par des services municipaux.*

*Les communes reçoivent une indemnité de l'Etat pour les services qu'elles lui rendent à cet égard, indemnité calculée sur le nombre d'habitants de chaque commune.*

Le calcul des différents impôts est fait par des services mécanographiques qui couvrent 85 % de la population danoise, aussi bien sur le plan fiscal que sur le plan de l'état civil.

Les ressources des Amt (départements) sont constituées par une part de l'impôt foncier (10 % du montant global des ressources) des subventions de l'Etat pour des réalisations précises (60 %) et enfin une participation des communes ressortissant à leur compétence, participation calculée en fonction du nombre d'habitants.

\*  
\* \*

## II. — LES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES DANOISES

En dehors des dépenses locales d'administration et des investissements communaux concernant l'eau, l'électricité et la voirie, qui sont couverts par les ressources propres des communes, l'Etat verse aux collectivités locales des subventions d'un montant très important puisqu'il couvre 50 % des charges assumées par elles.

Il convient d'observer, en effet, qu'il est difficile dans un pays où l'agriculture constitue la principale activité, d'augmenter régulièrement le taux des taxes foncières qui constituent une part importante des ressources des collectivités locales.

Aussi, l'Etat procède par la voie des subventions à une redistribution des ressources entre lui-même et les collectivités locales.

Les subventions de l'Etat ont un objet précis, les subventions d'équilibre ayant été supprimées depuis plusieurs années.

L'accroissement des subventions de l'Etat dans les 30 dernières années a été considérable et intéresse de nombreux secteurs de l'activité des collectivités locales : les écoles, les bibliothèques, centres de jeunesse, terrains de sport, hôpitaux, etc.



Des règles assez diversifiées président à la répartition de la dépense entre la collectivité locale et la subvention de l'Etat.

Le montant des subventions constitue 70 % de la dépense en ce qui concerne l'aide sociale et de plus de 50 % pour l'éducation, 65 % pour les hôpitaux et 55 % pour les routes.

\*  
\* \*

### III. — LES EMPRUNTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANOISES

Le montant de la dette des communes s'élève à 15 mois de revenu des impôts locaux.

Pour la ville de Copenhague, la dette est égale à deux fois le montant des revenus annuels.

La structure de la dette est très différente entre Copenhague et les autres collectivités locales, la capitale pouvant émettre des obligations et procéder également à des émissions sur des marchés étrangers. L'Association des prêts des villes s'occupe de placer les emprunts à l'étranger mais ces prêts sont uniquement destinés aux villes.

Une autre association est spécialisée dans l'émission d'emprunts qui sont ensuite répartis entre les différentes communes intéressées.

L'émission des emprunts doit être autorisée par les Ministères des Finances et de l'Intérieur, mais l'Etat n'accorde jamais sa garantie à ces émissions.

Les communes peuvent emprunter auprès des banques locales, des compagnies d'assurances, des caisses d'épargne, banques d'affaires, caisses de crédits hypothécaires, etc.

L'association de crédit communal à forme coopérative accorde des prêts à toutes les collectivités locales et aussi à des entreprises privées qui ont la garantie de la commune.

Le taux de ces emprunts est de 7 1/2 %. Leur durée varie de dix à vingt ans. Les communes emprunteuses font partie de la coopérative et sont donc solidairement responsables.

Un demi pour cent de la valeur nominale est versé par les communes à l'association pour constituer un fonds de réserve.

Pour assurer le fonctionnement de l'association, les communes versent, en outre, 0,1 % du montant initial de l'emprunt. L'association peut théoriquement refuser le prêt à une commune, même si celle-ci a obtenu l'autorisation du Ministère de l'Intérieur.

Il est à noter enfin que les caisses d'épargne sont privées et qu'aucun représentant des communes ne siège dans leurs conseils d'administration. Leurs prêts aux communes sont d'ailleurs de moins en moins fréquents. Elles orientent en effet de plus en plus leur activité vers le financement du développement économique.

\*  
\* \*

Les autorités danoises considèrent qu'une profonde réforme des collectivités locales, et donc de leur fiscalité, doit être réalisée pour les mettre en mesure de faire face à l'accroissement considérable de leurs responsabilités.

La réforme devra aboutir, d'une part, à constituer des collectivités locales plus concentrées, d'autre part, à harmoniser dans l'ensemble du pays la charge fiscale, enfin à assurer une meilleure répartition des ressources entre l'Etat et les communes.

Les résistances à ces projets, d'origine historique, évoquée ci-dessus, se comprennent d'autant mieux que, dans le cadre actuel et malgré la part considérable qu'occupent les subventions de l'Etat dans les ressources des collectivités locales, l'autonomie des collectivités locales danoises est parfaitement respectée tant du point de vue de leur gestion que de la fixation de la plus grande part de leurs recettes.

En effet, les lois ont toujours maintenu la responsabilité des collectivités locales dans l'administration de toutes leurs activités, même lorsque l'Etat assume la plus grande part de leurs charges financières.

## CONCLUSION

Cette description sommaire du régime fiscal communal de quelques pays européens avait pour objet de caractériser les catégories et la « philosophie » des ressources de ces collectivités locales plutôt que d'en détailler à fond le mécanisme.

Il convient de souligner que dans ces différents pays au moins la moitié des recettes fiscales relève de la seule compétence des autorités locales élues. Que, dans la plupart des cas, ces recettes *autonomes* sont dûment *localisées* et ont un rendement *évolutif* en fonction de la progression du revenu national.

Tous nos interlocuteurs ont souligné le prix qu'ils attachaient à l'autonomie des collectivités locales mais en insistant particulièrement sur le fait que l'autonomie administrative réelle ne pouvait exister sans une large autonomie financière, c'est-à-dire que les collectivités soient maîtresses de la plus grande partie de leurs ressources fiscales, l'Etat ne devant intervenir que pour effectuer une péréquation des recettes afin d'harmoniser la charge fiscale dans l'ensemble du territoire.

Ainsi donc la réforme des finances locales est à l'ordre du jour de la plupart des pays européens alors que la conscience de l'autonomie indispensable des collectivités locales s'affirme. Dans les perspectives européennes actuelles, il est indispensable que ces réformes soient coordonnées ou s'inspirent de principes identiques, l'harmonisation de la charge fiscale tant nationale que locale à l'échelon européen devant dans un avenir peu lointain devenir une réalité tangible, fondement et gage d'une Europe réellement unie.