

Giorgio Stefani

LA CRISE DES FINANCES LOCALES EN ITALIE,
LA RECHERCHE DE NOUVELLES SOURCES FISCALES
ET LA PEREQUATION FINANCIERE *

I. STRUCTURE DES COLLECTIVITES LOCALES ITALIENNES

Puisque cet article s'adresse à des lecteurs non-italiens, il convient de commencer par une explication de la structure administrative des collectivités locales italiennes.

STRUCTURES ADMINISTRATIVES

L'Italie est divisée en 20 régions, 95 provinces et 8073 communes. Les régions sont des entités territoriales autonomes, dotées de pouvoirs réglementaires et administratifs, dont 5 ont été constituées en vertu d'une législation spéciale (régions à statut spécial) et les autres dans le cadre du droit commun (régions à statut ordinaire). Dans la région du Trentin Haut-Adige, deux provinces, Trente et Bolzano, ont été créées, chacune ayant sa propre législation et ses propres compétences administratives.

Les régions visent à réaliser une large décentralisation des fonctions de l'Etat par la mise en place de nouveaux pouvoirs locaux élus dans des circonscriptions plus vastes que les communes et les provinces. De cette façon, on a voulu rapprocher les populations des centres de décision. On a en outre donné aux régions des dimensions territoriales assez étendues pour leur permettre de coordonner les intérêts des collectivités demeurant dans les différentes localités. Les régions sont exclusivement responsables de l'enseignement, du logement et du tourisme, mais elles assurent concurremment avec les communes la plupart des autres services¹.

* Mai 1978.

¹ Je ne m'occuperai pas des régions car leurs finances consistent surtout en transferts (en 1975 les régions à statut ordinaire ont transféré 83% des dépenses

Les communes sont également des entités territoriales autonomes dotées de pouvoirs réglementaires et administratifs. Elles sont juridiquement libres d'organiser tous les services publics qu'elles veulent, mais elles sont obligées par la loi d'organiser un certain nombre de services délégués par l'Etat (services obligatoires).

STRUCTURE FINANCIERE

Les régions, les provinces et les communes tirent les moyens nécessaires pour accomplir leurs tâches, de l'exercice de leur pouvoir fiscal², de la gestion des biens patrimoniaux et de leur participation au produit de certains impôts de l'Etat. Mais, comme je le dirai tout de suite, la réforme fiscale a temporairement réduit à une somme ridicule les impôts locaux, en augmentant excessivement la dépendance de l'aide financière de l'Etat.

En outre, un fonds spécial a été créé dans le cadre du budget de l'Etat pour accorder aux collectivités locales des subventions globales, à condition qu'elles s'engagent à rééquilibrer leur budget dans un délai de quelques années. Cette condition peut être acceptée par un nombre bien limité de communes et provinces à cause de la lourde crise financière qu'elles traversent.

II. RAISONS DE LA CRISE DES FINANCES LOCALES

Les finances locales connaissent actuellement une crise plus ou moins grave dans tous les Etats occidentaux, parce que la croissance des dépenses est nettement supérieure à celle des recettes.

En effet la quantité des dépenses locales, par rapport aux dépenses nationales, montre une tendance croissante, les collectivités locales étant tenues d'assurer de nouveaux services et d'améliorer ceux qui existent, de sorte que les dépenses par habitant augmentent.

Les recettes fiscales propres et les quotes-parts des impôts de l'Etat

courantes et 66% des dépenses en compte de capital). En outre les régions italiennes ne sont pas à proprement parler des autorités locales, car elles se placent entre l'Etat et les provinces et communes.

² Les principales ressources fiscales des communes sont: l'impôt, sur la plus-value des propriétés immobilières, le droits de publicité, l'impôt local sur les revenus (à l'exclusion des salaires et traitements assimilés). Ce dernier impôt est transitoirement encaissé par le Trésor qui verse un „impôt substitutif” calculé sur la base des recettes communales supprimées par la réforme fiscale de 1973—1974.

progressent à un rythme beaucoup plus lent, à cause de la nature des impôts locaux (impôts à base immobilière, divers impôts indirects, taxes et contributions), en raison du fait que les collectivités locales ne disposent que d'un pouvoir très limité pour décider elles-mêmes de l'étendue de la fiscalité locale, et enfin parce que l'Etat préfère la centralisation des recettes et la décentralisation des dépenses.

Cette crise a pour conséquence un accroissement de la dépendance financière des collectivités locales envers l'Etat, par le biais des transferts affectés et non affectés, sans parler du danger que représente l'endettement.

Il faut ajouter que la situation tend à devenir de plus en plus grave pour les administrations urbaines et que la solution est particulièrement difficile pour les villes et les régions urbaines.

Les données suivantes illustrent bien l'évolution que connaît l'Italie. Par référence au produit national brut, les recettes courantes des communes et des provinces ont augmenté de 1969 à 1976 en moyenne de 12,50% par an à prix courants, tandis qu'elles ont diminué de 1,40% par an, à prix constants. Par contre, les dépenses courantes ont augmenté en moyenne par an à un taux de 17,50% à prix courants et de presque 3% à prix constants³.

Cette situation a produit dans l'espace de dix ans une catastrophe financière pour la majorité des collectivités locales. Mais il faut dire que d'autres phénomènes négatifs se sont ajoutés aux deux causes que je viens de mentionner.

Ces phénomènes peuvent être ainsi caractérisés: en 1973—1974 a eu lieu une réforme générale du système fiscal qui a amélioré la structure et le rendement des impôts de l'Etat, mais qui s'est bornée à prévoir pour les finances locales une période transitoire, qui devait se terminer à la fin de 1977 mais qui a été prolongée jusqu'en 1981. Puisque avec la réforme la plupart des impôts locaux ont été supprimés, pendant cette période les autorités locales disposent d'une quantité dérisoire de recettes fiscales propres et reçoivent une subvention qui est calculée sur la base des impôts supprimés, mais les besoins évoluent une tendance bien plus croissante.

³ Il faut souligner qu'en même temps les recettes fiscales de l'Etat ont augmenté beaucoup plus fortement. En prenant 1966 comme base, on constate que jusqu'en 1972 — avant la réforme fiscale — les recettes locales ont augmenté un peu moins que les recettes de l'Etat (68% contre 79%), mais de 1966 jusqu'à 1976 les recettes locales ont augmenté de 126% tandis que les recettes de l'Etat ont augmenté de 282% (à prix courants).

Une fausse politique de tarification à bon marché des services publics municipaux a entraîné un déficit croissant chez les régies municipales. Il s'agit surtout des transports en commun, de l'enlèvement des ordures ménagères de l'adduction d'eau, etc. Ces pertes se sont répercutées sur les bilans des collectivités locales.

Depuis 1972, le taux d'inflation a oscillé entre 12⁰/₀ et 18⁰/₀ par an et cela a été une autre cause d'augmentation rapide des coûts des facteurs employés pour organiser les services publics (surtout le coût de la main d'oeuvre).

La conséquence a été un recours croissant à la dette, surtout auprès des banques, et ce à un taux élevé à cause de l'inflation. Cela a provoqué une spirale ascendante des dépenses pour le service de la dette (intérêts et amortissement).

A la fin de 1977, le poids de la dette était devenu insupportable pour les collectivités locales, non seulement à cause de son importance, mais aussi en raison de sa destination au financement de dépenses courantes, donc le plus souvent improductives⁴.

C'est pour cela que l'Etat a été forcé à prendre à sa charge le service de la dette des collectivités locales, consolidée au 31 décembre 1977. Selon les statistiques de décembre 1976, la dette des collectivités locales par habitant était la suivante:

**DETTE DES COLLECTIVITES LOCALES
PAR HABITANT (à la fin de 1976)**

Italie	Total	Dont pour couvrir les dépenses courantes
Nord-Ouest	279 440	144 089 (51,5 ⁰ / ₀)
Nord-Est-Centre	499 015	230 212 (46,1 ⁰ / ₀)
Sud et Iles	436 511	338 893 (77,6 ⁰ / ₀)

Dette accumulée au 1^{er} janvier 1977: 23 488 milliards, dont 12 357 pour équilibrer les budgets.

Pour résumer la situation en quelques pourcentages⁵, la gestion des communes a été la suivante:

⁴ Voir: Ministero del bilancio, *Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1978*, Roma 1977, pp. 252—253.

⁵ Alors qu'en 1969 la dette des collectivités locales se composait pour 55⁰/₀ en dépenses courantes et pour 45⁰/₀ en investissements, en 1976, 73⁰/₀ sont allés aux dépenses courantes et 27⁰/₀ aux investissements. Lorsque les fonds empruntés par les autorités locales sont transformés en investissements productifs, la production future augmente et devient une source des recettes fiscales destinées à financer le service de la dette. Cet endettement n'est donc pas dangereux.

Pour les c o m m u n e s. Recettes: 5654 milliards, dont 4452 milliards pour les recettes courantes (78,7⁰/₀), la majeure partie provenant de transferts de l'Etat (61⁰/₀) et une petite partie des impôts locaux (16,3⁰/₀). Dépenses: 9633 milliards, dont 7103 pour les dépenses courantes (73⁰/₀) destinées notamment aux salaires et aux traitements (32⁰/₀) et aux intérêts débiteurs (17⁰/₀). D'où un déficit de 3979 milliards (70⁰/₀ des recettes) et une augmentation de la dette de 3600 milliards (contre 1994 milliards affectés aux investissements).

Pour les provinces, il s'agit d'un budget modeste et cependant encore plus déséquilibré. Recettes 1015 milliards, dont 879 de recettes courantes (87⁰/₀), la plupart constituées par des transferts de l'Etat (68⁰/₀) et une très faible partie par les impôts locaux (8⁰/₀). Dépenses 1921 milliards, dont 1558 pour les dépenses courantes (81⁰/₀), ce qui a produit un déficit de 876 milliards (équivalent à 86⁰/₀ des recettes).

Il va de soi qu'une situation pareille ne peut pas continuer au point de vue purement financier; elle est aussi absolument négative au point de vue de la décentralisation des finances locales et de la responsabilité des administrateurs. Cette responsabilité est véritable lorsque le budget doit être en équilibre et dans ce cas, les recettes locales doivent être proportionnées aux besoins locaux et les transferts doivent se faire selon des paramètres convenables.

III. SOLUTION A COURT TERME ET SOLUTION STRUCTURELLE A LONGUE ECHEANCE

Face à une situation catastrophique comme celle-ci, le gouvernement a finalement pris des mesures législatives par l'arrêté du 29 décembre 1977, n. 946 (Loi 27 février 1978, n. 43).

Il s'agit de mesures destinées à produire leur effet dans l'immédiat. Elles sont semblables à un tampon pour arrêter une hémorragie mais ne constituent pas une thérapie capable de redresser les finances locales. Les principales mesures sont les suivantes:

A. Prise en charge par le Trésor des dépenses pour les intérêts débiteurs et les quotes d'amortissement des emprunts contractés par les autorités locales jusqu'à la fin de 1977.

B. Défense de s'endetter ultérieurement pour rééquilibrer le budget en limitant le recours à l'emprunt pour couvrir des dépenses d'investissement. Par conséquent règle de l'équilibre du budget.

C. Limite de l'augmentation des dépenses inscrites au budget 1978 (en principe pas plus de 7⁰/₀ du total de 1977) et blocage des engagements des employés pendant l'année 1978.

D. Augmentation de 20⁰/₀ de la contribution due par l'Etat au titre des impôts supprimés à la suite de la réforme fiscale, sur la base de ce que le Trésor avait versé en 1977, et autorisation d'augmenter jusqu'à 100⁰/₀ les petites contributions et les impôts locaux affectés.

E. Redressement de la gestion des régies communales et augmentation des tarifs, en admettant seulement pour les entreprises de transports en commun un déficit non supérieur à celui de 1977. En même temps, création d'un Fonds national pour les transports publics pour soutenir les investissements.

Il va de soi que ces mesures sont appréciables à condition qu'elles soient effectivement temporaires, car elles contraignent la satisfaction des besoins locaux, bien qu'elles stimulent en même temps une meilleure efficacité des dépenses. De toute façon ces mesures ne résolvent pas les questions fondamentales qui sont:

- 1) le réexamen des fonctions de chaque autorité locale et une nouvelle redistribution de ces fonctions entre les régions, les communes et éventuellement les provinces, ou autres autorités locales, comme les communautés urbaines et les syndicats intercommunaux;
- 2) la révision des circonscriptions administratives pour mieux s'approcher des dimensions territoriales et structurelles conformes à l'efficacité et à l'économicité;
- 3) la création de nouvelles recettes locales capables de donner un minimum d'autonomie financière et aussi de relier, au niveau local, l'effort des contribuables à l'importance des avantages qu'ils tirent des services publics locaux;
- 4) la réglementation et la rationalisation de l'aide financière du pouvoir central aux autorités locales.

Le réexamen des fonctions soulève des grandes difficultés, de sorte qu'il est probable qu'à la fin la discussion se concentrera sur la réforme ou la suppression des provinces, qui, après la création des régions se trouvent dans une position peu claire et secondaire⁶.

De même, la création de communautés urbaines semble difficile (bien qu'utile) car les régions essayent de coordonner directement les autorités locales.

La révision des circonscriptions administratives se heurte à l'esprit de clocher et aux intérêts des partis politiques qui ne souhaitent pas voir morceler les collèges des électeurs.

Les deux dernières questions doivent forcément être abordées si l'on

⁶ Sur ce point voir: ISAP, *Repertorio delle proposte di riforma degli enti locali negli anni 1961—1972*. Regione Lombardia, Milano 1975.

veut résoudre la crise financière et rendre l'aide financière de l'Etat conforme à des règles objectives.

C'est donc de ces deux dernières questions qu'il convient de nous entretenir.

IV. LES NOUVELLES RECETTES FISCALES ENVISAGEES DANS LES PROJETS DE LOI

Les trois majeurs partis politiques ont présenté leur projet de loi sur la réforme des finances locales. En ce qui concerne les nouvelles recettes fiscales, les propositions sont les suivantes:

A. Le projet de loi présenté par le Parti Communiste Italien, à l'art. 11, propose l'introduction de trois recettes (en plus des impôts actuels):

1) du centimes additionnels à l'impôt progressif sur les revenus des personnes physiques au bénéfice de la commune de résidence;

2) la redistribution d'un fonds formé par une partie du produit de la T.V.A. (Taxe sur la Valeur Ajoutée) sur la base du rapport inverse entre la population de la commune, ou de la province et le revenu par habitant de la population de la région;

3) la redistribution d'un fonds spécial de péréquation capable de combler la différence entre les recettes et les dépenses en évaluant celles-ci selon les fonctions propres de l'autorité locale.

La méthode des centimes additionnels — bien connue en France et supprimée par la réforme opérée en 1974 — est typique des impôts directs sur les revenus mobiliers et fonciers, qui sont produits par un territoire bien déterminé.

Son application à l'impôt sur les revenus des personnes physiques soulève des objections car de nombreux contribuables et notamment les riches possèdent des propriétés et des activités dispersées en dehors de la commune de résidence. Cependant, les revenus produits en dehors de cette commune rentrent dans l'assiette au profit de la seule commune de résidence. Par conséquent, cette méthode est contraire à la péréquation financière. Une telle source peut, au contraire, être convenablement destinée à former un fonds national qui sera réparti selon des règles conformes à la péréquation financière.

Le critère de la redistribution d'un fonds national est proposé par le P.C.I. à l'égard de la taxe sur la valeur ajoutée pour aider les collectivités locales relativement pauvres. Cela est raisonnable, mais la formule de répartition proposée est centrée sur le revenu régional divisé par le nombre des habitants. Or, la possibilité de calculer correctement

le revenu de chaque région est très faible étant donné l'état actuel des statistiques italiennes. Il conviendrait donc de choisir un autre paramètre, comme p. ex. celui de l'effort fiscal par habitant.

En ce qui concerne le fonds spécial de péréquation, la question consiste aussi à choisir les critères pour calculer „la différence entre les recettes et les dépenses”, car il est évident qu'il n'est pas pensable de stimuler le gaspillage en subventionnant aussi des dépenses locales provoquées par des services superflus ou organisés avec un manque d'efficacité. Ces critères peuvent se référer à des coûts standardisés et à un certain nombre de services locaux.

B. Le projet de loi d'initiative socialiste (P.S.I. — novembre 1976) prétend défendre „le principe constitutionnel de l'autonomie des autorités locales”:

1) par l'introduction d'un impôt sur le capital immobilier (avec suppression de l'Ilor — art. 17) à caractère réel et proportionnel, sur les personnes physiques et juridiques, sur la base d'une déclaration annuelle des propriétés évaluées selon le prix du marché;

2) par l'application de la taxe sur la valeur ajoutée aussi lors du dernier passage à la consommation finale et l'affectation de 50% de cet impôt à la commune et à la province dans laquelle se réalise la vente.

La première proposition est appréciable au point de vue de la rationalité fiscale. La complexité réside dans la possibilité pratique d'évaluer „les propriétés selon le prix du marché”. Je reviendrai sur ce point. Quant à l'extension de la T.V.A., il y a une difficulté pratique et une question d'ordre général. La difficulté est d'éviter la fraude. Le projet estime suffisant que „tous les détaillants emploient des caisses enregistreuses, avec compteur bloqué, qui permettent le contrôle des ventes”. Ceci se fait dans quelques pays. Mais l'inclination à la fraude fiscale et l'efficacité de l'administration financière changent d'un pays à l'autre. A cet égard, je me borne à souligner qu'à l'époque de l'introduction de la T.V.A. le législateur avait estimé impraticable et insuffisant un contrôle étendu à des centaines de milliers de détaillants, de sorte qu'il avait limité la taxation au passage du commerce de gros au commerce de détail. D'autre part, les achats localisés dans un territoire ne correspondent pas forcément à la consommation des habitants car ils sont supérieurs dans les grands centres et inférieurs dans les villages. Cette répartition de la T.V.A. serait par conséquent particulièrement utile aux grandes villes et à certains lieux touristiques.

Il faut certainement donner aux grandes villes des moyens financiers proportionnés à leurs fonctions, mais ce n'est pas par un impôt terri-

torialement localisé qu'il faut le faire. Voyons maintenant la difficulté d'ordre général:

La règle est que les impôts nationaux qui frappent les échanges et la consommation de manière généralisée — comme c'est le cas de la T.V.A. — ne doivent pas être affectés (en partie) aux collectivités locales car le „droit du lieu” n'est pas en rapport avec le rendement de cette sorte d'impôt. Il est préférable de destiner un pourcentage de cet impôt à la formation d'un Fonds national qui sera réparti selon des paramètres tenant compte des différentes exigences des collectivités locales.

Autre chose serait l'instauration d'un impôt local sur une série de biens de consommation — comme les boissons, l'hôtellerie, les restaurants — et de services — comme les spectacles artistiques et sportifs — qui frappent des consommations typiquement „fiscales” et individualisées.

C. Le troisième projet de loi, celui de la Démocratie Chrétienne, est très développé et articulé, mais il ne s'engage pas sur le plan des impôts nouveaux. Il se borne à confier à une Commission *ad hoc* l'étude des impôts locaux qu'il conviendra de créer. Cependant le projet accorde une grande importance à la participation des collectivités locales aux recettes de l'Etat. Conséquemment, il prévoit la formation d'un Fonds constitué par une partie des impôts de l'Etat. Le Fonds devrait être réparti (par le soin du Ministère de l'Intérieur) selon les critères suivantes:

1) 80% du Fonds sont destinés à toutes les collectivités locales et plus précisément à concurrence de 85% aux communes et de 15% aux provinces. La tranche qui revient à chaque collectivité locale est calculée selon un paramètre économique et un paramètre démographique, à savoir:

a) le coût des services locaux évalués en termes de nombre de travailleurs et de traitements standardisés,

b) la population rapportée à l'inverse du territoire de la commune;

2) les 20% restants du Fonds sont versés aux collectivités locales qui ont un niveau de services et une infrastructure inférieurs à la moyenne, et est réparti sur la base de besoins spécifiques.

V. DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE ET FISCALE. NOUVELLES SOURCES FISCALES

Le fait que les partis politiques italiens sont encore loin d'une entente sur les impôts et sur l'importance de ceux-ci dans le financement

des dépenses locales n'est pas seulement l'effet du „pluralisme” qui caractérise la politique italienne, il est aussi la conséquence des divergences d'opinion sur le degré de décentralisation administrative et financière.

La décentralisation administrative a trait aux fonctions et à la responsabilité des autorités locales dans l'organisation des services et la production des biens publics, tandis que la décentralisation fiscale est synthétisée par les recettes autonomes indiquées en pourcentages du total des dépenses locales. Les deux formes peuvent diverger et une décentralisation administrative est compatible avec une centralisation fiscale. Naturellement, dans ce cas l'autonomie des décisions des autorités locales est faible et les choix budgétaires sont influencés par le pouvoir central. Ceci se passe non seulement dans les pays socialistes, mais aussi dans un pays capitaliste comme le Japon, où les recettes locales couvrent, en moyenne, seulement un tiers des dépenses locales et les transferts financiers de l'Etat aux préfectures et aux communes sont soigneusement réglés et inspirés par des critères bien individualisés.

Une solution fiscale claire et cohérente demande par conséquent que le législateur détermine sans ambiguïté le degré de décentralisation administrative des autorités locales et de décentralisation fiscale. Plus celle-ci est faible, plus le pouvoir de contrôle de l'Etat vis-à-vis de ces collectivités est fort.

Cette sorte de décision est particulièrement difficile en Italie car la création des régions à statut ordinaire en 1970 a introduit un niveau intermédiaire entre l'Etat et les collectivités locales. En effet, nous avons vu que l'activité financière des régions est surtout une activité de transfert. Nous pouvons dire plus exactement que l'Etat s'est dépouillé d'une partie de son „pouvoir centralisé” pour le transférer aux régions. Mais ce processus provoque une forme de „sous-centralisation” car chaque région règle l'affectation des financements aux provinces et aux communes qui agissent sur son territoire. En effet, la majorité des fonctions demandées aux régions (art. 117 de la Constitution républicaine) est exploitée par les autorités locales⁷.

Puisque l'activité des régions a pratiquement commencé en 1972, peu avant l'aggravation de la crise des finances publiques italiennes, on comprend la difficulté de prendre des décisions à caractère structurel

⁷ La compétence de la région est normative. Dans quelques cas, cette activité réglementaire est valable en soi (foires et marchés, chasse, pêche, artisanat, etc.) en beaucoup d'autres, elle demande, l'organisation de services (transports publics, hôpitaux, travaux publics, etc.) confiés à d'autres autorités publiques.

et permanent lorsque toutes les institutions publiques vivent au jour le jour sur le plan financier.

On ne peut pas exiger de quelqu'un qui, en pleine mer, concentre son effort pour ne pas se noyer, qu'il s'engage à perfectionner son style de natation. Et cependant un devoir des mandataires publics consiste à prévoir et pourvoir pour l'avenir car les lois exercent leur influence sur l'avenir et il n'est pas possible de sortir d'une conjoncture désastreuse sans introduire aussi les instruments capables de créer un nouvel équilibre. C'est pour cela qu'il faut étudier et introduire promptement de nouvelles sources de financement des autorités locales et fixer au préalable l'importance des recettes fiscales dans le cadre des besoins financiers des collectivités locales.

A la rigueur, la proportion des impôts locaux (donc de l'autonomie financière) devrait s'inspirer du principe que les contribuables locaux supportent le financement des services qui sont exclusivement ou principalement utiles à la population locale, tandis que l'Etat participe au financement des services et des infrastructures qui sont localisés dans la circonscription territoriale, mais qui sont utiles à la collectivité nationale. Cependant, en pratique, c'est la structure du système fiscal et le choix politique à l'égard du degré de décentralisation qui l'emporte sur le principe abstrait⁸.

Ceci dit, je me bornerai à examiner les impôts sur les revenus et la fortune qu'il paraît opportun d'introduire pour améliorer la fiscalité des communes italiennes et ne traiterai pas des taxes indirectes sur la consommation, sur le droit d'exercer une activité commerciale (patentes), sur les occupations de terrains publics, sur les annonces publicitaires, les chiens, etc... qui peuvent être maintenues (et s'amplifier):

⁸ Face à une évidente érosion de l'autonomie communale il paraît absurde de réagir comme le fait M. B. Brachet qui voudrait (à l'égard de la France) „une fiscalité strictement indépendante”, car „l'octroi de subventions d'Etat, même assorties de garanties, est sans doute la moins bonne des solutions” (*Manuel de droit fiscal*, Paris 1976, p. 209). L'indépendance amène les collectivités locales pauvres à devenir encore plus pauvres, car elles ne disposent pas de ressources suffisantes pour pourvoir à leurs besoins (principe de péréquation); cette solution est impossible car les systèmes fiscaux modernes réservent à l'Etat la majorité des impôts généraux et il faudrait élever la charge fiscale à un niveau insupportable pour financer les dépenses locales avec les impôts locaux (principe de l'équilibre fiscal); et surtout, l'indépendance est irrationnelle car le nombre des services d'intérêt plus ou moins général confiés aux autorités locales augmente et par conséquent la responsabilité financière du gouvernement central doit augmenter parallèlement (principe d'interdépendance entre sources fiscales et nature des dépenses publiques). Il s'agit par conséquent de rationaliser le plus possible l'„assistance financière” de l'Etat aux collectivités locales.

Impôt sur la fortune (du type „property tax”). On en discute beaucoup car il s'agit d'une source fiscale très connue à l'étranger qui n'est pas exploitée en Italie. Cependant il faut reconnaître que dans son application, il devient surtout un impôt foncier sur les propriétés bâties et non-bâties, tandis que la propriété mobilière est favorisée car elle est ou exclue (à cause de la facilité de la cacher) ou calculée par présomption. En outre, la base imposable devrait être la valeur vénale, mais la mise à jour peut avoir lieu seulement tous les trois ou quatre ans, de sorte que la valeur taxée reste moyenne plus ou moins inférieure à la valeur vénale. Cet impôt a donc des inconvénients; cependant, je pense qu'il faut l'introduire car il frappe une richesse qui est clairement localisée dans le territoire de l'administration locale et qui bénéficie des services locaux. Il y a aussi une raison complémentaire pour l'introduire et c'est que l'évaluation de la propriété foncière (non-bâtie et bâtie) fait appel au cadastre ainsi qu'à l'impôt sur le revenu. Le cadastre italien est en retard et doit être mis à jour de toute urgence. Pour paradoxal qu'il soit, le fait qu'il faut absolument combler cette lacune amène à penser que le renouvellement du cadastre pour établir l'impôt foncier pourrait être accompagné d'une évaluation des valeurs patrimoniales concomitantes.

Impôt local sur les revenus (ILOR). C'est une déformation de l'idée originale de frapper les revenus des biens immobiliers, au niveau local, en plus des deux impôts de l'Etat sur les revenus des personnes physiques et morales. La loi constitutive a ajouté les revenus des entreprises (revenus mixtes) qui dépassent un certain minimum.

Si l'orientation vise à élargir l'autonomie financière des communes (et des autres autorités locales), il faudra transformer l'ILOR en centimes additionnels aux deux impôts sur les revenus perçus au profit de l'Etat. On comprend la différence de cette transformation si l'on considère que les revenus du travail constituent environ 70% des revenus frappés par l'impôt sur les revenus des personnes physiques (à cause du fait que les intérêts des capitaux sont presque entièrement frappés par un impôt substitutif, qui est maintenant de 20%, et que la fraude fiscale des professions libérales et des entreprises est considérable). Pour cette raison — c'est-à-dire pour ne pas modifier exagérément la répartition de la pression fiscale — il faudrait accorder une large détaxation aux revenus non-patrimoniaux.

L'introduction d'un impôt annuel sur la fortune entraîne l'abolition de l'INVIM (impôt sur les plus-value immobilières) qui est perçu — en règle générale — à l'occasion des mutations à titre onéreux ou gratuit des propriétés.

VI. AIDE FINANCIÈRE DU POUVOIR CENTRAL
ET PÉRÉQUATION FINANCIÈRE

Nous avons vu que tous les projets de loi prévoient des transferts de l'Etat aux collectivités locales mais dans une mesure différente, selon la conception du degré d'autonomie financière. Cependant ils n'approfondissent pas suffisamment les particularités des formules de répartition. A ce sujet, il y a matière à contribution pour les spécialistes, notamment sous la forme d'une étude comparative.

Pour n'importe quelle formule, il est nécessaire de fixer des paramètres applicables à des quantités physiques, comme l'extension du territoire et la population résidente, ou abstraites, comme le revenu par habitant, qui est le rapport entre une valeur estimative (le revenu de la région ou de la commune) et une valeur concrète, le nombre des habitants.

On peut raisonnablement penser que le législateur n'estime pas toujours suffisamment les conséquences des formules et les changements d'effets provoqués par la variation des quantités auxquelles les paramètres sont appliqués. La conséquence est que quelques fois les effets sont différents de ceux attendus par le législateur. Voilà pourquoi il faut étudier attentivement la structure et les effets d'une formule avant de l'introduire.

Les aides financières du pouvoir central (ou d'autres autorités supérieures) aux collectivités locales visent à atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants⁹:

- 1) combler l'insuffisance des recettes propres des collectivités locales,

⁹ Voir: *Les structures financières des collectivités locales et régionales en Europe. Répartition et péréquation financières*, [dans:] *Conseil de l'Europe. Collection d'études Communes et Régions d'Europe. Etude n. 13*, Tome 2, par M. G. Kelly, Strasbourg 1976. Selon une enquête de l'Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux (IULA) de 1968, les aides et subventions sont accordées pour les raisons suivantes: a) pour compenser certaines disparités entre le niveau de bien-être des autorités locales — raison invoquée le plus fréquemment dans les rapports nationaux; b) pour dispenser une assistance supplémentaire aux autorités locales en posture particulièrement mauvaise, situation que l'on retrouve dans tous les pays; c) pour encourager certains services en stimulant des autorités locales; d) en guise de participation au coût de services ayant à la fois un caractère national et local; e) pour mettre entre les mains des autorités supérieures un instrument de contrôle; f) pour venir en aide aux autorités locales en cas de catastrophe: tremblement de terre, inondations et disette; g) pour améliorer l'économie locale en vue d'une élimination progressive des disparités régionales pour ce qui est du niveau de vie. (A. H. Marshall, *Les finances communales*, La Haye 1969, pp. 26—27).

car elles ne peuvent pas être étendues au-delà de la matière imposable „localisée” dans le territoire de l'administration;

2) équilibrer l'inégalité du potentiel financier entre les collectivités locales et la non-proportionalité des recettes aux dépenses;

3) participer aux dépenses des collectivités locales qui bénéficient aux non-résidents („externalistes”) ou qui ont une utilité seminationale;

4) stimuler l'action des pouvoirs locaux étant donné que la participation financière du pouvoir central est proportionnée à l'augmentation de l'effort fiscal de la collectivité locale.

Une fois tirés au clair les objectifs de l'aide financière, il faut choisir la formule appropriée, surtout à l'égard des subventions inconditionnelles¹⁰.

Ce bref article n'entend analyser les différentes formules¹¹, et je me bornerai à indiquer sommairement trois exemples nationaux de caractère différent.

GRANDE-BRETAGNE

La forme de loin plus importante (plus de 90% du total) accordée aux collectivités locales au titre de leurs dépenses courantes de fonctionnement consiste en une subvention globale non affectée, nommée *rate support grant*, et qui est divisée en trois éléments:

L'élément „besoins” est calculé sur le coût standard par habitant mesuré en fonction de nombreux paramètres, et notamment la population, le nombre d'enfants (1—5 ans; 6—15 ans), le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans, la longueur des routes et d'autres facteurs reflétant la forte ou la faible densité et la baisse de la population.

L'élément „ressources” financières a un but égalisateur et est

¹⁰ A vrai dire il faut résoudre aussi le problème du choix des impôts nationaux qu'il convient d'affecter — en partie ou totalement — à la constitution du fonds pour l'aide financière aux collectivités locales. Ce choix est conditionné par la structure du système fiscal et l'importance de la matière frappée par chaque impôt. De ce choix, dépend l'effet net de l'aide (octroyée ou non) car chaque processus fiscal comporte une „restitution” virtuelle si les bénéficiaires des dépenses ainsi financées vont aux mêmes catégories, ou une „redistribution” si les bénéficiaires des services publics sont différents des contribuables qui les ont financés. Si l'autorité qui donne l'aide finance le fonds par des impôts localisés dans le même territoire, il y a, au sens large, une „restitution”.

¹¹ Voir G. Stefani, *Decentramento finanziario e formule per i trasferimenti agli enti locali*, „Economia pubblica” 1978, pp. 145—158.

versé aux collectivités locales dont les ressources imposables par habitant sont inférieures à la „norme nationale”; l'impôt local de référence est constitué par les „rates” comparés au „national standard rateable value” qui est fixé chaque an par l'Etat.

L'élément „domestique” vise à indemniser les autorités fiscales des pertes de recettes occasionnées par les réductions d'impôt qu'elles doivent accorder aux chefs de famille occupant certains logements.

Le montant total à répartir et les facteurs intervenant dans la formule sont déterminés par le gouvernement central après consultation des associations de collectivités locales.

Outre les subventions globales, il existe aussi des subventions spécifiques pour certains services et qui se présentent généralement sous la forme d'un pourcentage (50 ou 75^{0/0}) du coût des services subventionnés (police, protection civile, parc nationaux, etc.).

BELGIQUE¹²

Provinces et communes reçoivent de l'Etat diverses subventions affectées („subventions spéciales”) en vue de couvrir diverses dépenses courantes (subventions pour les traitements et le fonctionnement des écoles, subsides en faveur des bibliothèques, de manifestations scientifiques, etc.) ou d'investissements (pour travaux de voirie, pour la distribution d'eau, d'électricité, de gaz, pour travaux extraordinaires, etc.).

Les provinces accordent elles-mêmes des aides spécifiques aux communes relevant de leur ressort territorial.

Quant aux aides générales au profit des communes et des provinces, elles proviennent respectivement du Fonds des communes, du Fonds des provinces, tous deux alimentés par une partie de certains impôts d'Etat.

Le Fonds est alimenté par un prélèvement annuel de 7,65^{0/0} sur l'ensemble des recettes fiscales courantes de l'Etat. En outre, il est attribué annuellement à la ville de Bruxelles, à charge d'un crédit budgétaire spécial, une dotation égale à 4^{0/0} de la dotation totale.

Depuis 1977, la dotation est d'abord répartie entre les trois régions. Cette répartition est basée sur la combinaison de trois critères: la population, la superficie et le rendement de l'impôt des personnes phy-

¹² Je remercie M. L. Malvoz pour la mise à jour de ce paragraphe et je renvoie à son étude: *De l'abolition des octrois à la régionalisation. Le fonds des communes*, „Bulletin du Crédit Communal de Belgique” 1977, pp. 147—162; 219—241.
2 — Prawo Finansowe

siques. En faisant, pour chaque région, la moyenne arithmétique de ses pourcentages dans les trois critères, on obtient la part qui lui revient. Il en ressort actuellement les pourcentages régionaux suivants: Flandre: 51,35%; Wallonie: 39,29%; Bruxelles: 9,36%. La dotation spéciale de 4% pour Bruxelles n'est pas comprise ici.

Ce système de répartition est appliqué progressivement au cours d'une période transitoire qui se terminera en 1980. Les critères applicables pour la répartition entre les communes de chaque région sont fixés au niveau régional et sont donc variables.

Région flamande. La part revenant aux communes de la région flamande est divisée en trois parties:

- 38% sont destinés aux communes de 150 000 habitants et plus;
- 17% aux communes de 50 000 à 149 999 habitants;
- 45% aux communes de moins de 50 000 habitants.

Sur les montants revenant aux deux dernières catégories, 4% sont affectés à un Fonds d'Aide.

Région wallonne. Le fonds wallon est divisé en deux grandes parties:

- 37% sont destinés aux communes de plus de 200 000 habitants, dénommées „métropoles" (Liège et Charleroi);
- 63% sont destinés aux autres communes et, de cette partie, 3% sont réservés à un Fonds d'Aides exceptionnelles.

Région bruxelloise. La ville de Bruxelles reçoit tout d'abord une dotation spéciale égale à 4% du Fonds national. La part de la région bruxelloise est répartie selon trois principes:

- garantie à chaque commune de la part qu'elle a reçue en 1976;
- création d'un Fonds d'Aide et de Pauvreté fiscale au profit des communes autres que la ville de Bruxelles;
- répartition du solde entre ces dernières selon une série de critères.

Le Fonds des provinces est réparti sur les bases suivantes:

- 51% pour une dotation fixe de 15 000 000 francs belges à chaque province, le solde étant réparti au prorata du nombre d'habitants;
- 30% au prorata des subventions de fonctionnement effectivement versées par l'Etat aux provinces pour leurs établissements d'enseignement;
- 19% au prorata de la longueur des routes provinciales et de la superficie des provinces.

DANEMARK

Ce pays est un exemple remarquable soit de subventions spécifiques, soit de subventions financières de caractère globale, non affectées.

En effet, les affaires de l'Etat sont souvent déléguées aux pouvoirs locaux en vertu de règles détaillées fixées par la loi. D'où des subventions individuelles qui peuvent même être considérées comme des remboursements de dépenses supportées par l'administration locale à titre de tâches déléguées.

Il faut aussi remarquer qu'environ 90% des subventions concernent des dépenses locales de nature sociale (enseignement, pensions d'invalidité, maisons de repos, hôpitaux, personnes âgées, filles mères, etc.) et routes.

Les subventions individuelles sont calculées en pourcentages du coût total. Le taux varie de 55 à 91% et cette variation est intéressante comme indication du partage de responsabilité de la part de l'autorité centrale. Par exemple: l'entretien des routes est en moyenne subventionné à raison de 55%, tandis que les pensions d'invalidité atteignent 91%.

L'aide générale est attribuée aux administrations locales qui souffrent d'une insuffisance de ressources fiscales. Il s'agit des communes et des comtés.

Le Trésor assure aux comtés défavorisés une subvention calculée sur la base des assiettes fiscales de manière à combler la différence entre le montant effectif de ses recettes fiscales et le montant qu'il comte aurait perçu si sa base d'imposition avait été égale à la moyenne nationale et si le taux moyen d'imposition avait été appliqué.

Les subventions déterminées sur la base des assiettes fiscales accordées aux municipalités sont calculées de la même façon, mais normalement la subvention est inférieure au montant qui assurerait la péréquation totale.

Outre ces subventions aux administrations locales à faible potentiel fiscal, toutes les collectivités locales bénéficient d'une subvention calculée en fonction de leurs besoins de dépenses. Son montant est déterminé par certains facteurs qui ont un rapport direct avec les dépenses, tels que le nombre d'habitants, le nombre d'enfants en âge scolaire, la superficie et la longueur de la voirie.

VII. QUELQUES REMARQUES D'ORDRE GENERAL

Cet exposé nous montre en même temps l'intérêt de la méthode comparative en matière de finances locales et la diversité des solutions nationales. Cette diversité n'est pas une raison pour abandonner la recherche comparative, mais, au contraire, pour apprendre à situer chaque

problème de finances locales dans son cadre institutionnel et administratif.

Cette réflexion est particulièrement pertinente pour la situation italienne car, comme nous l'avons vu, elle est actuellement dans un état transitoire et les projets de réforme sont encore loin d'atteindre une réglementation définitive. Par conséquent, il est possible d'individualiser par les expériences étrangères les formes les plus souhaitables et en même temps d'apprendre à éviter les inconvénients.

En élargissant l'horizon, on peut remarquer qu'actuellement la quotité des dépenses locales par rapport aux dépenses nationales montre une tendance croissante, relativement stable dans tous les pays. C'est ainsi qu'en Italie, malgré la réforme fiscale inachevée au niveau local, les dépenses des collectivités locales ont continué à augmenter. Le fait s'explique par l'augmentation des dépenses sociales et les exigences croissantes de la vie urbanisée. On se demande aussi si les rapports plus directs que les citoyens ont avec les administrateurs locaux influencent les choix des autorités locales, surtout là où une volonté des électeurs peut changer la majorité du conseil.

D'autre part, les recettes locales augmentent à un rythme beaucoup plus faible. Il s'ensuit une tendance à substituer de plus en plus à la fiscalité locale un système de transferts non affectés, sans pour autant éliminer les subventions affectées qui faisaient déjà partie du système (cette évolution est typique aux Etats-Unis).

Il faudrait que cette tendance se fonde sur des formules capables de tenir compte de plusieurs exigences comme:

- 1) une définition claire du degré de décentralisation administrative et d'autonomie financière;
- 2) l'opportunité de ne pas porter préjudice à la liberté et à la responsabilité administrative des autorités locales;
- 3) la nécessité d'assurer un niveau satisfaisant des services locaux;
- 4) l'amélioration des services existants sans que l'aide financière soit un stimulant au gaspillage.

Après tout, il reste à l'Etat la tâche ingrate de fixer dans quelle mesure la péréquation financière entre collectivités locales doit laisser subsister des inégalités, en raison du fait que l'égalité absolue est contraire à la réalité et aux différentes conditions de vie qui caractérisent une métropole, une ville moyenne ou un village.

*Giorgio Stefani***KRYZYS FINANSÓW LOKALNYCH WE WŁOSZECH,
POSZUKIWANIE NOWYCH ŹRÓDEŁ FINANSOWYCH
W CELU RÓWNOMIERNEGO ROZŁOŻENIA PODATKÓW**

Przyczyny kryzysu włoskich finansów lokalnych wynikały częściowo z ponadplanowego wzrostu wydatków spowodowanego powstaniem nowych usług, poprawą usług już istniejących oraz faktem, że elastyczność podatków lokalnych jest z reguły niższa niż wzrost bogactw podległych opodatkowaniu. Na ten proces ujemnie wpłynęła we Włoszech reforma finansowa z lat 1973—1974, która zmieniła do głębi strukturę podatków w państwie i chwilowo skasowała większość podatków lokalnych. W okresie oczekiwania na zatwierdzenie przez parlament nowych podatków (może w 1981 r.) ciała lokalne otrzymują globalną subwencję „zastępczą”, obliczaną na podstawie skasowanych podatków i co roku rewaloryzowaną. Powoduje to niezgodność wpływów z bieżącymi potrzebami, które zmieniają się w innym rytmie. Kryzys pogłębia ponadto deficytowość lokalnych przedsiębiorstw publicznych spowodowana inflacją i spłacaniem długu państwowego. Interwencja państwa czasowo odciąża władze lokalne z tego ostatniego, przejmując na siebie spłatę długu ustalonego przy końcu 1977 r.

Trwałe rozwiązanie problemu powinno być oparte na dostosowaniu wpływów do potrzeb lokalnych, ale niepodobna dojść do tego od razu. Tytułem krótkoterminowego rozwiązania parlament — po złożeniu na skarb państwa obowiązku spłacania zakumulowanego długu — ustalił przepisy zmierzające do zrównoważenia budżetów wydatków bieżących i zablokował pewną liczbę tych wydatków. Środki te są do przyjęcia pod warunkiem, że istotnie będą tylko chwilowe, gdyż nie rozwiązują one najgłębiej tkwiących problemów. W celu trwałego ich rozwiązania potrzebne jest przede wszystkim powiększenie podatków lokalnych.

Trzy stronnictwa polityczne przedstawiły projekty ustaw zmierzających do zreformowania finansów lokalnych, ale projekty te wychodzą z bardzo różnych punktów widzenia. W tym, co dotyczy nowych opodatkowań głównie proponowano: niewielkie zwiększenie podatku od dochodów (co jest sprzeczne z równomiernym rozłożeniem podatków, korzystnym dla miejscowych wspólnot) lub stworzenie funduszu narodowego, finansowego przez TVA, a przeznaczonego na wspomaganie gmin lokalnych o niskich dochodach (co osiąga różną skuteczność w zależności od przyjętej formuły podziału). Zaproponowano także wprowadzenie podatku lokalnego od nieruchomości. Jest on nieodzowny, ale ma tę niedogodność, że trudno jest okresowo wyceniać posiadane nieruchomości według cen rynkowych. Podział podatku od wartości dodanej (aż do ostatniej fazy konsumpcji) włącza władze lokalne do zarządzania najważniejszym podatkiem.

Różnice w przedstawionych rozwiązaniach fiskalnych są związane z różnorodnością opinii co do stopnia decentralizacji administracyjnej i finansowej. Trzeba by więc, aby prawodawca ustanowił jednoznacznie metody decentralizowania funkcji i podatków, czy to gmin i prowincji, czy też 20 regionów, które zajmują miejsce pośrednie między państwem a społecznościami lokalnymi.

Artykuł zajmuje się następnie wyborem środków, które mogą służyć państwu do scalenia podatków lokalnych. Chodzi o takie środki, które by zmierzały do równomiernego rozłożenia podatków, a jednocześnie pobudzały władze lokalne do podnoszenia skuteczności swych wydatków. Badanie rozwiązań przyjętych

w W. Brytanii, Belgii i Danii potwierdziło konieczność przewyciężenia aktualnego stanu przejściowego we Włoszech przez dostosowanie wpływów finansowych do wydatków, wzrastających w sposób absolutny i względny z racji potrzeb społecznych i ekonomicznych aglomeracji miejskich (szczególnie wielkich miast). Konieczne do podjęcia są w tym celu następujące kroki: a) jasne określenie stopnia decentralizacji administracyjnej i samodzielności gospodarczej, b) przewyciężanie uprzedzeń dotyczących swobody i odpowiedzialności władz terenowych, c) zapewnienie zadowalającego poziomu usług lokalnych, d) poprawa usług istniejących tak, aby pomoc finansowa nie stała się pobudką do rozrzutności i marnotrawstwa.