

Giorgio Stefani<sup>1</sup>

PROBLÈMES ET PERSPECTIVES DES FINANCES LOCALES EN ITALIE

Recettes et dépenses des collectivités locales

Introduction

Ce que je dirai est forcément superficiel pour rapport à l'analyse des causes lointaines et immédiates de la crise des finances locales italiennes. Il me faut, par conséquent, vous dire d'abord quelques mots sur ces causes.

Bien que les différences substantielles en terme de services soient énormes parmi les communes en raison de leurs dimensions (population et localisation), leur structure juridique est la même. C'est un héritage francopiémontais à une époque où les fonctions des administrations locales étaient élémentaires. Cette structure est inspirée à l'autonomie et à l'autarcie politiques et cependant est soumise à de nombreux contrôles de l'Etat et de la région. C'est pour cela qu'il est inexact d'opposer la centralisation à la décentralisation, car les deux conditions se vérifient en même temps. M.S. Giannini parle de "système binaire" qui produit le partage de compétences ainsi que les conflits et les lacunes<sup>2</sup>. Cette bivalence se retrouve même sous l'aspect institutionnel, puisque d'un côté, le conseil communal est élu au suffrage universel et est politiquement souverain, tandis que de l'autre, l'Etat et les régions exercent un contrôle très élargi sur les délibérations (il s'agit surtout d'un contrôle formel,

---

<sup>1</sup> Professeur à l'Université de Ferrara.

<sup>2</sup> Par exemple, les communes et les provinces sont responsables des établissements scolaires et du personnel administratif, tandis que l'Etat nomme et paie les enseignants.

mais qui peut ralentir et entraver l'action des communes surtout lorsque la couleur politique de la région est contraire à celle de la commune)<sup>3</sup>.

Cette situation n'assure pas l'efficacité des dépenses et les dimensions optimales pour la réalisation des services locaux, de sorte qu'il peut se produire des gaspillages et des choix irrationnels dans la réalisation des fonctions locales.

C'est dans ce cadre politique et administratif que la question spécifique des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales italiennes devrait être étudiée, pour savoir comment les administrations locales remplissent leurs tâches.

### 1. Les ressources des collectivités locales

Par collectivités locales, j'entendrai les communes et les provinces. En effet - comme l'explique M. Rey dans son rapport -, les régions occupent une place intermédiaire entre l'Etat et les collectivités locales et, dans une certaine mesure, remplacent l'Etat au niveau régional pour répartir plusieurs fonds aux provinces et communes<sup>4</sup>. C'est pour cela que les régions représentent

<sup>3</sup> L'article 128 de la Constitution dit simplement: "Les Provinces et les Communes sont des organes autonomes dans les limites des principes fixés par les lois générales de la République, qui en déterminent les fonctions".

A la suite de la création des régions à statut ordinaire en 1970, la majorité des contrôles est exercée par la région d'appartenance et il en résulte une différenciation de facto selon les rapports qui se passent entre la commune et la région.

<sup>4</sup> L'ambiguïté du terme "région" a forcé le Conseil de l'Europe à remarquer que "la multiplication des échelons d'administration et de pouvoir en dessous de l'Etat central, l'extrême disparité de leurs fonctions et moyens d'un pays à l'autre, le caractère récent et évolutif de certaines entités, rendent la définition des notions d'administration locale et régionale particulièrement difficile".

"Faute de disposer d'une définition reconnue et de statistiques pertinentes sur les différentes entités subétatiques, on n'accordera dans cette étude qu'une place modeste aux "régions" prises en elles-mêmes, tout en reconnaissant l'intérêt que pourrait présenter une analyse financière des collectivités intermédiaires, reposant sur des données précises et sûres". (Quatorzième Session de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. La répartition des ressources publiques entre l'Etat et les collectivités locales et régionales et son évolution. Strasbourg, 1979, p. 9).

un premier degré de décentralisation vis-à-vis de l'Etat et une forme de sous-centralisation à l'égard des collectivités locales en ce qui concerne la réglementation d'une série de fonctions et la répartition de certains fonds. C'est le cas du Fonds national pour les transports urbains et extra urbains qui est réparti annuellement par le Ministère des transports aux régions et qui, à leur tour, le répartissent aux collectivités locales<sup>5</sup>. Un processus du même type mais plus important, caractérise la répartition du Fonds National pour la Santé, qui est distribué par le Ministère de la santé aux régions et qui l'assignent successivement aux "Unités Sanitaires Locales" qui dépendent des communes.

L'importance des communes en comparaison des provinces est énorme, soit par l'aspect des fonctions, soit par les recettes et les dépenses. Les données du tableau I le montrent clairement.

On remarque qu'en 1983, les recettes des 95 provinces correspondaient à 16,8% des recettes des 8.086 communes et les dépenses à 17,1%. En outre, parmi les 8 fonctions de la classification fonctionnelle, seulement trois ont de l'importance à l'égard des provinces (transports, habitation et éducation).

Le tableau I fournit de nombreuses autres informations d'orientation, mais pour le moment, il suffit de remarquer que les recettes locales italiennes sont surtout de transfert. Le fait que de 1980 à 1983 les recettes de transfert sont passées de 94,7% à 90,6% des dépenses pour les provinces et de 79,4% à 68,3% pour les communes est la conséquence d'un faible réarrangement des rapports entre l'Etat et les collectivités locales après le bouleversement produit par la réforme fiscale. C'est donc par celle-ci qu'il faut commencer.

En 1973-74, a eu lieu en Italie 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 celle-ci a été prolongée indéfiniment et s'achemine maintenant vers un état d'équilibre boiteux. Puisqu'avec la réforme la plupart des impôts locaux ont été supprimés, les autorités locales disposent maintenant d'une quantité dérisoire de recettes fiscales propres.

<sup>5</sup> Voir Loi 151 du 10 avril 1981.

Recettes et dépenses courantes des provinces et des communes  
Années 1980 et 1983 (a)

	Provinces				Communes			
	1980		1983		1980		1983	
	milliards	en %	milliards	en %	milliards	en %	milliards	en %
<b>RECETTES</b>								
<u>Ressources fiscales</u>	30,2	0,8	180,9	4,2	1.533,0	9,7	4.864,3	20,0
Impôts	8,6	-	153,4	3,7	719,8	4,5	3.010,2	12,4
Taxes	21,2	-	22,2	0,5	659,0	4,2	1.417,6	5,9
Contributions	0,4	-	5,3	-	154,2	1,0	436,5	1,7
<u>Transferts et Fonds</u>	3.757,0	94,7	3.783,8	90,6	12.491,9	79,4	17.020,5	68,3
de l'Etat	1.998,7	50,3	2.874,3	68,9	10.805,8	68,7	15.056,8	60,5
des Régions	1.749,4	44,3	895,2	21,4	1.669,0	10,6	1.934,6	7,7
d'autres autorités	8,9	0,1	14,3	0,3	17,1	0,1	29,1	0,1
<u>Recettes non fiscales</u>	179,7	4,5	223,2	5,2	1.707,1	10,9	2.934,8	11,7
Produit des services locaux	9,0	-	14,2	-	785,6	5,1	1.821,6	7,2
Revenus de la fortune	12,2	-	17,7	-	93,0	0,6	146,5	0,6
Intérêts actifs	56,3	-	50,1	-	515,6	3,3	449,1	1,8
Redevances et remboursements	62,4	-	88,7	-	210,8	1,3	316,1	1,3
Autres	39,8	-	52,5	-	102,1	0,6	201,5	0,8
<b>TOTAL</b>	<b>3.966,9</b>	<b>100,0</b>	<b>4.187,9</b>	<b>100,0</b>	<b>15.732,0</b>	<b>100,0</b>	<b>24.819,6</b>	<b>100,0</b>

<b>DEPENSES (classification fonctionnelle)</b>								
Administration générale	354,8	10,3	673,9	16,2	2.080,9	13,9	3.908,4	16,1
Justice	-	-	-	-	45,3	3,6	97,1	0,4
Police et sécurité	-	-	-	-	546,4	0,3	1.167,7	4,6
Education et culture	519,9	15,0	977,7	23,5	2.570,8	17,1	4.151,1	17,1
Intervention pour le logement	1.006,5	29,2	823,6	19,8	191,2	1,3	388,4	1,6
Interventions sociales	-	-	-	-	4.023,5	26,8	6.044,6	24,9
Transports	691,4	20,0	1.114,9	26,8	3.917,8	26,1	5.996,1	24,7
Interventions économiques	136,7	4,0	331,4	8,0	301,7	2,0	1.213,8	5,0
Autres dépenses	740,5	21,5	238,7	5,7	1.319,4	8,9	1.359,4	5,6
<b>TOTAL</b>	<b>3.449,8</b>	<b>100,0</b>	<b>4.160,2</b>	<b>100,0</b>	<b>14.997,0</b>	<b>100,0</b>	<b>24.275,6</b>	<b>100,0</b>

(a) Estimations.

Source: Elaboration de tableaux de la "Relazione generale sulla situazione economica del Paese 1983". Rome, 30 mars 1984, pp. 78-79.

Cette situation a pour conséquence un accroissement de la dépendance financière des collectivités locales envers l'Etat, par le biais des transferts affectés et non affectés. J'en parlerai ultérieurement, mais considérons d'abord les recettes.

## 2. Recettes fiscales des provinces et des communes après la réforme de 1973-74

A. Provinces. Les contributions provinciales sont très limitées. Il s'agit surtout des deux suivantes:

a) Taxe d'occupation permanente ou temporaire du terrain public, qui est augmentée par les supercontributions autorisées par la loi.

b) Centimes additionnels à l'impôt sur l'énergie électrique consommée par les industries et les commerces.

Les deux impôts sont levés par l'intermédiaire de l'administration fiscale de l'Etat.

### B. Communes.

Les recettes fiscales des communes se divisent en impôts locaux, en taxes et en centimes additionnels. Les impôts locaux ne comprennent aucun impôt sur le revenu, de même qu'il n'y a pas d'impôt à caractère personnel. Les deux impôts directs frappent, l'un, les revenus fonciers et les profits, l'autre, la plus-value de la propriété bâtie et non-bâtie.

#### I. Impôts locaux

a) L'impôt sur les revenus ("imposta locale sui redditi", Ilor) en effet est actuellement perçu par l'Etat et ne comprend pas les revenus de travail (dépendant et autonome) ainsi que les intérêts sur le capital.

Lorsque l'Ilor ne sera plus retenu par l'Etat, les bénéficiaires seront les communes, les provinces, les régions, les chambres de commerce et les syndicats d'initiative pour le tourisme. Les assujettis sont les personnes physiques et les personnes juridiques. L'assiette est constituée par le montant des revenus déterminé pour le calcul de l'impôt sur les personnes physiques (Irpef) et l'impôt sur les personnes juridiques (Irpeg). En sont exonérés, les revenus d'activités salariées et non salariées (professions libérales et artistes), les revenus des entreprises individuelles

de faible entité, ainsi que les revenus de capital exonérés de l'impôt sur le revenu (notamment les intérêts des titres de la dette publique) ou les assujettis à un impôt substitutif (intérêts de l'épargne bancaire, etc.).

Le taux est de 15%, plus 10% de surcontribution (au total 16,5%). Lorsque l'Ilor sera partagé entre les collectivités locales, celles-ci auront le droit de choisir un taux entre un minimum et un maximum fixé par la loi.

b) Le second impôt est l'impôt communal sur la plus-value des immeubles (Invim).

L'autorité habilitée à lever l'impôt est l'administration des finances communales par l'intermédiaire des services de l'enregistrement chargés de liquider et de recouvrer l'impôt. Est bénéficiaire la commune sur le territoire de laquelle est situé l'immeuble soumis à l'impôt. Sont assujettis les cédants à titre onéreux ou les cessionnaires à titre gratuit, par acte entre vifs ou pour cause de décès, de droits de propriété ou de droits réels de jouissances sur des biens immobiliers détenus à titre de propriété ou d'emphytéose ainsi que les sociétés dont l'activité consiste exclusivement ou principalement à gérer des immeubles pour chaque période de 10 ans à partir de la date d'acquisition de la propriété ou de la nue-propriété ou de début de l'emphytéose.

Donc pour les cédants, l'Invim est un impôt "instantané" et exceptionnel, tandis que pour les sociétés, c'est un impôt périodique qui frappe aussi la fortune si la plus-value n'est pas réalisée.

Assiette: Différences entre la valeur de l'immeuble au moment de l'achat et sa valeur au moment du transfert. Les valeurs de référence sont les valeurs établies ou déclarées aux fins des droits d'enregistrement ou de succession, ou les valeurs établies par la commune pour l'application de l'impôt sur la plus-value des terrains à bâtir.

Pour les cessions non soumises au droit d'enregistrement proportionnel, au droit de succession ou à la taxe sur la valeur ajoutée, on applique comme valeurs initiales et finales, les valeurs vénales retenues pour le droit d'enregistrement.

Pour le calcul du revenu imposable, il est tenu compte des revenus produits sur le territoire italien; pour les assujettis résidant sur le territoire italien ou ayant sur ce territoire

leur siège social ou administratif ou encore l'objet principal de leur activité, sont également considérés comme produits sur le territoire italien, les revenus résultant d'activités commerciales exercées à l'étranger sans l'intervention d'un établissement stable doté d'une gestion et d'une comptabilité séparées et les revenus d'une activité indépendante exercée à l'étranger sans base fixe.

Le taux est progressif en raison du rapport entre la plus-value et la valeur initiale. Il est de 3 à 5% pour la tranche de plus-value allant jusqu'à 20% de la plus-value et arrive jusqu'à 25 ou 30% pour la tranche de plus-value supérieure à 200% de la valeur initiale. A l'intérieur de ces limites, les taux sont fixés de façon précise par les communes.

II. Taxes. Elles sont payées pour obtenir un service public ou une autorisation.

i) Taxe sur les chiens. Les chiens sont subdivisés en trois catégories; les chiens de luxe ou d'agrément; les chiens de chasse et de garde; les chiens élevés à des fins commerciales. La taxe est perçue sur base annuelle et à travers une somme fixe par catégorie (25.000 lire 1ère cat., 8.000 lire 2ème cat., 3.000 lire 3ème cat.).

ii) Taxe sur la publicité et droits sur les affichages.

a) La taxe communale sur la publicité frappe quiconque fait de la publicité par un quelconque moyen visuel ou acoustique sur le territoire de la commune, sous une forme autre que celle qui est soumise aux droits sur les affichages publics. Elle est calculée en fonction de la durée de la publicité et, hormis certaines exceptions, en fonction également de la superficie du support publicitaire, selon un barème qui est établi par chaque commune dans les limites maximales prévues par la loi et pour la classe à laquelle la commune appartient en raison de sa population.

b) Les droits sur les affichages publics s'appliquent aux affiches, avis et photographies, quel que soit le matériel utilisé, apposés par les soins de la municipalité dans les espaces réservés à cet effet sur le territoire de la commune.

Les taux des droits sont fixés par les communes dans les limites autorisées par la loi et varient en fonction de la durée de l'affichage et des dimensions du moyen d'affichage utilisé.

iii) La taxe de séjour est payée aux communes des localités touristiques et thermales par ceux qui y séjournent temporairement dans des hôtels ou habitations meublées. Il y a des exemptions à caractère personnel.

iv) Taxe sur l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères payée par les usagers d'habitations, magasins, établissements, ect... Elle est proportionnée à la superficie et le taux est différent selon la catégorie d'usagers.

v) Taxes et droits pour obtenir des certificats, des autorisations et des licences.

III. Impôts additionnels et centimes. Il s'agit surtout des centimes additionnels à l'impôt sur l'énergie électrique consommée sur le territoire de la commune et perçus pareillement par les provinces. Son importance dépend des activités économiques et du niveau de vie des familles. Il y a ainsi une proportion directe entre "richesse" locale et rendement.

En 1983, les communes ont eu le droit d'appliquer un impôt additionnel sur les revenus de la propriété bâtie ("Sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati", Socof) qui frappe les personnes physiques et juridiques soumises à l'Irpef et à l'Irpeg. La matière imposable est constituée par le revenu des propriétés bâties comme déterminé pour les impôts de l'Etat (Irpef et Irpeg). Le taux est fixe par la commune jusqu'à un maximum de 20%. La Socof a été critiquée car elle est défavorable à la propriété bâtie, qui est aussi alourdie par l'Invim. Elle a été interprétée comme un ballon d'essai de l'impôt sur la fortune qui devrait être la nouvelle source fiscale pour les communes<sup>6</sup>.

Comme je le disais, les impôts et les taxes fournissent des recettes très modestes aux communes, qui, cependant, varient en fonction des matières imposables de chaque collectivité locale, c'est-à-dire en fonction des activités économiques et du niveau de vie de la population, qui sont considérablement liés au niveau d'urbanisation. Par exemple, l'Invim rapporte une recette élevée dans les petites communes touristiques où les terrains agricoles sont

<sup>6</sup> Le tableau I indique qu'en 1983 les recettes fiscales étaient de 3.060 milliards en comparaison aux 720 milliards en 1980 (et aux 1.226 en 1982). Cette forte augmentation s'explique à la suite de la Socof.



bâties et dans les villes qui se développent. Au contraire, dans les campagnes et dans les villes en régression, l'Invia fournit une faible recette.

#### IV. Recettes non fiscales

Pendant ces dernières années ces recettes ont augmenté d'importance grâce à la réaction contre l'idée que tous les services publics sont gratuits. Il s'agit de charger les usagers d'une partie ou de la totalité du coût de production des services et des biens qu'ils utilisent. Il s'agit de services à caractère productif (eau, gaz, lait, produits pharmaceutiques), ou social (bains publics, jardins d'enfants, cantines, marchés et foires, etc.), ou d'autre type (parkings, théâtres, cimetières, abattoirs). Cependant les transports en commun pèsent sur les dépenses car le produit net reste largement au-dessous des coûts.

D'autres recettes sont tirées des amendes et des contraventions, surtout en matière de circulation.

### 3. Les transferts de l'Etat aux administrations locales et le frein à la dépense

Les données du tableau I montrent clairement que les transferts constituent la partie importante des recettes des administrations locales. La matière, est en évolution et est en train d'atteindre une relative normalisation. Cependant, le montant n'est pas sûr car il est établi chaque année par la "loi des finances" (legge finanziaria) de façon que la dépendance des collectivités locales vis à vis de cette décision annuelle place les administrations locales dans l'incertitude.

La loi des finances est votée annuellement et a pour but de proportionner les recettes et les dépenses des budgets publics (Etat, entreprises publiques et autorités locales) aux objectifs de la politique économique nationale. Elle détermine le déficit global et le recours global au marché financier du Trésor et les transferts aux administrations locales.

En 1982 et en 1983, la loi des finances a été approuvée avec un grand retard, qui s'est répercuté sur les finances locales. Cette année, le parlement a respecté l'échéance de la fin de décembre (Loi 27 décembre 1983, n. 730), de sorte que les communes

et les provinces ont pu voter régulièrement leurs budgets. La surprise de cette loi des finances a été la modification des critères fixés par la précédente d'avril 1983 à l'égard des transferts aux collectivités locales qui devaient valoir pendant trois ans. Le motif est que le parlement a, encore une fois, renvoyé la décision d'instituer un impôt nouveau et, par conséquent, il a fallu augmenter les transferts de 2.000 à 2.500 milliards. Cependant la loi n° 730 a réglementé d'une façon plus satisfaisante les transferts de l'Etat comme suit:

1°. Institution d'une dotation ordinaire calculée selon quatre paramètres: 1) la somme transférée en 1983 (payée en versements trimestriels), 2) la somme prévue pour la Socof (voir § 2 B, III), 3) la somme perçue en 1983 à titre d'amortissement des emprunts des emprunts contractés en 1982, 4) les 85% des fonds de péréquation de 1983 pour les communes avec une population inférieure à la moyenne nationale des communes.

L'application de ces paramètres détermine pour chaque commune un transfert global à peu près égal à celui de 1983. Cela veut dire ne pas tenir compte de l'inflation de 1984. Cependant, il y a le deuxième fonds<sup>7</sup>.

2°. Fonds de péréquation destiné à atténuer le déséquilibre entre les recettes et les dépenses. La base du calcul est la population corrigée par le degré d'urbanisation. Le calcul exacte est le suivant:

55% en proportion à la population résidente au 31 décembre de l'avant dernière année (1982 pour 1984) pondérée selon le taux d'urbanisation<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> L'art. 10 de la loi 730 de 1983 établit que la dotation est versée par trimestre, mais que les communes avec une population de 8.000 à 20.000 habitants toucheront le quatrième trimestre en janvier 1985 et les communes avec une population supérieure en février 1985. Cette solution soulage la dette du Trésor mais alourdit la situation financière des communes.

<sup>8</sup> Le coefficient est égal à 1 pour les communes jusqu'à 5.000 habitants, égal à 1,2 pour la classe de 5.000 à 20.000 habitants, à 1,3 pour la classe 20.000-60.000, à 1,6 pour la classe 60.000-100.000, à 1,8 pour la classe 100.000-500.000 et à 2 pour les communes avec une population supérieure à 500.000. Il y a les centimes additionnels de 10% pour les communes qui, pendant la décennie 1971-81, ont eu une augmentation de la population supérieure à 10%.

Incidentement je souligne qu'en Italie, il n'y a pas des communautés urbaines, par conséquent ces coefficients d'urbanisation donnent des résultats différents pour les communes de la même région urbaine qui ont un taux d'urbanisation différent.

30% en proportion à la population résidente multipliée par le réciproque du revenu moyen par tête de la province d'appartenance.

Enfin le 15% du fonds est réservé aux communes dont la dépense de fonctionnement par tête prévue en 1982 est inférieure à la moyenne nationale<sup>9</sup>.

Les paramètres liés à la dimension démographique sont suffisamment représentatifs de la dépense locale, comme il en résulte du tableau II qui montre comment la dépense par habitant diminue faiblement jusqu'à 2.000 habitants et reste stationnaire pour les classes de 2.000-5.000 habitants, pour augmenter ensuite d'une façon accentuée pour les dernières classes.

Le paramètre basé sur le réciproque du revenu par tête de la province est aussi rationnel, cependant en Italie une telle statistique est douteuse. En outre les recettes fiscales locales sont très faiblement basées sur le revenu des contribuables. Par conséquent les communes riches n'augmentent pas toujours leurs recettes, quand le revenu par tête de la population augmente.

Les transferts de l'Etat sont doublés de 1978 (9.125 milliards) à 1983 18.200 milliards. Ce fait confirme la grande importance de cette source pour le financement des collectivités locales. Cependant les deux fonds de péréquation gardent un rôle modeste car la loi des finances pour 1984 en fixe le montant à 1.630 milliards pour les communes et à 250 milliards pour les provinces.

Dans l'ensemble les transferts aux collectivités locales pour 1984 sont les suivants<sup>10</sup>:

- Dotation ordinaire 1984	17.420 milliards
- Prorata 1983 sur les emprunts	460 "
- Fonds de péréquation	2.220 "
Total	20.100 "

Cependant si le projet de loi sur la "remise des constructions abusives" n'est pas approuvé, l'Etat devra trouver 2.000 milliards supplémentaires<sup>11</sup>. D'autre part, le prorata de 460

<sup>9</sup> Pour les provinces, le paramètre additionnel est basé sur la longueur des routes provinciales, qui constituent pour elles une importante fonction.

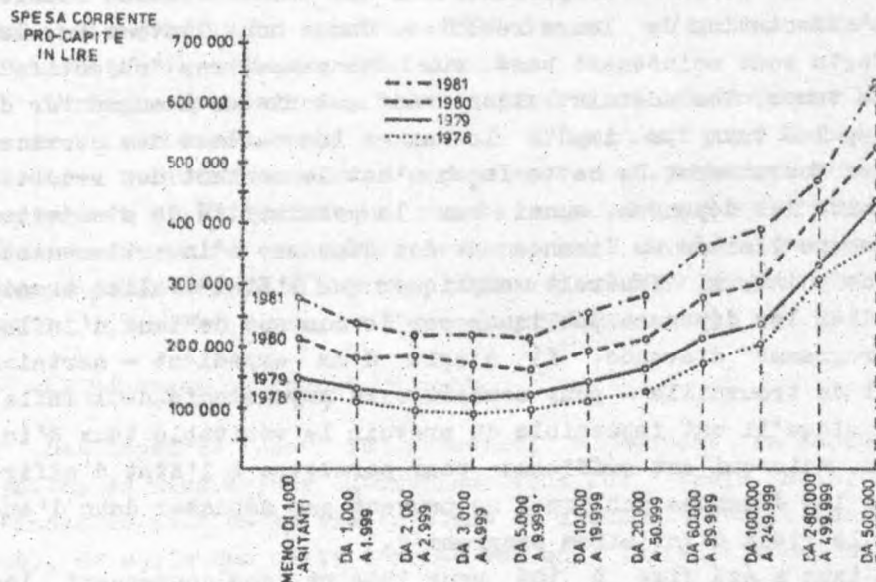
<sup>10</sup> Ministres du budget et du Trésor, Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1984. Rome, septembre 1983, p. 250.

<sup>11</sup> En Italie, des centaines de milliers d'habitations ont été bâties sans permis et pourraient être détruites selon la loi. Le projet de loi prévoit leur régularisation à la suite du paiement

milliards sera probablement insuffisant car, en vue de cette intervention de l'Etat, les administrations locales se sont empressées d'augmenter les emprunts avant la fin de 1983, telle est leur confiance dans l'intervention de l'Etat. Cette remarque confirme que, souvent, le ré-équilibre des finances locales est obtenu à travers le déséquilibre des finances de l'Etat.

Tableau II

Dépenses courante par tête des communes selon la classe démographique de 1978 à 1981



Source: Ministero dell'Interno, Servizio Finanza locale. Situazione finanziaria delle amministrazioni provinciali e dei comuni per l'anno 1981, Roma 1982, p. 5.

#### 4. Les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement

Les mesures urgentes prises de 1977 à 1981 ont cherché à limiter des dépenses en réglementant celles qui tendent à croître le plus, sans considérer la position différente dans laquelle se d'une amende. L'affaire est ambiguë et c'est pour cela que l'opposition parlementaire bouge et cherche d'empêcher l'approbation du projet.

trouvaient les administrations locales au moment de l'introduction de ces mesures. Par exemple, la défense d'engager de nouveaux employés a trouvé des administrations qui, auparavant, avaient largement pratiqué le "clientélisme" et d'autres qui s'étaient fait un point d'honneur à proportionner leur personnel selon les nécessités. Même le recours à l'emprunt avait été pratiqué très irrégulièrement. Voilà la raison des inégalités provoquées par le critère de la "dépense historique" qui a appliqué le même traitement à des situations différentes.

Les mesures adoptées à partir de 1982 cherchent à réparer ces inégalités et visent à responsabiliser les administrations locales dans l'affectation de leurs recettes. Comme nous l'avons vu, les transferts sont maintenant basés sur des paramètres "objectifs". En même temps, les administrations sont autorisées à augmenter de beaucoup les taux des impôts locaux et les barèmes des services qu'elles fournissent. De cette façon c'est le montant des recettes qui limite les dépenses, aussi car la possibilité de s'endetter est presque limitée au financement des dépenses d'investissement.

A ce point, il faudrait expliquer que l'Etat italien essaie de limiter les dépenses publiques par le concept de "taux d'inflation programmé" d'avance. Il s'agit d'un expédient - certains parlent de trouvaille - pour combattre la psychologie de l'inflation, puisqu'il est impossible de prévoir le véritable taux d'inflation, mais qui est suffisant pour permettre à l'Etat d'affirmer que les dépenses publiques ne peuvent pas dépasser dans l'ensemble le "taux d'inflation programmé".

Ce taux a été fixé à 10% pour 1984 et, par conséquent, les administrations locales doivent rédiger leur budget en augmentant l'ensemble de leurs dépenses de 10%. (Pendant les quatre premiers mois de 1984, le taux d'inflation a été de 11,7%). Mais puisqu'il y a des dépenses qui augmentent forcément davantage (comme les salaires et les intérêts passifs), la procédure porte forcément à ne pas augmenter ou à éliminer d'autres dépenses.

Considérons maintenant les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement.

Voici comment se présente la situation ces dernières années:

## Dépenses en milliards de lires

	Provinces		Communes	
	de fonction- nement	en compte capital	de fonction- nement	en compte capital
1977 (prévisions)	1.798	962	8.366	6.074
1980 "	3.450	1.374	14.997	11.145
1981 "	3.853	2.630	18.652	19.729
1982 (évaluations)	3.796	3.484	21.370	24.989

Source: Relazione generale situazione economica del Paese 1983.

Il résulte que les dépenses d'investissement étaient insuffisantes pendant la période 1977-80 et qu'après, elles ont augmenté d'une manière satisfaisante.

Il faut cependant considérer que les administrations locales peuvent facilement avoir recours à l'emprunt pour financer les dépenses d'investissement. D'autre part, les chiffres indiqués se rapportent aux "dépenses en compte capital" qui comprennent les remboursements des emprunts, outre les investissements. Par exemple, les 24.989 milliards prévus pour 1982 comprennent 2.974 milliards de remboursement des emprunts échus.

#### A. Dépenses de fonctionnement

Les dépenses pour le personnel augmentent en fonction du système de mise à-jour automatique tous les trois mois, selon l'index du coût de la vie (système de l'échelle mobile des salaires), de sorte que cette dépense est une "variable indépendante". Les lois des finances contiennent toujours des règles limitatrices de l'engagement des employés. L'art. 19 de la loi pour 1984 confirme la suspension de nouveaux engagements, sauf le remplacement des places laissées vides par les retraités, les suppléances et les travaux extraordinaires.

Les dépenses pour l'achat de biens et services étaient réglementées jusqu'en 1981 par "segments", selon la classification économique. A partir de 1982, le critère de contrôle de la dépense globale laisse les administrations locales libres de décider. Naturellement le législateur précise que "la gestion doit être rigoureuse et efficace selon les règles de l'économicité", mais puisque ces règles ne sont pas précisées et les contrôles sont

presque toujours de régularité et non d'opportunité et d'économicité, la liberté substantielle des choix reste vaste.

La dépense pour intérêts passifs sur les anticipations de la trésorerie est aggravée à la suite des délais du Trésor dans ses paiements. Cela implique pratiquement une "dévaluation" des sommes transférées équivalente aux intérêts passifs. Les taux sont très élevés (le double de ceux que les administrations locales payent à la Caisse des dépôts et consignations) car il s'agit de banques privées.

#### B. Dépenses d'investissements

Les investissements sont importants en eux-mêmes et pour l'incidence qu'ils ont sur les dépenses de fonctionnement. Ils concernent l'urbanisation primaire (réseau routier, places et parkings, égouts, éclairage public, etc.), l'urbanisation secondaire (crèches et jardins d'enfants, écoles primaires, marchés aux légumes, églises, installations sportives, centres sociaux), les frais d'entretiens extraordinaires des immeubles et des habitations populaires, les cimetières.

Les sources de financement sont:

a) L'autofinancement qui assume la forme de bonis de caisse, d'aliénation de biens, de contributions extraordinaires et de versements uniques ("una tantum").

b) L'endettement est diminué d'importance dans l'ensemble (après l'intervention de la Caisse de dépôts et consignations en 1977-78), cependant il reste la source primaire pour financer les investissements. Une limite est constituée par la règle - introduite en 1979 - que les emprunts doivent être remboursés à l'échéance et ne peuvent pas être prorogés (défense de consolidation).

L'endettement trouve une limite indirecte dans le fait que les intérêts passifs ne peuvent pas dépasser, dans l'ensemble, 25% des recettes. Les intérêts sont faibles car il s'agit surtout d'emprunts accordés par la Caisse des dépôts et consignations à un taux réduit. La Caisse est autorisée à émettre des emprunts pour un total de 5.750 milliards en 1984 et de 6.750 milliards en 1985. Il y a quelques limitations dans la destination. Le financement des instituts de crédit ordinaire est limité à un certain nombre de cas (égouts, habitations du type HLM, etc.).

5. Le système actuel reste provisoire. La différence productivité  
des dépenses locales et le mix entre financements autonomes  
et de transfert

Les finances locales italiennes ont touché le fond de la crise en 1976 à cause de la réforme fiscale inachevée. Cependant les racines sont plus profondes car elles sont liées à l'augmentation des dépenses plus qu'au manque de ressources ou, pour mieux dire, elles sont en relation avec l'impossibilité de couvrir totalement avec les recettes locales les dépenses engagées par les fonctions auxquelles les collectivités locales doivent faire face.

Dans la situation actuelle, il est difficile de penser que les recettes fiscales locales peuvent couvrir plus de 30 à 50% des dépenses (30% pour les communes avec un faible pouvoir fiscal, 50% pour celles qui disposent d'une large matière imposable). Par conséquent même dans le futur, les transferts financiers de l'Etat seront nécessaires pour intégrer les recettes locales et pour la péréquation verticale entre communes de dimensions différentes et l'horizontale entre communes de même classe démographique mais dotées de matière imposable différente.

Il ne faut pas oublier, au sujet des transferts de l'Etat, qu'une partie des dépenses des administrations locales concerne des services qui sont localisés dans le territoire de la commune, mais en faveur d'une population plus vaste. C'est le cas d'une ville chef-lieu de province, tandis qu'une grande ville et encore plus la capitale fournissent des services et des infrastructures qui avantagent la région ou la nation même. C'est donc logique qu'une partie du coût de ces services soit financée par l'Etat.

Le fond de la crise a été touché lorsque la "recette substitutive" des impôts locaux supprimés donnée par l'Etat était devenue absolument insuffisante - ajoutée aux recettes locales - à couvrir les dépenses, de façon que les administrations locales furent obligées à faire recours à l'emprunt et ensuite à payer des intérêts passifs, qui augmentaient de plus en plus à cause de l'inflation et de l'augmentation de la dette.

Nous avons vu que la résolution de la crise financière a traversé plusieurs phases /et que maintenant aussi la situation



Tableau III

Dépenses pour le personnel. Moyenne par tête  
Année 1979

Régions Géographiques	Classes démographiques						
	58,78	3.000-4.999	5.000-9.999	20.000-59.999	60.000-99.999	250.000-499.000	
Nord-Ouest	58,78	42,55	49,92	79,78	110,95	-	
Nord-Est	82,13	51,65	52,35	88,64	99,31	156,39	
Centre	118,11	76,55	78,56	86,93	120,40	156,10	
Sud	110,95	65,99	63,85	75,12	88,66	111,95	
Iles	113,17	68,08	59,50	77,79	94,31	180,38	
Moyenne nationale	76,64	57,97	58,92	80,80	103,44	162,35	

Source: G. Pola, I servizi comunali e i loro costi nel 1979 secondo i risultati di un'indagine campionaria, op. cit., p. 27.

reste incertaine et provisoire. Mon collègue Pica s'occupera dans son rapport des possibles solutions concernant l'augmentation des recettes fiscales. Moi, je me bornerai à quelques remarques sur les recettes de transfert.

Je pense notamment aux paramètres les plus convenables pour équilibrer les effets d'une répartition strictement basée sur des mesures "objectives" avec les exigences spécifiques de chaque collectivité locale. En effet, le coût supporté pour le même service varie beaucoup d'une commune à l'autre<sup>12</sup>, comme il en résulte des données du tableau III.

Cela est justifié pour la classe qui a jusqu'à 1.000 habitants car elle comprend des communes de densité différente (une centaine d'habitants font 10% de 1.000!), mais se justifie moins pour les autres classes, pour lesquelles, cependant, les différences restent très fortes. Par exemple, dans la classe 3.000-4.999, la dépense moyenne oscille entre 52,65 et 76,55 avec une variation de 48%. La variation est de 35% pour la classe 60.000-99.999.

Les données du tableau IV expliquent les raisons de ces divergences.

Les comparaisons, dans ce cas, se placent sur le plan dimensionnel. En effet, la dimension différente du service explique les divergences des coûts. Cependant l'expérience montre que les communes et leurs entreprises souvent ne réalisent pas la combinaison optimale des facteurs de production, notamment en ce qui concerne le facteur travail. Selon la recherche appliquée à la Toscane il résulte que, pour l'enlèvement d'un quintal d'ordures ménagères, le coût varie de 1.000 à 6.000 liras, même pour les communes de la même dimension. On remarque aussi que la dépense du personnel par unité produite varie fortement. Le gaz et l'abat-toir enregistrent un coefficient 0,6. Les autres valeurs aussi montrent une variation très marquée, qui s'explique, si l'on suppose que le nombre et la catégorie des travailleurs varient

<sup>12</sup> G. Pola, M. Marrelli, A. Troisi, S.E. Battiato, I determinanti delle spese nelle amministrazioni locali meridionali. A. Petretto, G. Pola, E. Giardina e S.E. Battiato, P. Bondonio, M. Marrelli, G. Coisis, Analisi dei costi dei servizi degli enti locali nel Mezzogiorno. Entrambi a cura del Formez, Napoli, 1983. A. Petretto, G. Maltinti, P. Meoli, C. Pagliuzzi, S. Pochini, S. Di Bono, Produttività e costi dei servizi pubblici in Toscana. IRPET, Firenze, 1983.

T a b l e a u IV  
Coût et productivité du personnel pour six services locaux en Toscane Année 1980

	Transports urbains	Gaz	Ordures Eclairages	Abattoirs	Etat-civil
Coût du personnel par unité de produit (en lires)	x 996,4 w 826,3 c.v. 0,29	18,6 40,9 0,60	3.246,0 5.427,0 0,42	9.025 20.718 0,64	2.278 6.326 0,56
Coût par employé (millions de lires)	x 17,5 w 13,8 c.v. 0,21	16,5 9,0 0,13	13,6 29,0 0,41	10,2 18,4 0,48	12,7 18,6 0,28
Produit par employé et unité	x 18.854 w 20.406 c.v. 0,33	1.063 1.656 0,48	4.622 7.046 0,39	1.314 1.785 0,40	6.690 12.060 0,47

x: valeur moyenne

w: amplitude de variation

c.v.: coefficient de variation

Source: A. Petretto, G. Maltinti, *Un'analisi comparata dei servizi e alcune considerazioni conclusive*, op. cit., IRPET, p. 322.

beaucoup pour des raisons qui ne sont que partiellement liées aux conditions techniques.

Enfin le coût moyen par unité (tableau V) confirme l'ampleur des variations, qui vont de 0,23 pour les transports à 0,65 pour l'eau potable et l'abattoir.

Etant donné cette situation, sur la base de quels paramètres est-il rationnel de calculer les transferts de l'Etat (ou des régions)? Je pense que l'on peut concentrer la réponse dans les considérations suivantes:

1°. Le critère de la simple couverture du déficit, c'est-à-dire le système de la "dépense historique", n'est pas acceptable car il produit des déséquilibres et stimule au gaspillage.

2°. Il n'est pas possible d'adopter des paramètres exclusivement "physiques" et économiques (une somme pour chaque km. de route ou d'égoûts, pour un écolier, etc.) car il faut tenir compte des conditions spécifiques.

3°. La solution doit être recherchée dans un système mixte qui stimule l'effort fiscal local et en même temps, atténue les inégalités horizontales et verticales. Les Fonds et les subventions spécifiques sont souhaitables pour financer les services comme les transports et la santé.

T a b l e a u V

Coût moyen par unité: valeur moyenne et indice de variabilité  
En lires par produit. Toscane 1980

	Valeur moyenne	Champ de variation	Coefficient de variation
Gaz	173	107	0,15
Ordures ménagères	4.287	6.800	0,40
Transports urbains	1.199	829	0,23
Abattoir	12.825	30.787	0,65
Aqueducs	384	796	0,65
Etat-civil	2.472	5.113	0,55
Eclairages	2.954	2.979	0,27

Source: la même du tableau IV, p. 313.

4°. L'extension de la taxation locale est absolument insuffisante et constitue à présent le principal problème qu'il faut résoudre.

Enfin, il est évident que les finances sont un instrument pour attendre certaines fonctions, mais la structure juridique et administrative des collectivités locales italiennes est dépassée, vieillie, ce qui revient à dire que la réforme des finances communales et provinciales reste liée à la réforme institutionnelle. Il faut notamment décider de la place des provinces entre les régions et les communes et il faudrait définir les formes organiques pour assurer aux régions urbaines l'unité et la coordinations des solutions.

Les mêmes concepts peuvent être expliqués en terme de budgets, c'est-à-dire de flux de recettes et de dépenses suffisantes et stables, de différente durée (budget annuel et budget de programme pour plusieurs années), de différent contenu (budget de compétence et budget de caisse) et dimension (budget général, budget annexes et des régies autonomes). Notre législation prévoit tous ces instruments, mais ne règle pas suffisamment les sources de financement de sorte qu'une claire division des pouvoirs et une définition des relations entre les gouvernements de différents niveaux n'est pas possible.