

Univerzita Palackého v Olomouci

Filozofická fakulta



LA COMPARAISON DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE ET DE LA
FRANCE DU POINT DE VUE DU FÉDÉRALISME FISCAL

LES PRINCIPALES RECETTES FISCALES ET LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES TCHÈQUES ET FRANÇAISES

Magisterská diplomová práce

Studijní program: Odborná francouzština pro hospodářskou praxi

Vedoucí práce: Doc. Mgr. Jaromír Kadlec, Dr.

Autor: Bc. Radek Pasák

Olomouc 2013

Univerzita Palackého v Olomouci

Filozofická fakulta

Déclaration

Je déclare que le présent mémoire de Master au thème « La comparaison de la République tchèque et de la France du point de vue de fédéralisme fiscal (Les principales recettes fiscales et la structure administrative des collectivités territoriales tchèques et français) » est le résultat de mon propre travail et que toutes les sources bibliographiques utilisées sont citées.

À Olomouc, le 10 avril 2013

Signature

Remerciement

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance à mon directeur de recherche, Monsieur Doc. Mgr. Jaromír Kadlec, Dr.. Je tiens également à remercier Monsieur Mgr. Geoffroy Yrieix Bletton. Ce mémoire de Master n'aurait pas pu être rédigé sans leur coopération, ses critiques, ses remarques, ses conseils ainsi que ses encouragements.

Tables des matières

Table des matières

Table des matières	4
Introduction	6
1. La théorie du fédéralisme fiscal	9
1.1 L'origine et la raison d'être du fédéralisme fiscal.....	10
1.2 Les modèles du fédéralisme fiscal	11
1.2.1 Modèle du fédéralisme fiscal centralisé	12
1.2.2 Modèle du fédéralisme fiscal décentralisé	13
1.2.3 Modèle du fédéralisme fiscal coopératif	15
1.3 La décentralisation fiscale.....	17
1.3.1 Le théorème de la décentralisation de Oates	18
1.3.2 La théorie de Tiebout.....	20
1.3.3 Le principe de subsidiarité	21
1.4 Les fonctions du secteur public.....	22
2. Les collectivités territoriales en France.....	26
2.1 Évolution de la décentralisation en France.....	27
2.1.1 Évolution historique de la décentralisation	27
2.1.2 La décentralisation depuis les années 80	28
2.1.3 La réforme de 2010 (la loi du 16 décembre 2010).....	30
2.2 La structure administrative des collectivités territoriales en France	31
2.2.1 La commune.....	32
2.2.2 Le département.....	35
2.2.3 La région.....	37
2.2.4 L'intercommunalité.....	41
2.3 Les principales ressources financières des collectivités territoriales en France	44
2.3.1 La taxe foncière sur les propriétés bâties	45
2.3.2 La taxe foncière sur les propriétés non bâties	45

2.3.3 La taxe d'habitation	46
2.3.4 La contribution économique territoriale	46
3. Les collectivités territoriales en République tchèque.....	50
3.1 Évolution de la décentralisation en République tchèque	51
3.1.1 Structure administrative avant l'année 1989	51
3.1.2 La transformation et le début de la décentralisation en République tchèque.....	52
3.1.3 Le programme SMART ADMINISTRATION	53
3.2 La structure administrative des collectivités territoriales en République tchèque	54
3.2.1 La commune « obec »	55
3.2.2 La région « kraj »	57
3.2.3 L'intercommunalité.....	59
3.3 Principales ressources financières des collectivités territoriales tchèques	61
3.3.1 La taxe sur la valeur ajoutée	62
3.3.2 L'impôt sur le revenu des personnes physiques.....	62
3.3.3 L'impôt sur le revenu des personnes morales	63
3.3.4 La taxe foncière et « autres impôts locaux».....	63
4. Application des aspects français dans les collectivités territoriales tchèques	65
La conclusion.....	70
Le résumé.....	73
Shrnutí.....	74
Abstract	75
Sources.....	78
Monografie.....	78
Sources électroniques.....	80
Annexe	83

Introduction

La problématique des finances locales est relativement nouvelle dans le domaine économique. Aujourd'hui les gouvernements mettent l'accent sur la décentralisation des compétences qui est le signe inséparable de la démocratie.

Le mode de division des compétences et des pouvoirs des collectivités territoriales est influencé par quelques principaux acteurs comme l'évolution historique, la tradition et les résultats des réformes contemporaines des collectivités territoriales. En plus cette division des relations entre « centre » représenté par le gouvernement de l'État, et les structures dépendantes qui sont représentées par les collectivités territoriales. Il faut mentionner que la mesure de la dépendance entre les différents niveaux de pouvoir dans l'État est étroitement liée au partage de compétences et des ressources financières. Cette problématique est un objet de l'étude de la théorie du fédéralisme fiscal.

La structure des collectivités territoriales se distingue selon le nombre de niveaux autonomes. En République tchèque on trouve deux niveaux autonomes *kraj* (équivalent de la région) et *obec* (équivalent de la commune). Les collectivités territoriales en France sont composées de trois niveaux autonomes qui sont la commune, le département et la région.

La décentralisation permet d'agir plus effectivement et de réagir plus flexiblement par rapport aux besoins de ses habitants. Elle assure donc une exploitation des dépenses publiques plus efficaces et plus économiques. Pour assurer de bons services, les unités décentralisées ont besoin de ressources financières sans lesquelles elles ont qu'un caractère formel.

La première partie de ce mémoire est la présentation de la théorie du fédéralisme fiscal qui est relativement nouvelle. La France commence à s'occuper de cette problématique dans les années 80. quand s'est passée la première vague de décentralisation. En République tchèque, la théorie du fédéralisme fiscal est connue depuis le début des années 90.

La deuxième partie est une analyse comparative de la structure des collectivités territoriales en République tchèque et en France. Pour bien comprendre la structure du système des finances locales, il faut faire la connaissance de la structure administrative des collectivités de ces deux pays. En France on va s'intéresser à l'article 72 de la Constitution qui définit les collectivités territoriales comme « *les communes, les*

départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. »¹ Le principal objet est d'analyser les collectivités territoriales métropolitaines (les communes, les départements, les régions). La structure des collectivités de la République tchèque est définie par la Constitution, partie 7 « Územní samospráva ». Elle nous dit que la structure territoriale se divise en collectivités territoriales inférieures (obce) et supérieures (kraje).²

Le thème de la décentralisation a été très discuté surtout dans le début des années 80, en France, quand ils sont entrées en vigueur les lois Defferre de 1982-1983.³ Il est bien vu que la problématique de la décentralisation a une longue tradition en France qu'en République Tchèque. La décentralisation en République tchèque a commencé dans le début des années 90. après la chute du régime communiste qui préférait un système plus centralisateur. La plupart des décisions et les finances venaient du centre.

L'État est comme un organisme, il se transforme toujours. Et il est évident que la collectivité territoriale une partie indispensable de la structure de l'État doit être transformée ou reformée aussi. Cette problématique sera une autre partie de ce mémoire. On va mettre l'accent sur les réformes en France parce que en République tchèque se sont passées seulement quelques réformes importantes qui seront exposées.

L'objet de ce mémoire est de comparer les différents systèmes des finances locales en France et en République tchèque. L'analyse se focalise sur les plus grandes parties des recettes des collectivités. Grâce à cette comparaison on pourrait dire quelle collectivité sait mieux gagner des ressources financières. En fait, ce thème nous permette de déterminer les défauts et les qualités des systèmes de recettes fiscales de collectivités territoriales particulières. Toutes les recommandations trouvées seront publiées dans la dernière chapitre qui pourrait servir de source d'informations dans la question de l'augmentation de l'indépendance financière et aussi de l'indépendance dans la prise des décisions.

¹ Assemblée Nationale: Fiche n° 11 : L'organisation territoriale de la France. [online]. [cit. 2012-09-25].

Dostupné z:

http://www.assembleenationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_11.asp

² Česká republika. Ústava ČR: Hlava sedmá: Územní samospráva. In: 1/1993 Sb. 1993. Dostupné z:

<http://business.center.cz/business/pravo/zakony/ustava-cr/hlava7.aspx>

³ Ce lois a diminué l'autorité de l'état en faveur des collectivités territoriales. L'état a donné aux régions et aux départements l'autorité exécutive et avec les communes ont formé la collectivité territoriale de la France.

Dans le domaine des questions générales du financement des collectivités territoriales on va s'intéresser et consulter les pensées d'un auteur Wallace E. Oates, du spécialiste américain le fédéralisme fiscal.

Pour trouver des informations spécialisées, on a utilisé principalement des oeuvres des spécialistes tchèques et français dans le domaine des finances locales et publiques. Il s'agit de spécialistes tchèques, surtout J. Peková et M. Jílek, comme spécialistes français on pourrait mentionner M. Mignolet et M. Bouvier. Dans l'utilisation de la littérature on va préférer la littérature tchèque pour exposer et présenter le regard tchèque.

Cet exposé pourrait être très utile pour les français et notamment pour de spécialistes l'Union européenne qui s'occupent de la décentralisation des pays membres. En plus ce mémoire aussi peut servir comme un guide du système financier et administratif des collectivités territoriales en France et en République tchèque.

Une source suivante des informations est la législation correspondante, des décrets gouvernementaux et des analyses financières des collectivités territoriales. Comme source Internet, on va utiliser le site de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) fournissant une vue globale, le site de la Direction général des collectivités locales (DGCL) qui fait la partie du site du ministère de l'intérieur français.

Enfin, il faut dire que toutes les institutions des collectivités territoriales ont besoin de ressources financières pour leur existence et pour la garantie des services publics.

1. La théorie du fédéralisme fiscal

La mission principale du secteur public est d'assurer une allocation effective des biens publiques. Pour assurer les biens il faut avoir des ressources financières. Et la théorie du fédéralisme fiscal s'occupe de cette problématique. Elle s'efforce de trouver les réponses sur les questions comment, combien et qui va obtenir les ressources ?

Selon Oates⁴ chaque secteur public a un caractère du secteur fédératif parce que toutes les décisions fiscales sont divisées parmi divers niveaux de la direction et de l'administration. Et donc on dépend toujours de la structure institutionnelle d'un État concret. W. E Oates dit aussi que le problème principal est la détermination des limites de la décentralisation. Quelles fonctions faut-il centraliser et lesquelles non? Le fédéralisme fiscal sonde des prépositions normatives et positives. Souvent il décide si la décentralisation ne passe pas la frontière imaginaire. Oates présente comme un exemple la situation dans l'Italie où le procès de la décentralisation pas bien structuré presque a divisé le pays en deux parties⁵.

La théorie du fédéralisme fiscal ne fait pas partie des finances publiques depuis longtemps. Le développement de cette théorie a commencé aux États-Unis dans la seconde moitié du 20ème siècle. Et c'était pour que les États-Unis aient une structure économique et politique totalement différente. Comme exemple on peut donner les caractéristiques du marché qui est parfaitement concurrentiel ou la possibilité de migration des gens dans les zones avec des différentes des charges fiscales⁶. Et donc il n'est pas possible d'appliquer exactement la même théorie du fédéralisme fiscal américain dans des conditions européennes sans aucune modification.

Cette théorie nous aide à comprendre la raison et le procès de la transmission des compétences dans la décision et du financement du gouvernement central aux collectivités territoriales inférieures.

⁴ Oates, W. E. Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výzkumů, In Finance a úvěr, 1991, roč. 41, č.6, s.261-275

⁵ *Journal of Economic Literature: An Essay on Fiscal Federalism*. University of Maryland: American Economic Association, 1999, roč. 37, č. 3. Dostupné z: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-0515%28199909%2937%3A3%3C1120%3AAEOFF%3E2.0.CO%3B2-A>

⁶ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 3., přepr. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2005. ISBN 8073570491.

1.1 L'origine et la raison d'être du fédéralisme fiscal

De nos jours, on pourrait constater que le fédéralisme fiscal s'oriente vers l'amélioration de la prise des décisions dans le gouvernement et dans le secteur public. Il sonde des relations financières entre le gouvernement central et les collectivités territoriales inférieures. Il s'occupe de l'optimalisation des recettes, la division de la responsabilité de l'allocation et du financement des biens publics parmi des niveaux particuliers du système fiscal.

Comme on a déjà dit le « boom » du fédéralisme fiscal a commencé après la seconde guerre mondiale. Il était la réaction à une flexibilité insuffisante et à l'inefficacité dans la prise de décision sur le niveau central. Tout ces inconvénients du système établi ont donné l'accès à la création des tendances pour renforcer une position indépendante de la collectivité territoriale.

L'utilisation de la théorie du fédéralisme fiscal en pratique s'est passée dans des pays européennes en deux étapes, la première parmi les années 50 et 70 du 20ème siècle. La deuxième étape date des années 70 jusqu'aujourd'hui. Cette période est caractérisée par un grand début de l'intervention de l'état dans l'économie notamment dans la position d'un instrument de la stabilisation.

La mission de la théorie du fédéralisme fiscal est la recherche des relations financières entre le gouvernement central et des niveaux inférieurs. Il s'occupe de l'optimalisation des recettes, la division de la responsabilité d'allocation effective des biens publics et leur financement par des particuliers niveaux des collectivités territoriales.

Elle veut trouver la réponse où et quand la décentralisation fiscale est encore fructueuse et si elle permet une allocation plus effectueuse que le gouvernement central. Elle veut déterminer les objectifs pour des particuliers aux niveaux des collectivités comment créer la structure des recettes et des dépenses.

Cette théorie recherche aussi les raisons d'allocation inefficace des moyens financiers et cherche les outils et les façons pour augmenter l'efficacité de cette allocation. Le fédéralisme fiscal touche partiellement aussi la compétence dans le domaine des impôts, des taxes et l'utilisation des transferts autrement dits les dotations⁷.

⁷ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1.vyd. Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-726-108-64

Le fédéralisme fiscal existe dans deux modèles qui s'appellent modèle horizontal et vertical. Ces modèles et leurs sous-catégories seront présentés dans le chapitre suivant.

1.2 Les modèles du fédéralisme fiscal

Pour qu'il existe plusieurs façons d'assurer le financement des compétences déléguées, la théorie du fédéralisme fiscal utilise quelques modèles fondamentaux. On distingue le modèle horizontal et vertical. La différence entre ces deux modèles est principalement dans la création des ressources financières. Ces modèles n'existent que dans la théorie. Un seul modèle utilisé en réalité est un modèle mixte qui est la combinaison de deux modèles précédents.

Le modèle horizontal fonctionne à base de coopération entre les différents niveaux gouvernementaux pour cette raison il est connu comme un modèle coopératif. Tous les niveaux gouvernementaux sont dans les relations financières qui se passent par la ligne horizontale. C'est à dire que les communes ou les régions ont les relations financières entre elle-même. Ici, il existe un système où quand les territoires plus riches fournissent les dotations aux territoires plus pauvres. On respecte le principe de solidarité⁸.

Ce modèle peut exister seulement dans une législation fédérale qui gère aussi le domaine d'impôt et financier. Il utilise un système de la division des recettes fiscales comme la taxe foncière ou la taxe d'habitation.

La politique fiscale et la législation fiscale sont centralisées et empêchent la naissance de la concurrence fiscale. Et grâce à cela, toutes les capacités financières des collectivités territoriales sont équilibrées⁹.

Le modèle vertical est caractérisé par une autonomie fiscale. Des niveaux gouvernementaux individuels décident dans la question de fiscalité librement. Chaque niveau gouvernemental est responsable de sa propre structure fiscale.

⁸ Le principe qui est basé sur la solidarité parmi les membres de collectivité territoriale.

⁹ JÍLEK, M. *Veřejné finance*. 1. Vyd. České Budějovice: Jihočeská univerzita, 1999. 230 s. ISBN 80-704-036-

1.2.1 Modèle du fédéralisme fiscal centralisé

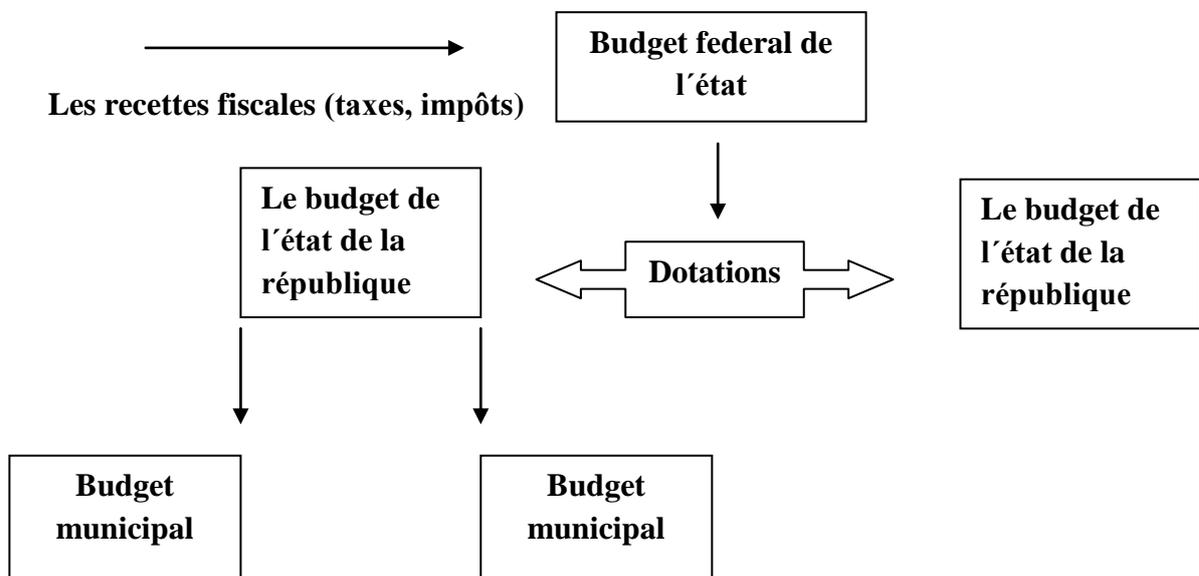
Ce modèle caractérise Peková¹⁰ comme un modèle où l'État est dans la position du sujet autosuffisant. Il a la suffisance des ressources financières pour assurer ses propres activités.

Parmi des caractéristiques fondamentales appartient la partie des recettes. La plupart des recettes d'impôts vont au budget de l'État ou il sont redistribués par des procès compétents. Ces procès sont principalement la redistribution des dotations, par lesquelles l'État influence remarquablement la décision des unités fiscales¹¹. La question des dotations est subordonnée à la décision des députés au niveau central notamment pendant la ratification du budget.

Dans cette situation, c'est seulement l'État qui peut assurer la même qualité et quantité des biens publics. En plus toutes les fonctions de l'économie publique comme la fonction de stabilisation, d'allocation et de régulation sont exécutés par l'État.

. Les fonctions et les relations sont bien illustrées sur l'image 1.

Image 1: Le modèle du fédéralisme fiscal centralisé



¹⁰ PEKOVA, J., *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. str.169.

¹¹ PEKOVA, J., *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. str.170.

Il faut constater que cette situation cause une production et distribution inefficace. L'état est dans la position du monopole sur le marché des biens publics et donc il peut déterminer les prix et personne n'a possibilité de le concurrencer¹². Comme un exemple on peut donner la situation quand la société ferroviaire tchèque « České dráhy » qui avait le monopole sur tout les réseaux ferroviaires et pouvait fixer les prix avant l'entrée de la société privée « Student Agency ».

Ce système était dans une certaine mesure utilisée en France jusqu'à l'année 1983 et en République tchèque était exercé pendant l'époque communiste. L'existence des collectivités territoriales était plutôt formelle car elles n'avaient pas ses propres ressources et elles étaient dépendantes de dotations du centre.

1.2.2 Modèle du fédéralisme fiscal décentralisé

L'autosuffisance joue un rôle clé dans le modèle du fédéralisme fiscal décentralisé. Il s'agit de l'autosuffisance des collectivités territoriales intérieures. Cette autosuffisance est étroitement liée avec la délégation de compétences. La délégation des compétences est accompagnée par la capacité de créer la structure de ses propres recettes. La chose essentielle est que la collectivité doit assurer une telle capacité financière pour qu'elle puisse financer toutes ses dépenses. Dans ce cas on évite la fonction redistributive de l'état.

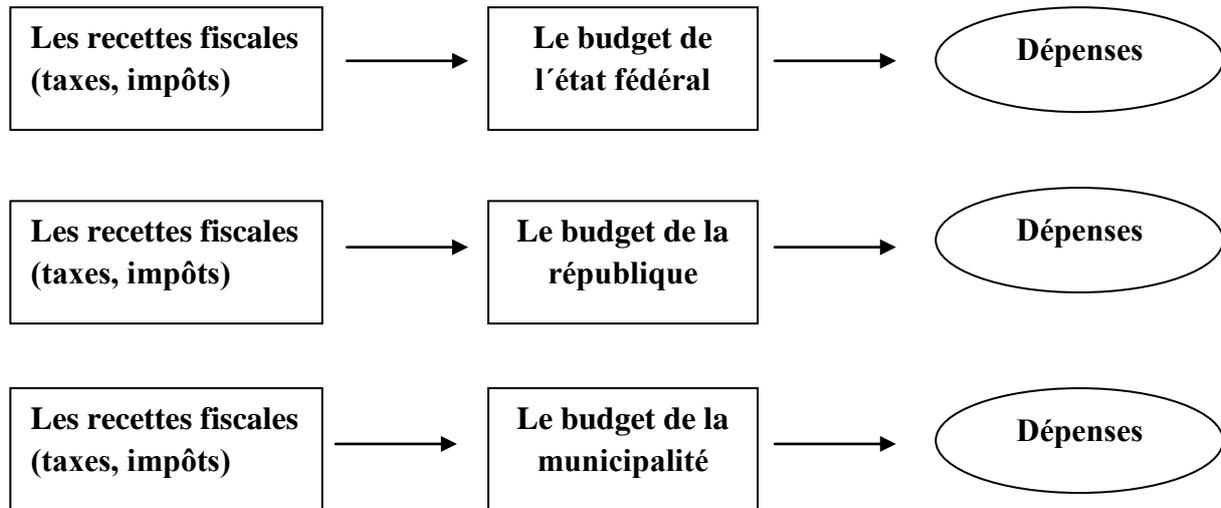
Il faut dire que ce modèle est aussi seulement illustratif et il ne peut pas fonctionner en réalité. L'existence et le fonctionnement de ce modèle est conditionné par la structure fiscale garantissant des recettes suffisantes et toutes les taxes locales.

Le premier problème du fonctionnement de ce modèle est l'instabilité dans le domaine des recettes fiscales en plus les dépenses publiques ont la tendance à osciller. Elles se changent et réagissent selon les besoins actuels. Un autre problème est l'origine de la concurrence fiscale qui peut donner la naissance de la rivalité parmi les collectivités particulières. Ce type de problème, on peut trouver aux États-Unis où les gens déménagent dans les zones avec les impôts moins élevées.

Par contre ce système permet aux citoyens de choisir le territoire qui assure une combinaison optimale des biens et des services publics par rapport aux charges fiscales.

¹² PILNÝ, J., *Veřejné finance*. 1. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 1996. str.173.

Image 2: Le modèle du fédéralisme fiscal décentralisé



Comme on a déjà dit ce modèle est en pratique inapplicable de même que le modèle centralisé. On pourrait constater que les dépenses publiques ont toujours la tendance croissante et les recettes la tendance décroissante. Ce modèle contribue à la situation quand l'autonomie locale est forcée d'ouvrir un crédit pour financer ses dépenses.

La plupart des collectivités tchèques et françaises résolvent la question de l'endettement incontrôlable et continu. Par exemple la dette des collectivités locales en France en 2010 était 124,3 milliard d'euros¹³ en total.

Le secteur public est chargé de remplir 3 fonctions fondamentales de l'État qui sont la fonction de la stabilisation, d'allocation et de la répartition. Le fonctionnement du modèle décentralisé est une fonction essentielle de la fonction d'allocation. À la différence du modèle centralisé qui utilise les fonctions de la stabilisation et de la distribution au détriment de la fonction de l'allocation.

À la fin il faut constater que en réalité, est utilisé le modèle coopératif qui est un mélange des modèles précédents. Il sera présenté dans la chapitre suivant.

¹³ DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Les collectivités locales en chiffres 2012: Les chiffres clés des collectivités locales* [online]. 2012 [cit. 2012-10-15].

1.2.3 Modèle du fédéralisme fiscal coopératif

La structure du modèle coopératif est utilisée en République tchèque quelques années après la chute du régime communiste. Il est composé de certains éléments de la décentralisation. Les recettes fiscales du budget de la collectivité territoriale tchèque sont déterminées en vertu de la loi qui s'appelle « Zákon o rozpočtovém určení daní »¹⁴. Le reste de relations fiscales est défini par la loi de règles budgétaires et la loi du budget de l'État pour l'année correspondante.

Puisque la plus grande partie des recettes fiscales est centralisée dans le budget de l'état et les recettes décentralisées ne sont pas suffisantes pour couvrir les dépenses de la collectivité, il faut faire la répartition. La répartition se passe par la forme des dotations qui vont du budget de l'état aux budgets des régions « krajů » et communes « obcí ». Les flux financiers en République tchèque ont la direction vertical.

Depuis l'année 2001, les communes ont des recettes fiscales renforcées par le part de la taxe sur la Valeur ajoutée. La part des impôts sur les revenus et la part de la taxe sur la Valeur ajoutée font la partie des recettes fiscales des régions depuis l'année 2002.¹⁵

À la différence de la répartition des recettes fiscales des collectivités territoriales tchèques, la répartition en France présente parfois les flux des recettes fiscales horizontales. Pour les collectivités françaises est caractéristique une haute compétence dans la contribution économique territoriale. Cette contribution a remplacé la taxe professionnelle en 2010¹⁶. La contribution peut produire une certaine inégalité parmi les communes. Elle peut influencer la position fiscale de certaines communes. Pour éviter cette situation, les communes qui ont les revenus fiscaux les plus grands, sont obligées de les transmettre aux collectivités défavorisées qui n'ont pas un si haut niveau de

¹⁴ Loi qui détermine quelles recette vont au budget de l'état et lesquelles au budget de la collectivité.

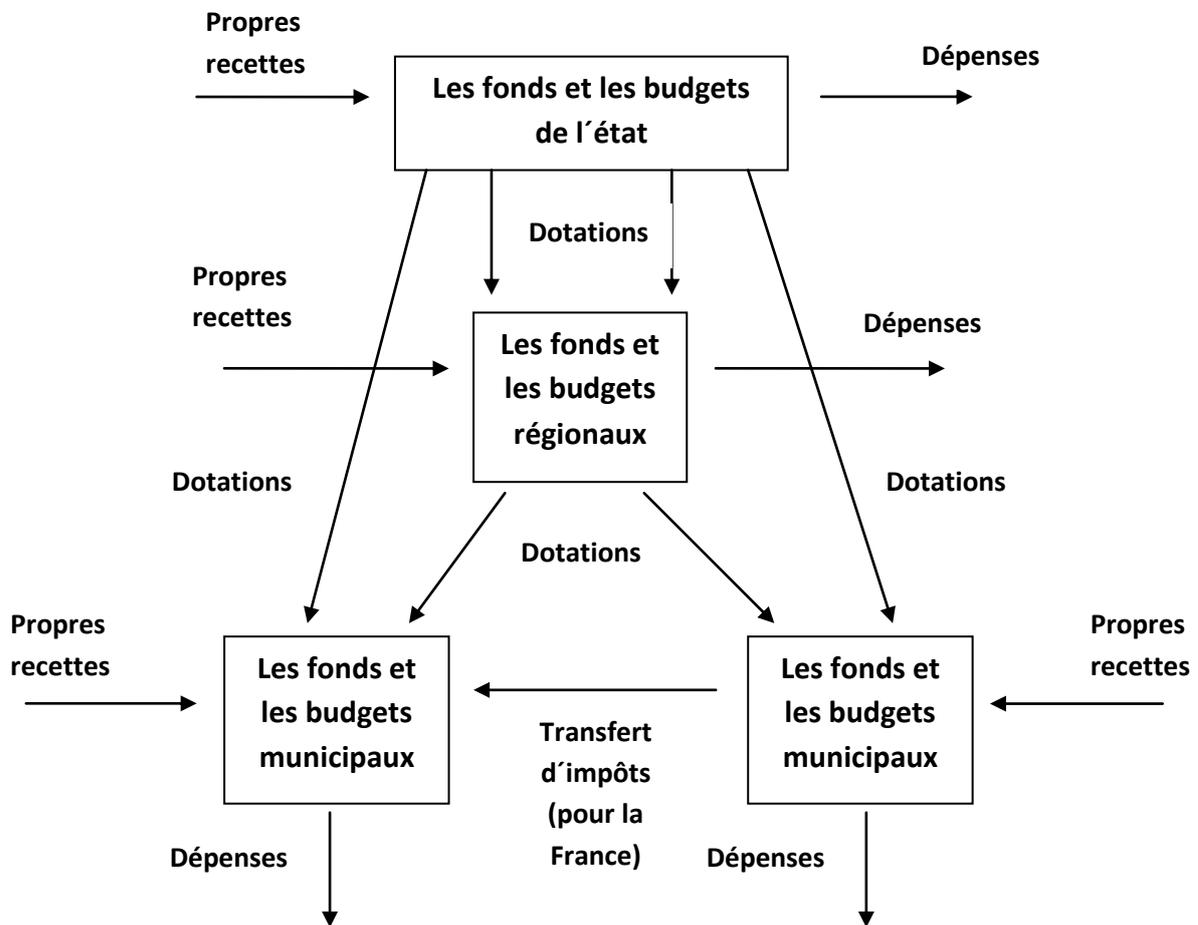
¹⁵ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5

¹⁶ Ministère de l'économie et des finances: Contribution économique territoriale. [online]. [cit. 2012-10-16]. Dostupné z:

http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/professionnels.impot;jsessionid=SCIYSAWJONLNQFIEIQCFE?espId=2&pageId=prof_cfe&impot=CFE&sfid=50

recettes fiscales.¹⁷ Ce système s'appelle le fond de péréquation qui sera encore plus spécifié dans la chapitre orientée sur la France.

Image 3: Le modèle du fédéralisme fiscal coopératif



Ce modèle démontre que chaque partie de ce modèle a ses propres recettes qui assurent un certain niveau de l'autonomie. On pourrait dire que ce modèle est utilisé dans toute l'Europe. Selon les traditions et l'évolution historique les modèles ont tendance à être plus centralisés ou décentralisés. Par exemple les pays comme l'Angleterre ou l'Autriche sont des pays plutôt centralisés. Comme les pays décentralisés sont considérés la France ou la Belgique.

Un bref résumé nous donne W. E Oates qui dit que le secteur public où la décision est complètement centralisée ou par contre décentralisée est impensable. L'État

¹⁷ Vie publique: Qu'est-ce que la péréquation ?. [online]. [cit. 2012-10-22]. Dostupné z: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/qu-est-ce-que-perequation.html>

concret et l'évolution sont la résultante de deux tendances, à la centralisation d'un côté et à la décentralisation à l'autre côté. L'évolution oscille d'une partie à l'autre.¹⁸

Il est vrai que tous les pays sont toujours en train de chercher une structure optimale dans le domaine du fédéralisme fiscal.

1.3 La décentralisation fiscale

La décentralisation fiscale est un thème fréquent pour les débats des économistes à travers le monde. En fait, chaque gouvernement de l'État qui est décentralisé résout la question jusqu'à quel niveau laisser décider une unité administrative inférieure seule.

La délégation des compétences permet une allocation plus effective et économique parce qu'elle est plus près des citoyens du territoire donné. Pour cette raison, il est possible de mieux répondre aux besoins de la population et augmenter le niveau de la contrôle d'un côté de la population.

Il s'agit d'un procès où les recettes des budgets administratifs inférieurs sont renforcées et l'indépendance dans la prise des décisions augmente.

Pour une vraie bonne allocation il faudrait limiter spatialement la production au niveau municipal. Le théorème de décentralisation de Oates dit que: « *incitant à une allocation décentralisée des biens publics dits locaux, qui bénéficient d'une zone géographiquement limitée, afin de prendre en compte au mieux les préférences locales des agents et une allocation centralisée des biens publics dits centraux, qui profitent à l'ensemble de la fédération.* »¹⁹

Dans les chapitres suivantes on va présenter plusieurs théories qui s'occupent de la décentralisation et donnent différentes opinions sur cette problématique. La compréhension de ces théories aide de découvrir certains inconvénients et problèmes dans le domaine du financement et d'allocation des biens et services publics. Le dernier

¹⁸ Oates, W. E. Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výzkumů, In Finance a úvěr, 1991, roč. 41, č.6, s.261-275

¹⁹ BARBIER-GAUCHARD, Amélie a Bernard Daffon et Guy Gilbert PRÉFACE DE MICHEL DÉVOLUY. *Intégration budgétaire européenne: enjeux et perspectives pour les finances publiques européennes.* Bruxelles: De Boeck, 2008. s. 27 ISBN 978-280-4156-558.

chapitre s'oriente vers le principe de la subsidiarité qui occupe une place très importante dans la problématique de la décentralisation.

1.3.1 Le théorème de la décentralisation de Oates

Wallace E. Oates adopte une attitude que le secteur public a toujours une nature fédérative. Il s'agit toujours de la division des compétences parmi des divers niveaux de l'administration centrale et locale. Pour cette raison, le fédéralisme fiscal concerne aussi les États non fédéraux comme la république ou le royaume.

Pour Oates est très important un aspect spatial parce qu'il détermine la diversité des besoins et des préférences des consommateurs des biens et des services publics. Son idée principale est qu'une attribution uniforme des biens publics par le gouvernement central n'est pas toujours optimale et effective. Il souligne un fait que le gouvernement local sait réagir aux besoins de ses résidents beaucoup plus effectivement et plus vite. Il est capable de mieux garantir la prospérité à ses habitants.²⁰

Avec l'augmentation de la diversité des préférences, l'attribution centrale cause souvent les pertes et l'inefficacité dans l'allocation des ressources. Ce fait est démontré par le théorème de la décentralisation.

Les conditions du fonctionnement de ce modèle sont une hétérogénéité des préférences de la demande quand les courbes de la demande sont relativement loin l'une de l'autre. Plus la diversité de la demande est petite, plus les différences de la perte sont plus petites dans ce modèle. Une autre condition est l'inexistence des substituts des biens publics parce que les pertes sont plus petites quand l'élasticité de la demande augmente.²¹

Un graphique suivant visualise deux communautés et leurs demandes (D_1 et D_2). Et il mentionne que moins que les demandes sont élastiques, la perte produite par la centralisation est plus grande.

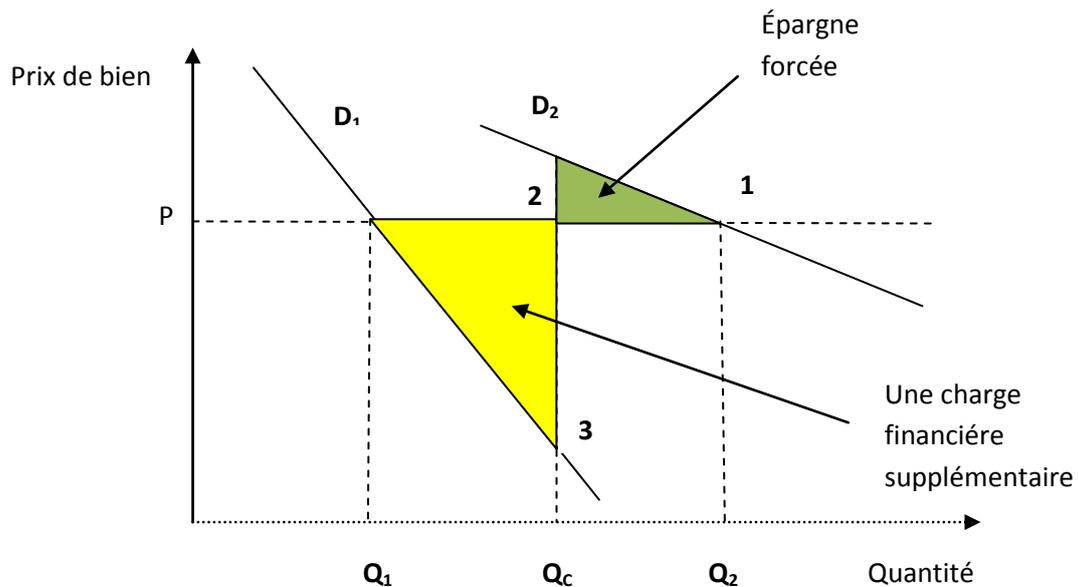
Les recherches démontrent que la demande de biens publics locaux est très inélastique dans la plupart de cas. La détermination du niveau de la consommation des biens publics venant du centre peut causer des pertes graves. Ce fait est bien illustré sur

²⁰ Blíže viz Oates, W. E. An Economist's Perspective on Fiscal Federalism. In Oates, W. E. The Political Economy of Fiscal Federalism. Toronto: Lexington Books, 1977, p. 3-20.

²¹ HAMERNÍKOVÁ, B., KUBATOVÁ, K., *Veřejné finance*. 1. vyd. Praha: EUROLEX, 2004. str. 235-237.

le graphe suivant ou le prix de bien ou service public est marqué comme P et la quantité comme Q_c détermine la solution de compromis fixée par le centre. Et pendant cette fixation arrive à une charge financière supplémentaire, le surplus des biens. dans la première commune tandis que la seconde commune est obligée d' épargner.

Image 4 : Le théorème de décentralisation de Oates



La légende:

P- Prix de bien public

Q_1, Q_2 -Niveaux de la consommation dans la première et la deuxième communauté

Q_c - Niveaux compris déterminé par le centre

D_1, D_2 - Demande dans la première et la deuxième communauté

Source : JACKSON, P.M., BROWN, C.V., *Publique sector economics*. 4. vyd. Oxford UK: Blacwelle, 1990. str 262

Bien que le théorème de décentralisation contienne beaucoup de conditions qui ne sont pas valables en réalité, il est devenu un argument très important pour une approche décentralisée.

Une phase d'évolution suivante de ce modèle est la décentralisation des recettes fiscales. Par exemple la commune peut précisément déterminer à ses residents le prix

des biens publics ce qui permet à la collectivité d'exploiter ses ressources plus effectivement.

1.3.2 La théorie de Tiebout

Ch. M. Tiebout suppose que les consommateurs « les ménages » sont mobiles et choisissent une telle communauté qui peut satisfaire leur besoins de la meilleure façon. M. Mignolet parle du « vote par les pieds » qui selon lui : « *constitue la toile de fond théorique de l'ensemble de la théorie du fédéralisme budgétaire. Sous les hypothèse de mobilité parfaite des agents économiques, d'absence d'économie d'échelle et d'effet de débordement, elle déclare que chaque agent choisit son lieu de résidence dans la région qui offre la combinaison qu'il préfère de biens public et de pression fiscale*²². » Cette théorie explique que la décentralisation peut améliorer l'allocation des ressources dans le secteur public quand la prise de décision dans la production est plus proche des préférences locales²³. Dans ce cas les représentants seront obligés de réagir sur les besoins de ses résident pour éviter leur sortie. Ce fait devrait provoquer l'origine de la concurrence, qui est demandée dans une certaine mesure.

Tiebout a créé cette théorie dans un contexte plus-tôt américain où la mobilité des agents économiques est plus fréquente qu'en Europe. Oates²⁴ voit dans un fonctionnement de cette théorie quelques problèmes. Il critique principalement la mobilité insuffisante qui est causée par des relations sociales dans un lieu de séjour. Il faut aussi calculer les charges de la mobilité et les problèmes avec le logement. Le dernier problème est la situation sur le marché de travaux. Il n'est pas assuré qu'un individu va obtenir le travail pareil comme dans la place d'où il est venu.

La théorie de Tiebout présente le point de vue américain sur la décentralisation fiscale parce que la mobilité des agents économiques est une caractéristique principale pour les États-Unis. La République tchèque avec sa petite superficie est pour

²² MIGNOLET, Michel.

, 2005, 410 p. ISBN 28-041-4890-4.

²³ MIGNOLET, Michel.

, 2005, 410 p. ISBN 28-041-4890-4.

²⁴ Oates, W. E. The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis. *Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1968, vol. 77, no. 6, p. 957-971.

l'application de cette théorie très inconvenante. La France a une superficie plus grande mais elle n'est pas toujours comparable avec les États-Unis.

1.3.3 Le principe de subsidiarité

Le terme la « subsidiarité » est connu depuis longtemps. Les premiers inventeurs indirects de la subsidiarité étaient par exemple Aristote qui défini la subsidiarité comme « l'art de gouverner les hommes libres ». Le rôle du gouvernement est « d'assurer, d'accroître ou de conserver la perfection des êtres dont il a la charge ». J. Locke parle de pouvoir à ses sujets dans le respect de leur nature. On peut le trouver dans les rapports entre et les Länders en République fédérale d'Allemagne²⁵.

Aujourd'hui ce terme est souvent mentionné dans la contexte de l'Union Européenne. Ce principe est l'un des plusieurs articles qui compose la traité de Maastricht (art.5 du traité instituant la Communauté européenne). Cet article parle du principe que l'Union européenne peut intervenir seulement dans les situations où les États membres ne peuvent pas résoudre ce problème de la façon plus efficace. La subsidiarité est définie comme:« *Principe qui consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace*». ²⁶ Parmi les premiers partisans de la subsidiarité était J. Delors, 8^e président de la Commission européenne. Pour la subsidiarité lui n'est pas seulement une limite à l'intervention d'une autorité supérieure vis-à-vis d'une personne ou d'une collectivité qui est en mesure d'agir elle-même, c'est aussi une obligation pour cette autorité d'agir vis-à-vis de cette personne ou de cette collectivité pour lui donner les moyens de s'accomplir.

Cette époque est caractérisée par la renaissance de « l'État de providence » qui était construit après la deuxième guerre mondiale pour redémarrer l'économie et distribuer d'un « bien-être généralisé ». La crise économique a largement démontré certains inconvénients du modèle de l'Etat providence comme par exemple le taux de

²⁵ Vie publique: Qu'est-ce que le principe de subsidiarité ?. [online]. [cit. 2012-10-29]. Dostupné z: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/fonctionnement/france-ue/qu-est-ce-que-principe-subsidiarite.html>

²⁶ Vie publique: Glossaire de Vie publique. [online]. [cit. 2012-10-29]. Dostupné z: <http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/subsidiarite.html>

chômage. De plus en plus, les caractéristiques de la prise de décision de l'État comme l'anonymité ou la complexité sont peu supportées et le grand et l'énorme n'est pas toujours la garantie de l'efficacité.²⁷ La subsidiarité est basée sur la division des compétences et des moyens vers des unités inférieures comme ce sont les communes et régions qui sont plus informées que le centre (l'État). L'État devrait intervenir seulement dans les situations où il n'existe pas d'autre solution.

1.4 Les fonctions du secteur public

Le secteur public exécute plusieurs fonctions qui ne peuvent pas être exécutées par les agents privés. Le spectre des raisons pourquoi les agents privés ne peuvent pas exécuter ces fonctions est très large. Comme exemple on peut donner la problématique dans le domaine criminel. Supposons que la maison d'arrêt est un agent privé qui veut maximiser le profit. Théoriquement dans cette situation, les gens condamnés pourraient vendre le service extra ou dans le cas extrême payer sa liberté. L'augmentation de l'influence des agents privés diminue le respect de la loi en général. L'argent est en train de devenir un outil principal dans la prise des décisions.

Les fonctions du secteur sont classées en trois catégories principales. M. Mignolet parle d'allocations des ressources en référence à la notion d'efficacité, répartition en liaison avec des préoccupations d'équité et intervention de l'État à des fins de stabilisation macroéconomique et de promotion de la croissance²⁸. Certaines parties de la littérature économique nomme encore une fonction de régulation qui sert à produire des normes législatives (régulation du marché financier pour diminuer les risques provenant des commerces).

Les théories du fédéralisme fiscal résolvent la question de savoir dans quel niveau il est encore convenable de décentraliser ces trois fonctions par rapport aux ressources financières qui sont indispensables.

²⁷ Rapport préparé pour le Comité Directeur des Autorités Locales et Régionales. *Définition et limites du principe de subsidiarité*. Strasbourg: Éd. du Conseil de l'Europe, 1994. ISBN 92-871-2521-X.

²⁸ MIGNOLET, Michel.

, 2005, 410 p. ISBN 28-041-4890-4.

La première fonction d'allocation est basée sur un assurance et un financement des biens publics par des niveaux de gouvernement inférieurs. Il y a toujours une question si les biens publics devraient être financés par l'état ou par des particuliers niveaux de la collectivité. Une certaine décentralisation permet de mieux réagir aux spécificités des économies locales et régionales. Les collectivités disposent des informations plus précises de l'état de l'économie et des besoins de ses résidents.

La théorie du fédéralisme fiscal souligne le besoin de l'assurance des biens publics dans l'accord avec les préférences des consommateurs qui les paient par l'intermédiaire des impôts ou des taxes. Et donc le profit de la consommation de cette sorte des biens est spatialement limitée.

Dans son ouvrage fondamental « Public Finance in Theory and Practice » Musgrave propose et parle de la typologie des trois fonctions de l'État parmi lesquelles appartient aussi la fonction d'allocation.

Il donne quelques exemples par lesquels il justifie l'intervention de l'État dans la fonction de l'allocation des ressources. Le premier exemple est la réglementation du jeu de marché. L'État assure les contrats et donc la fonction de justice. Un exemple suivant est le cas de l'apparition d'externalités positives ou négatives. Il s'agit d'externalités ou d'un effet externe quand le comportement d'un agent a un effet sur la satisfaction d'un autre agent et que cet effet ne passe pas par le système des prix. Musgrave parle du marché du logement d'un quartier. L'intervention de l'État est dans cette situation justifiée par la présence d'externalité qui se produit quand les agents prennent en compte le coût privé (coût pour l'individu) d'une production et non le coût social (coût pour la société). L'État intervient aussi dans le domaine des biens tutélaires qui sont librement produits et consommés sur le marché, mais en quantité excessive ou insuffisante suivant des critères politiques ou moraux (alcool, drogue, santé).²⁹

Parce que la défense nationale et le service de justice sont les biens chez lesquels la consommation n'est pas limitée spatialement ils sont financés et dirigés par le centre et il n'est pas possible de décentraliser leur fonctionnement.

²⁹ MAYA BACACHE-BEAUVALLET, Florian Mayneris. *Le rôle de l'État: fondements et réformes*. Bréal, 2006. ISBN 27-495-0599-2.

La fonction de répartition sert à la modération des écarts sociaux et économiques qui sont produits par l'activité du mécanisme du marché. On utilise plusieurs outils comme les transferts ou les prestations. L'utilisation de ces outils est déterminée par le choix public. Les outils principaux sont déterminés par le gouvernement central et le reste dépend de la décision des collectivités.

Par la fonction de répartition sont aussi modérés les écarts parmi les collectivités particulières. La répartition se passe sur la base du principe de justice et généralement du principe de la solidarité.

Les collectivités ont généralement un pouvoir législatif très limité et donc elles peuvent diriger seulement une petite partie de répartition et donc la fonction de la répartition est plus centralisée que décentralisée.

Comme exemple supposons que la collectivité territoriale avec une haute concentration des résidents indigents devrait prélever les impôts plus hauts qu'un territoire prospère. Cette situation provoquerait la migration des résidents riches dans les zones avec un niveau de taxes plus bas. Et enfin ce résultat donnerait naissance à l'origine des différences extrêmes entre les revenus des résidents des zones particulières.³⁰

La fonction de stabilisation est basée sur l'utilisation des ressources financières du budget de l'État. Grâce à ces ressources l'État peut intervenir dans le fonctionnement du mécanisme du marché. Selon Musgrave³¹ l'État a deux objectifs principaux. Le premier objectif est la régulation de l'économie où on parle du plein emploi des facteurs de production et en particulier du travail et le second est la stabilisation des prix, il faut éviter les changements graves par rapport aux niveaux de prix. R. Musgrave préfère la vision keynésienne. Les dépenses publiques devraient stimuler ou freiner la demande globale. Dans ce cas le problème dominant est le choix entre l'inflation et le chômage. Dans ce domaine les pouvoirs publics pratiquent des politiques contracycliques. En période de récession, on augmente le taux de dépenses publiques pour soutenir l'économie et en période de croissance, on devrait réduire les

³⁰ BROWN, C et P JACKSON. *Public sector economics*. 4th ed. Cambridge, Mass., USA: B. Blackwell, 1990, xv, 622 p. ISBN 06-311-6208-9.

³¹ Bertrand Lemennicier: Les trois fonctions de l'État par R. Musgrave. [online]. [cit. 2012-11-12]. Disponible sur: <http://lemennicier.bwm-mediasoft.com/displayArticle.php?articleId=111>

dépenses ou de relever des prélèvements. Le problème c'est que les dépenses publiques s'élèvent depuis une longue période et aujourd'hui il n'existe presque aucun pays où les dépenses publiques sont plus petites que le revenu national.³²

La fonction de stabilisation touche les thèmes qui sont très sensibles dans la politique contre le chômage. Pour cette raison, la solution à ces problèmes n'est pas facile à trouver.

³² OTTAVJ, Jean-Didier Lecaillon; Jean-Marie Le Page; Christian. *Economie contemporaine. Analyse et diagnostics. 3rd updated and expanded ed.* 3e éd actualisée, enrichie et augm. Bruxelles: De Boeck Université, 2008. ISBN 978-2-8041-5955-9.

2. Les collectivités territoriales en France

Ces dernières années, les gouvernements des pays d'Europe sont influencés par une grande tendance à la décentralisation. Le gouvernement central renonce au pouvoir à l'avantage des collectivités territoriales ce qui permet une plus grande participation des citoyens à la performance de l'administration publique.

Le mot administration signifie deux choses. La première est la fonction quand l'administration veut répondre de la meilleure façon aux besoins d'intérêt général de la population. La seconde est comprise comme un ensemble de personnes morales qui accomplissent ces activités³³.

Cette partie a pour objet d'exposer et d'analyser la structure administrative et son évolution en France. Le pays sera analysé du point de vue administratif et financier. Du point de vue administratif ces deux pays sont différents et pour cette raison il est important d'exposer ses structures administratives. Dans le domaine financier on va s'orienter vers les plus grandes parties des recettes des collectivités territoriales en République tchèque et en France.

³³ Vie publique: Qu'est-ce que l'administration ?. [online]. [cit. 2012-11-12]. Dostupné z: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/comment-definir-administration.html>

2.1 Évolution de la décentralisation en France

2.1.1 Évolution historique de la décentralisation

Les premières démarches pour la décentralisation ont été faites en avril 1919 quand le Ministre de l'industrie et du commerce Etienne Clementel a présenté le « projet » de la division du pays en dix-sept « groupements économiques régionaux ». Ces groupements peuvent être classifiés comme les premières régions. On peut dire que cette régionalisation économique était la ligne directrice de la décentralisation qui sera constituée sous les IV^{ème} et V^{ème} Républiques.³⁴

En 1941 sont nommés les préfets par le gouvernement de Vichy. Le nombre des préfets était dix-huit et ils étaient consacrés comme les exécutants du pouvoir central en fait de police, logistique, alimentation et prix. En 1944, on a créé la fonction de Commissaires de la République. Cette fonction sera restaurée en mars 1946 et la Constitution française du 27 octobre 1946 accorde un titre aux collectivités territoriales.

La période d'après-guerre est caractérisée par des grandes inégalités dans le développement régional dans le contexte de standardisation économique. La capacité départementale était jugée comme insuffisante pour le développement économique et social. Pour cette raison, les décrets de 1955-1956 amènent vingt-et-une « régions de programme ». Le problème était que ces regroupements de départements n'étaient pas des entités administratives nouvelles et en plus sa position n'était pas si importante que les collectivités locales.

L'instauration de la V^{ème} République est liée à la fin de la guerre d'Algérie. Charles de Gaulle après son retour au pouvoir lance le décret du 14 mars 1964 qui dit que la régionalisation est la clé de rénovation de l'État. Selon De Gaulle le département et la commune ne correspondent pas aux réalités économiques à la différence de la région. Le statut de région est déterminé par la loi du 5 juillet 1972, les régions ont le statut d'établissement public, ils sont les personnes morales soumises au principe de spécialisation. Le région a le rôle coorditatif dans le développement économique régional et dans la réalisation d'équipements d'intérêt régional.

³⁴ De la centralisation à la décentralisation. In: [online]. [cit. 2012-11-15]. Dostupné z: Databáze

2.1.2 La décentralisation depuis les années 80

Le début des années 1980 est toujours caractérisé par une approche centralisée. La conscience de cette situation amène la première réforme en 1982. La réalisation de la décentralisation permet de déplacer la performance de l'administration publique plus proche du peuple. Ce fait facilite le renforcement de la démocratie locale et la rationalisation de l'administration. Le gouvernement central transfère les pouvoirs en forme de « blocs » en cherchant la meilleure façon de déléguer ces « blocs » de pouvoirs au niveau approprié. En 1986 est élue le conseil régional par le suffrage direct universel qui a dans les compétences de contrôler la gestion économique et financière des collectivités soumise. En effet, il est possible de voir une certaine symbolique dans l'évolution des autonomies locales, quand le contrôle *a priori* a été remplacé par un tableau récapitulatif *a posteriori*.³⁵

Le processus de la décentralisation en France est divisé en deux grandes étapes. La première s'appelle l'« Acte I » de la décentralisation de 1982 aussi appelé les lois de Deferre et l'« Acte II » en 2003.

L'acceptation des lois Deferre de 1982-1983 diminue le pouvoir central en faveur des collectivités locales. C'est à dire que les départements et les régions ont une autorité exécutive et en plus la région fait la partie des collectivités territoriale au même titre que la commune et le département. Cet acte délègue aux collectivités les compétences qui concernent plusieurs domaines comme le logement, la formation professionnelle, l'action sociale, la santé et les transports. Les aides financières de l'Etat aux collectivités sont sous la forme de dotations (dotations globales de fonctionnement, d'équipement, de décentralisation).³⁶ La délégation de ces compétences assure une plus grande souplesse et effectivité dans une allocation des biens publics. Il est bien vu que la délégation des compétences touche principalement les domaines sociaux parce que les collectivités disposent des connaissances beaucoup plus précises et savent mieux comment répondre aux besoins de ses résidents. Selon l'OCDE³⁷ cet Acte servait comme

³⁵ *OECD territorial reviews*. Paris: OECD, c2006, 210 p. ISBN 978-926-4022-652.

³⁶ Vie publique: Les collectivités territoriales dans les Constitutions françaises. [online]. [cit. 2012-11-20]. Disponible z: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/collectivites-territoriales-constitutions-francaises.html>

³⁷ *OECD territorial reviews*. Paris: OECD, c2006, 210 p. ISBN 978-926-4022-652.

un compromis entre des fortes tendances qui préféreraient le modèle traditionnel avec un forte gouvernement central et un grand nombre de communes et les tendances pour le renforcement du rôle de la région et la réduction des communes.

L'Acte II de la décentralisation est connu depuis 2003. Le principal pas du gouvernement est la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Il s'agissait du renforcement de l'autonomie financière et de l'élargissement de la démocratie locale. La réalisation de la réforme était conditionnée par l'adoption de 3 lois organiques.

Le droit à l'expérimentation qui permet de tester les effets après une adoption des nouvelles lois. Cette expérimentation se passe dans un temps défini et sur un territoire déterminé. Après évaluation, ces lois peuvent être supprimées ou proposées pour être élargis au plan national. Ce droit comprend huit domaines qui sont définies par l'article 37-1 de la Constitution. Les domaines sont la gestion des fonds structurels européens, les interventions économiques, le transfert des aéroports, la résorption de l'insalubrité, le financement de l'équipement sanitaire, l'assistance éducative confiée par la justice aux départements, l'organisation des écoles primaires et l'entretien du patrimoine.

La loi des référendums locaux qui garantit la soumission de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale à la décision de ses électeurs. La dernière loi garantit l'autonomie financière. Les collectivités sont libres dans le domaine budgétaire et fiscal.

La dernière étape législative de la politique décentralisatrice est l'adoption de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004. Ce texte définit l'ensemble des nouvelles compétences qui sont transférées par l'État aux collectivités locales. Il modifie et facilite l'organisation et le fonctionnement de l'intercommunalité.

Les principales compétences transférées à partir 2005³⁸

- **Le développement économique :** Le rôle de la Région dans la coordination économique devrait être renforcés
- **La formation professionnelle :** La région est responsable de la politique de l'apprentissage et de formation professionnelle

³⁸ Vie publique: La décentralisation: Acte II. [online]. [cit. 2012-11-20]. Dostupné z: <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/decentralisation-acte2/decentralisation-acte-ii.html>

- **Les transports :** les routes nationale sont dans les compétences des départements, les collectivités territoriales peuvent prendre en charge la création et la gestion des aéroports
- **L'action sociale :** Dans ce domaine c'est le département qui a la fonction décevise il est à la charge l'ensemble des prestations d'aide sociale.
- **Le logement social :** le département et les groupements intercommunaux joue le principal. L'Etat a la position du « garant de la solidarité nationale»
- **L'éducation et la culture :** les personnels sont recrutés et gérés par la collectivité (le département pour les collèges, région pour les lycées)

Selon OCDE³⁹ l'adoption des lois de l'Acte a renforcé les transferts des pouvoirs vers les collectivités territoriales. Cette adoption entraîné une réforme constitutionnelle grâce à laquelle la région dans la Constitution. Selon la prévision de la loi les taxes et autres recettes fiscales devraient présenter une partie des ressources qui est bien déterminée. Il faut que le transfert des compétences du gouvernement central aux collectivités soit accompagné par l'attribution de ressources équivalents.

Par l'adoption de l'Acte I et l'Acte II le gouvernement français a préparé les bonnes fondations pour le procès de la décentralisation. Les lois organiques qui font la partie de l'Acte II facilitent à plusieurs égards une libre prise de décision. Le spectre des compétences transférées est très large. On peut constater que ces domaines sont plus proches aux résidents et donc leur allocation devraient être décentralisée

2.1.3 La réforme de 2010 (la loi du 16 décembre 2010)

Pour commencer il faut dire que cette réforme est abandonné et une nouvelle est en préparation. Elle est mentionnée pour démontrer les tendances des réformes parce qu'on peut constater que des prochaines réformes auront des similaires objectifs.

Cette réforme a pour objectif de simplifier la structure territoriale, réduire le nombre d'échelons territoriaux et mieux déterminer les compétences et les financements.

³⁹ *OECD territorial reviews*. Paris: OECD, c2006, 210 p. ISBN 978-926-4022-652.

La loi veut remplacer des conseillers généraux et régionaux par le conseiller territorial. Cette fonction permet de renforcer la complémentarité de l'action des départements et des régions. La réforme facilite la fusion entre plusieurs communes et donne de meilleures conditions pour l'existence de l'intercommunalité. Les départements et les régions ont également le droit de se fusionner⁴⁰. De point de vue des compétences les départements et les régions auront la détermination des compétences spécialisée. A partir du 1^{er} janvier 2015 disparaissent des compétences générales des départements et des régions. Le département et la région auront les compétences spéciales qui ne peuvent pas être exercées par un autre niveau de collectivité⁴¹. Parfois cette réforme est appelée par certains hommes politiques comme l'Acte III.

2. 2 La structure administrative des collectivités territoriales en France

La structure des collectivités territoriales en France est déterminée par l'article 72 de la Constitution. Actuellement la structure administrative a trois niveaux qui sont la commune, le département et la région.

La notion de collectivité territoriale doit notamment être de l'établissement public local comme le canton ou l'arrondissement qui sert de subdivision à certains services et il est dirigé par un sous-préfet. Le canton a une fonction de la circonscription électorale (élection des conseillers généraux) et administrative pour le domaine de l'enregistrement ou de la gendarmerie.

Nadine Dantonel-Cor⁴² donne une définition générale de la collectivité territoriale. Les collectivités ont le statut des personnes morales de droit public. Elles

⁴⁰ LeMonde.fr: Ce que change la réforme territoriale. In: [online]. [cit. 2012-11-21]. Dostupné z: http://www.lemonde.fr/politique/article/2010/11/17/ce-que-change-la-reforme-territoriale_1441547_823448.html

⁴¹ Vie publique: Collectivités territoriales : perspectives et enjeux de la loi du 16 décembre 2010. [online]. [cit. 2012-11-21]. Dostupné z: <http://www.viepublique.fr/actualite/dossier/collectivites-territoriales-reforme-2010/collectivites-territoriales-perspectives-enjeux-loi-du-16-decembre-2010.html>

⁴² DANTONEL-COR, Nadine. *Droit des collectivités territoriales*. 3. éd. Rosny-sous-Bois: Bréal, 2007. ISBN 978 2 7495 0784 2.

disposent d'un certain nombre de droits et d'obligations. Elles ont une obligation d'agir en vue de l'intérêt général. Les sources juridiques se trouvent dans le Code général des Collectivités territoriales. L'identité de chaque collectivité est formée par des éléments constructifs. Les collectivités fonctionnent sur le principe de libre administration.

Chaque collectivité a sa propre identité locale qui est fondée sur des éléments fondamentaux⁴³ comme le nom qui est influencé par l'histoire et la géographie. Les plus vieux sont les noms des communes qui ont une origine de l'Ancien Régime. Elle portent souvent des noms selon des événements historiques comme une bataille ou un personnage célèbre qui avait les liasons avec la commune.

Le choix des noms des départements est plutôt déterminé par une indication géographique comme la rivière ou le fleuve. Le nom de la région est choisi selon des éléments géographiques ou historiques.

Le deuxième élément est un territoire qui sert à l'identification de la collectivité. Toutes les collectivités territoriales composent l'ensemble du territoire national. Chaque territoire dispose d'un centre juridique qui est en même temps le siège principal des autorités et services.

2.2.1 La commune

La commune est une circonscription à la base de l'organisation administrative qui est la plus proche au citoyen. Elle représente le premier niveau dans le contact avec les habitants.

Elle correspond au territoire de la ville ou du village. La superficie de la commune est largement différente par exemple la commune de Paris compte plus de 2 millions d'habitants tandis que certaines n'ont aucun habitant. La partie de ces communes existent seulement sur «le papier». Il s'agit des communes qui étaient détruites pendant la guerre et il était décidé de conserver le souvenir d'elles. Actuellement il existe 6 communes sans habitant.

La France occupe la première place dans l'Europe en nombre des communes. Au total le territoire est composé de 36 683 communes. 115 communes sont situées au Outre-mer. L'Allemagne pays voisin a 12 196 et l'Italie seulement 8 101 de communes.

⁴³ DANTONEL-COR, Nadine. *Droit des collectivités territoriales*. 3. éd. Rosny-sous-Bois: Bréal, 2007. ISBN 978 2 7495 0784 2

La plus grande partie des communes (31500) ont moins de 2000 habitants (commune rurales) 255 communes ont plus de 30 000 et seulement 11 communes dépassent les 200 000 habitants⁴⁴.

On voit bien sur la carte que les communes ont une superficie très diverse. Au sud-est et sud-ouest se trouvent la concentration les plus grandes communes. Ce phénomène est possible trouver aussi au centre autour de Paris⁴⁵. La formation de ces communes est donnée par une évolution historique depuis le 18^{ème} siècle.

Organes principaux de la communes :

- **Conseil municipal (Assemblée délibérante):**

Cet organe est considéré comme l'organe principal communal. Les autorités sont élues au suffrage universel direct pour six ans.

Le mode d'élection est déterminé par le nombre des habitants. Pour les communes de moins de 2500 habitants et pour les communes entre 2500 et 3499 habitants le scrutin majoritaire à deux tours fonctionne il donne la possibilité aux électeurs de voter pour les candidats même s'ils appartiennent à des listes opposées Les électeurs peuvent rayer d'une liste et « panacher » ses candidats.⁴⁶

Il est obligée de se réunir au moins une fois par trimestre. Le maire a le pouvoir de réunir la conseil dans le cas d'urgence. La convocation dépend de la décision du maire. L'information de la convocation doit être adressée aux conseillers municipaux trois jours francs avant la date de la réunion pour les communes de moins de 3500 habitants et cinq jours francs avant pour les communes de 3500 habitants et plus.

Il discute et vote le budget et décide de la création et de l'organisation des service publiques. Le conseil municipal doit respecter les législateurs ou le maire dans le cadre de ses propres pouvoirs.

⁴⁴ Urbanews.fr: Et si on réduisait le nombre de communes en France... [online]. [cit. 2012-11-29]. Dostupné z: <http://www.urbanews.fr/2012/02/23/19339-et-si-on-reduisait-le-nombre-de-communes-en-france/>

⁴⁵ Voir Annexe 1

⁴⁶ DANTONEL-COR, Nadine. *Droit des collectivités territoriales*. 3. éd. Rosny-sous-Bois: Bréal, 2007. ISBN 978 2 7495 0784 2

Le nombre de membres de conseil municipal est déterminé par le nombre d'habitants.

- **Le maire et les adjoints:**

Le choix du maire dépend du conseil municipal parcequ' il est élu par les conseillers. Pour que le maire soit élu, il faut avoir la majorité absolue des suffrages exprimés en deux tours de scrutin. Dans le cas où la majorité n'est pas atteinte on organise la troisième tour ou gagne un candidat qui a la majorité relative.

Les adjoints sont élu après l'élection du maire. Ils sont aussi élus par le conseil municipal qui a aussi le pouvoir de fixer le nombre des adjoints qui ne peut pas être plus que 30% de nombre des conseillers. Il est obligatoire d'avoir au moins un adjoint par la commune. Les adjoints ne disposent pas de compétences propres. Leurs compétences dépendent du maire qui décide quelle fonction on peut déléguer aux adjoints. Il détermine aussi la durée de délégation de fonction.

Le maire représente l'État en premier lieu. Il est subordonné au préfet et au sous-préfet. Le maire est un officier de police judiciaire et il veille à l'exécution des lois et de règlements

En second lieu le maire représente la commune. Comme on a déjà dit il est un organisateur de la convocation et des autres actions de l'assemblée délibérante. Le maire présente les projets des délibérations au conseil et il est obligé de les exécuter.

Il est responsable de l'administration de leur commune et donc il est supérieur dans la hiérarchie personnelle. Seul le maire est chargé de la police municipale.

Actuellement, le gouvernement français envisage la réforme de la structure administrative des collectivités territoriales. On parle souvent de la réduction de communes parceque une structure existante n'est pas largement suffisante pour l'exécution des plusieurs actes administratifs.

Le problème c'est que les gens aiment sa commune et ils ne sont pas d'accord avec ces réformes. On peut dire que les français sont très conservateurs dans ce domaine là.

2.2.2 Le département

Le département est un niveau « intermédiaire » dans la structure administrative française. C'est un héritage de la loi révolutionnaire de loi du 22 décembre 1789 et transformé en collectivités territoriales par la loi 10 août 1871. La superficie du département était déterminée de telle façon qu'il soit possible de se rendre au chef-lieu en une journée de cheval.⁴⁷ Les noms des départements sont donnés par les conditions géographiques.

La France est constituée de 101 départements, 96 en France métropolitaine et 5 en d'outre-mer.

Le département est composé des cantons qui servent de circonscription électorale pour les élections du conseil général et les arrondissements qui permettent de mieux exécuter la politique gouvernementale. Actuellement en France il y a 342 arrondissements. Le nombre moyen de canton par département est 40 et en total 4058. La place des départements dans l'administration est souvent modifiée. Les compétences du département ont été élargies par les lois des 1982, 1983 et 1985. La dernière modification s'est passée en 2003 et 2004.

Le département représente aussi l'intérêt de l'Etat. C'est une circonscription déconcentrée et donc il est dirigé par le préfet. Le préfet représente directement le Premier ministre et chaque ministre dans le département. Il est aussi responsable de l'ordre public. Pour chaque arrondissement on choisit un sous-préfet qui dispose des compétences déléguées par le préfet. Il y a la chaîne de la communication qui commence par le préfet qui donne les directives au sous-préfet et qui les transmet au maire.

Le rôle principal du préfet est le contrôle des actes des collectivités territoriales. Jusqu'à la loi du 2 mars 1982 il exerçait un contrôle « a priori » mais depuis 1982 le préfet contrôle les actes « a posteriori ». Chaque acte doit être contrôlé après qu'il ait été voté par le conseil général. Le préfet a la possibilité de prononcer l'annulation des

⁴⁷ Vie Publique: Qu'est-ce que le département ?. [online]. [cit. 2013-01-29]. Dostupné z: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/categories-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-departement.html>

actes qui sont « contraires à la légalité ». Il défère les actes au tribunal administratif qui peut annuler cet acte.

En pratique le nombre de saisines de justice administrative n'est pas haut. On parle environ de 1500 de saisine chaque année pour plus que 6 millions d'actes transmis⁴⁸.

On peut constater que le préfet n'empêche pas considérablement le conseil général ou municipal dans son initiative législative. Cette situation soutient l'augmentation de l'autonomie qui liée à la décentralisation.

Organes principaux du département :

- **Conseil général (Assemblée général)**

Le conseil général représente l'autorité délibérante du département. Les conseillers sont élus au suffrage universel direct pour une durée de 6 ans. Il s'agit du mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Le canton est un circonscription électorale. Dans chaque canton on élit un seul conseiller. Le gouvernement dispose de la compétence du découpage du territoire en cas des grandes disparités parmi des cantons particuliers. La moitié du conseil est changé chaque trois ans. Le siège du conseil est « l'hôtel du département ».

L'assemblée départementale élit aussi les membres de la Commission permanente qui est chargé de statuer les affaires courantes du département et assiste le Président dans l'administration.

Les conseillers se réunissent sur convocation du Président mais au moins une fois par trimestre. Le président peut convoquer les conseiller sur proposition de la commission permanente.

Les compétences du conseil général sont proches du conseil municipal. En général le conseil général a compétence de délibérer les lois et le réglements dans l'intérêt départemental. Seul domaine ou le conseil ne peut pas intervenir est le domaine étranger à l'intérêt départemental⁴⁹. Comme le conseil

⁴⁸ Vie Publique.fr: Quelle est la fonction d'un préfet ?. [online]. [cit. 2013-01-29]. Dostupné z: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/quelle-est-fonction-prefet.html>

⁴⁹ DANTONEL-COR, Nadine. *Droit des collectivités territoriales*. 3. éd. Rosny-sous-Bois: Bréal, 2007. ISBN 978 2 7495 0784 2

municipal le conseil général décide du budget et fixe les taux d'imposition. Les conseillers décident des emprunts et des garanties d'emprunt.

- **Le président du conseil général**

Le président représente un organe exécutif. Il est capable de préparer et exécuter les délibérations du conseil. Après chaque année le président est obligé de faire rapport de la situation du département.

La commission permanente le sert comme un assistant au sein de laquelle on élit les vice-présidents. La commission permanente règle les affaires courantes du département.

Le président dispose de la possibilité de déléguer aux vice-présidents l'exercice de certaines fonctions. Cet ensemble crée un bureau. Le président décide de tout il peut annuler et les vice-présidents sont obligés de respecter toutes les décisions du président. Il est un chef des services du département et dans les cas exceptionnels il peut disposer des services déconcentrés.

Actuellement, la position des départements dans la structure administrative en France n'est pas stable. Les prochaines réformes des collectivités territoriales française projettent la suppression des départements pour des raisons économiques et administratives.

2.2.3 La région

Dans la structure administrative des collectivités territoriales françaises la région a une position supérieure. La France est composée de 26 régions, 22 métropolitaines et 4 d'outre mer et la région de la Corse.

Il est vrai que les régions sont relativement nouvelles dans la structures des collectivités locales mais il faut mentionner que la structure régional étaient utilisée déjà en 1917 pour des besoins administratifs de l'Etat. Et donc pour bien comprendre la fonction et la position des régions dans la structure des collectivité territoriales on va présenter son histoire.

Le projet des régions est connu depuis 1917 quand on a crée les premiers « ancêtres » des régions contemporaines qui étaient les régions Clémentels selon le

ministre du commerce Clémentel. Elles ont servi à coordonner les aides économiques de l'Etat aux territoires qui étaient atteints par la Première Guerre Mondiale.

La position des régions a beaucoup évolué depuis les années 20 jusqu'au début des années 80. Du point de vue administratif est importante l'année 1964 quand on a délibéré un décret du 14 mars 1968 qui déterminait une organisation administrative régionale. Ce décret crée la position d'un préfet régional, une conférence administrative régionale et une commission consultative.

La région en 1972 gagne le statut d'établissements publics régionaux qui est une personnalité juridique et dispose de son propre budget mais elle dépend toujours de la décision de l'Etat. La région n'est pas encore une « vraie » collectivité territoriale.⁵⁰

Par la promulgation de la loi du 2 mars 1982 la région est devenue une collectivité territoriale. Le 16 mars 1986 est la date de la première élection des conseillers régionaux qui sont élus au suffrage universel. Depuis ce moment la région est devenue une collectivité de plein exercice. La position de la région dans la structure administrative française a été consacrée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.⁵¹

Pour protéger et contrôler le fonctionnement de la collectivité l'Etat est représenté par la personne du préfet. Le préfet de région est supérieur aux préfets des départements qui sont obligés de se soumettre aux décisions du préfet de région.

La position du préfet de région selon le site france.fr⁵² est la suivante. Le préfet est le représentant de l'Etat dans la région. Il est un coordonnateur de la politique nationale et européenne. Il se focalise sur l'aménagement du territoire et le développement économique et social.

Il est un organe de contrôle de légalité qui dispose de l'autorité sur les directeurs régionaux. Le système de contrôle de légalité est identique avec celui du département.

⁵⁰ Arf.asso.fr: La Régionalisation, une histoire de plus d'un demi siècle. [online]. [cit. 2013-02-04].

Dostupné z: <http://www.arf.asso.fr/histoire-du-fait-regional>

⁵¹ Insee.fr: Région. [online]. [cit. 2013-02-04]. Dostupné z:

<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/region.htm>

⁵² France.fr: Le rôle du préfet de région. [online]. [cit. 2013-02-04]. Dostupné z:

<http://www.france.fr/connaitre/institutions-et-valeurs/institutions/article-ancien/le-role-du-prefet-de-region>

Sa position lui permet d'affecter les crédits de l'Etat et les crédits européens entre les préfets des départements de sa région.

Pour toutes ces raisons, il dispose d'un pouvoir très fort. On peut constater qu'il peut influencer facilement la politique locale parcequ' il décide d'une certaine partie des ressources financières. Et donc l'État ou L'Union Européenne peut relativement facilement imposer ses propres intérêt dans la région concrète.

Organes principaux de la région :

- **Conseil régional (Assemblée régionale)**

Le conseil régional est composé des conseillers régionaux qui seront à partir de 2014 les conseillers territoriaux. Il a la siège à l'Hôtel de ville dans la plus grande ville de la région.

Ils sont élus au suffrage universel directe pour 6 ans. On applique un scrutin majoritaire à deux tours. Le nombre des conseillers dépend de la population de la région. La circonscription électorale est le département.

Le conseil régional dirige et détermine le règlement des commissions permanentes. Il élabore leur mode de fonctionnement. La commission permanente est composée du président et des vice-présidents. Le conseil a possibilité de déléguer certaines compétences à la commission.

Les conseillers se réunissent à l'initiative du président ou de la commission permanente et autrement la réunion doit se passer au minimum une fois par trimestre.

On peut constater que les compétences du conseil régional sont similaires aux compétences des conseils municipaux et généraux. Il propose et délibère des nouvelles décisions et il décide du budget de la région. Le conseil général est aussi responsable des emprunts et des garanties.

- **Le président du conseil régional**

Le président du conseil régional exerce les fonction exécutives depuis la promulgation du loi 2 mars 1982. Il préside le conseil régional et la commission permanente. Il a la possibilité de déléguer le pouvoir aux vice-présidents.

Pour gagner, le président doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés en deux premiers tours de scrutin. Pour le troisième tour la majorité relative suffit.

Pour être élu président il est nécessaire de déclarer et présenter les grandes orientations politiques, économiques et sociale de son action pour la durée de son mandat. Cette obligation est exceptionnelle et elle est exigée seulement pour les élections du président du conseil régional.⁵³

Le président est responsable de l'exécution des recettes, du patrimoine et signe les arrêtés et les conventions. Il est obligé de faire chaque année le rapport sur la situation de la région dans le domaine financier et politique.

- **Conseil économique, social et environnemental régional (CESER)**

Il est fondé par la loi du 5 juillet 1972 comme un organe consultatif. Parfois on parle des "forces vives" de la région. Chaque région dispose de CESER. Il est divisé en 4 sections⁵⁴ :

- Les entreprise et activités non salariées
- Les organisations syndicales de salariés
- Les organismes et associations participant à la vie collective de la région
- Des personnalités qualifiées participant au développement régional

Le nombre des conseillers varie selon le nombre d'habitants de la région et la durée du mandat d'un conseiller est 6 ans. Le conseil élit son Président qui est le principal représentant.

La fonction principal du CESER est exprimer son avis sur les affaires régionales. Il consulte le projet de plan de la région, son bilan annuel, différentes documents budgétaires et schémas de développement du territoire.

⁵³ DANTONEL-COR, Nadine. *Droit des collectivités territoriales*. 3. éd. Rosny-sous-Bois: Bréal, 2007. ISBN 978 2 7495 0784 2

⁵⁴ Vie Publique.fr: Quel est le rôle du conseil économique, social et environnemental régional (CESER) ?. [online]. [cit. 2013-02-05]. Dostupné z: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/quel-est-role-du-conseil-economique-social-environnemental-regional-ceser.html>

Il n'est pas capable de prendre aucune décision. CESER peut être demander consulté sur des projets économiques, sociaux, culturels ou environnementaux. Son fonctionnement est financé par le conseil régional qui lui donne les ressources financières.

2.2.4 L'intercommunalité

L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper autour d'un projet ou d'une activité. Ce regroupement donne la possibilité de favoriser le développement local et répartir les coûts de production. Il s'agit d'une forme de coopération parmi les communes.

Ce phénomène a rôle indispensable pour le développement économique et technique. En France il y a 35303 communes regroupées⁵⁵ et donc on peut constater que l'intercommunalité joue un rôle très fort dans la décentralisation. Seule, la commune n'est pas dans une forte position et elle est très limitée par la quantité de ses ressources à la différence des regroupements de communes qui peuvent fournir des ressources beaucoup plus grandes.

Il existe plusieurs types d'intercommunalité qui s'appellent Établissement publics de coopération intercommunale (EPCI). Article L5210-1-1 du code général des collectivités territoriales distingue 6 types de l'établissement.

- **Les syndicats de communes**

Cette forme de coopération des communes était longtemps la forme la plus utilisée. À présent la nombre des syndicats diminue parce qu'ils sont remplacés par des nouvelles forme de coopération.

On peut constater que cette forme de coopération est relativement la plus souple en ce qui concerne gestion.

⁵⁵ Bulletin d'informations statistiques de la DGCL Ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités locales, Service des statistiques, des études et des techniques locales ; [directeur de la publication Didier Lallement] [online]. [cit. 2013-02-05]. ISSN 2117-6019.

Les domaines assurés par cette forme de coopération touchent principalement l'eau, l'assainissement et le service d'enlèvement des ordures ménagères⁵⁶.

Le syndicats de communes existe en trois formes. La première est le syndicat intercommunal à vocation unique. La seconde est le syndicat intercommunal à vocation multiples et la dernière est le syndicat mixte.

- **Les communautés des communes**

C'est un type d'EPIC qui regroupe les plusieurs communes et qui a pour objet d'associer des communes dans un espace de solidarité pour un projet commun qui touche le domaine du développement et d'aménagement de l'espace.⁵⁷ On parle des domaines de protection de l'environnement, création et aménagement de la voirie et la construction et fonctionnement d'équipement culturel et sportifs.

À la différence des syndicats de communes les communautés sont créés par le préfet. L'existence des communautés dépend de la décision du préfet.

- **Les communautés urbaines**

La loi définit les communautés urbaines de la même façon que les communautés de communes. La différence est que pour la création des communautés urbaines il faut 450 000 habitants.

Il y a transfert des compétences dans le domaine du développement économique et social. Cette constitution des communautés est aussi responsable de la politique de la ville.

- **La communauté d'agglomération**

Elle est créée par la loi 12 juillet 1999 et a remplacé la communauté de ville. La communauté de communes regroupe plusieurs communes. La condition est avoir de plus de 50 000 habitants autour d'une centre commun qui a 15 000 habitants.

⁵⁶ Cours-de-droit.net: Le regime juridique des regroupements de communes ou la coopération inter-communales. [online]. [cit. 2013-02-05]. Dostupné z: <http://www.cours-de-droit.net/cours-de-droit-administratif/le-regime-juridique-des-regroupements-de-communes,a3410915.html>

⁵⁷ Insee.fr: Communauté de communes. [online]. [cit. 2013-02-06]. Dostupné z: <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/communaute-de-communes.htm>

Ses compétences sont presque pareilles que les compétences des communautés urbaines. Il s'agit des domaines touchant à l'aménagement de l'espace, équilibre social et politique de la ville. Il y a aussi la possibilité du transfert des compétences des communes. On distingue des compétences obligatoires (développement urbain, gestion des zones d'activité commerciale et industrielle) et optionnelles (lutte contre la pollution de l'air et actions sociales).

- **Les syndicats d'agglomération nouvelle**

C'est une structure de coopération intercommunale qui sert à coordonner la coopération des nouvelles villes. La rôle du syndicats est très proche de celle de communauté urbaine.

Les syndicats exercent des compétences comme la programmation et l'investissement dans les domaines de l'urbanisme, des transports et des reseaux divers.

Le nombre des syndicats ne varie pas. Depuis l'année 2007 il existe seulement 5 syndicats en France métropolitaine.

- **Les Métropoles**

Le projet des métropoles est un phénomène nouveau dans une structure administrative française. C'est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le territoire d'une métropole doit être constitué d'un seul tenant et comporter plus de 500 000 habitants.

La création de la métropole est décidée par les élus. Elle peut être proposée soit par conseils municipaux et soit par les organes délibérants des EPICs

Le domaine des compétences de la métropole est très large. Sa position lui permet d'exercer certaines compétences à la place des communes, du département et de la région. Par le transfert de plein droit la métropole exerce les compétences dans le domaine de politique locale de l'habitat, d'aménagement de l'espace, gestion des routes et le développement économique.

Une certaine partie des compétences est déterminée par la convention. Il s'agit de compétences en matière de fonctionnement des collèges et développement

économique départemental. Dans certains cas la métropole est responsable de la gestion de grands équipements et infrastructures transférés par l'Etat.

2.3 Les principales ressources financières des collectivités territoriales en France

La collectivité territoriale fonctionne comme un agent économique normal. Pour son fonctionnement elle doit disposer de ressources financières. Les ressources financières sont des recettes fiscales de la collectivité territoriale. Il faut dire que cette recette est pour quelqu'un la dépense. Il est obligé de renoncer à la partie des ressources à l'avantage de quelque chose ou quelqu'un d'autre dans ce cas la collectivité territoriale. Dans la plupart des cas ces recettes existent dans les formes des taxes, des impôts et des contributions.

La fiscalité française est composée de deux formes fondamentales qui sont la fiscalité directe et indirecte. On peut constater que la plus grande partie des ressources des collectivités sont les impôts directs.

Les recettes de fiscalité directe et indirectes des collectivités territoriales représentent au total 110,7 Md€. ⁵⁸ La plus grande partie est formée par la fiscalité directe qui représente 74 Md€ qui est presque trois quarts des recettes fiscales des collectivités. ⁵⁹

Pour toutes ces raisons cette partie va s'orienter et exposer les impôts directs locaux. Il faut mentionner que la communauté, le département et la région ne dispose pas des mêmes ressources. Pour chaque niveau de collectivité sont déterminées les ressources particulières.

Les impôts directs locaux sont les plus anciens impôts du système fiscal français. Ils sont classifiés comme le patrimoine des années 1790 et 1791. Ce sont les impôts perçus par l'Etat au profit des collectivités territoriales.

⁵⁸ *Rapport de l'Observatoire des finances locales: Les finances des collectivités locales en 2012*. Paris: Cursives. ISBN 978-2-11-129634-3.

⁵⁹ Vie Publique.fr: Quelles sont les ressources fiscales des collectivités ?. [online]. [cit. 2013-02-11]. Dostupné z: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/quelles-sont-ressources-fiscales-collectivites.html>

La fiscalité locale est composée de trois taxes « ménages »⁶⁰ et deux impôts « économiques ». Les taxes ménages sont la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation. Les impôts économiques sont la contribution économique territoriale et l'imposition forfaitaire sur les entreprises des réseaux.

2.3.1 La taxe foncière sur les propriétés bâties

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) finance le budget des communes, intercommunalités et des départements. Selon L'article 1380 du code général des impôts la taxe foncière est établie annuellement sur les propriétés bâties en France à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées par les dispositions du présent code.

La TFPB est établie sur les immeubles d'habitation ou les biens professionnels comme les ateliers et les hangars. Il s'agit aussi des certaines voies de communication ou des terrains qui font partie de la construction.

On obtient le calcul du montant de la taxe en multipliant la base d'imposition par le taux qui est fixé par chacune des collectivités territoriales bénéficiaires. La base d'imposition est déterminée par le revenu cadastral égal à 50 % de la valeur locative.

Cette taxe crée habituellement le plus grand produit de fiscalité directe qui fait 26 051 millions d'euros en 2011.

2.3.2 La taxe foncière sur les propriétés non bâties

Cette taxe est établie annuellement sur les propriétés non bâties qui sont situées de toute nature en France sauf les objets d'exonérations permanentes. Il s'agit des propriétés publiques ou temporaires comme les zones préservées qui présentent un intérêt environnemental.

Les bénéficiaires de cette taxe sont les communes et les établissements publics de coopération.

Le calcul de la base d'imposition est fixé à 80 % de la valeur locative cadastrale des propriétés qui est un résultat des évaluations foncières de l'administration. Le

⁶⁰ Voir Annexe 6

montant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est déterminé par la multiplication du revenu cadastral de chaque propriété par les taux votés par des collectivités territoriales bénéficiaires.

Le produit de cette taxe s'est élevé en 2011 à 960 million d'euros.

2.3.3 La taxe d'habitation

La taxe d'habitation est obligatoire pour toute personne. C'est une taxe des locaux d'habitation meublés et leurs dépendances comme les jardins, garages et privatifs.

Le calcul de la taxe d'habitation est déterminé d'après la valeur locative cadastrale des locaux d'habitation. Des évaluations foncières bâties sont le résultat de la décision de l'administration. Pour les logements réservés à l'habitation principale du redevable, d'abattements obligatoires pour charges de famille ou facultatifs la valeur locative est diminuée.

Le montant de la taxe est obtenu en multipliant la base d'imposition par les taux votés par chacune des communes ou EPCI bénéficiaires.

De point de vue des exonérations c'est la commune qui décide. Les personnes définies par la loi qui vivent dans des conditions modestes ont la possibilité de demander et de bénéficier d'exonération aussi.

Le produit fiscal de cette taxe était 18 713 millions d'euros en 2011.

2.3.4 La contribution économique territoriale

La contribution économique territoriale (CET) a remplacé la taxe professionnelle au 1^{er} janvier 2010. La CET est composée d'une part d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) assise sur la valeur locative foncière et d'autre part d'une cotisation sur la valeur ajoutée produite par l'entreprise.

La cotisation foncière des entreprises

La cotisation foncière des entreprise est obligatoire pour l'entreprise qui dispose de locaux de terrain. C'est une ressource financière exclusive pour les communes.

L'exonérations de CFE dépend des activités de l'entreprise. L'exonération comprend les activités artisanales qui sont pratiquées manuellement et ne spéculent pas sur la matière première. L'exonération de CFE comprend aussi les activités agricoles, les activités non commerciales comme les peintres, les sculpteurs et les graveurs.

Le calcul de la cotisation foncière des entreprises est déterminé par la valeur locative des biens immobiliers passibles de la taxe foncière qui est utilisée par l'entreprise pour les besoins de son activité. La valeur locative est diminuée de 30 % pour les établissements industriels. Le taux d'imposition dépend de la décision de la commune qui a la possibilité de réduire la base de calcul jusqu'à 50 %.⁶¹

La CFE est une ressource unique du secteur communal qui a apporté 6 237 million d'euros en 2011.

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

Payer la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) des entreprises est obligatoire pour les entreprises qui ont un chiffre d'affaires excédant 152 500 d'euros. Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieure de 152 500 d'euros, la déclaration n'est pas obligatoire⁶².

À la différence de la cotisation foncière des entreprises cette cotisation est répartie entre les communes, les départements et les régions.

Dans le domaine d'exonération permanente et temporaire la CVAE est presque égal à la CFE sauf pour les décisions qui sont prises par les communes.

La CVAE est égale à 1,5 % de la valeur ajoutée qui était produite par l'entreprise pendant 12 mois de l'année précédant. La valeur ajoutée est aussi prise comme 80 % du chiffre d'affaires réalisé par une entreprise avec un chiffre d'affaires qui est inférieure ou égal à 7 600 000 euros. On peut trouver la même chose chez les entreprises qui ont un chiffre d'affaire supérieure à 7 600 000 euros mais dans ce cas la part est 85 %.

⁶¹ Apce.com: Cotisation foncière des entreprises [online]. [cit. 2013-02-16]. Dostupné z: <http://www.apce.com/pid10504/cotisation-fonciere.html>

⁶² Impots.gouv.fr: La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises [online]. [cit. 2013-02-16].

Dostupné z

http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/popup?espld=2&typePage=cpr02&docOid=documentstandard_5925

Les entreprises ont aussi la possibilité de demander d'un dégrèvement de leur CVAE. Le pourcentage appliqué pour le calcul de dégrèvement est progressif et variable et dépend de la chiffre d'affaires réalisée. Le pourcentage peut être de 0 % jusqu' à 1,5 %.

Comme on a déjà dit, cette cotisation est une ressource qui est répartie entre les communes, les départements et les régions. Elle apporte au total 14 738 millions d'euros.

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) est instaurée à compter 2010 au profit des collectivités territoriales. Elle est utilisée pour neuf catégories des biens.⁶³

- Les « éoliennes » et les « hydroliennes »
- Les installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme
- Les installations de production d'électricité d'origine photovoltaïque hydraulique
- Les transformateurs électriques relevant des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité
- Les stations radioélectriques
- Le matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour des opérations de transport de voyageurs ;
- Le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun de voyageurs d'Ile-de-France pour des opérations de transport de voyageurs. Le produit de cette composante de l'IFER est affecté à l'établissement public « Société du Grand Paris » ;
- Les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre et certains équipements de commutation ;
- Certaines installations gazières et les canalisations de transport de gaz naturel et d'autres hydrocarbures.

⁶³ DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES. *La fiscalité française*. Ministère de l'économie des finances et de l'industrie, 2011.

Pour calculer le montant de l'imposition on utilise différentes règles qui sont propres pour chaque catégorie. La codification est déterminée par le Code général des impôts. Pour l'année 2011 le produit fiscal de l'IFER était 1 270 millions d'euros.

Le produit fiscal des collectivités territoriales est d'environ 71 milliards d'euros en 2011. Deux tiers du montant est composé des taxes des ménages et un tiers des impôts économiques. La fiscalité locale a subi un changement qui a supprimé la taxe professionnelle et elle a installé la contribution économique territoriale.

L'autonomie financière des collectivités territoriales est insérée dans la Constitution à l'article 72-2. Selon cet article les collectivités territoriales bénéficient de ressources et elles sont compétentes pour en disposer librement selon la loi. Les recettes fiscales des collectivités territoriales sont une part déterminée des ressources pour chaque catégorie de collectivité.

Les données qui étaient recueillies pour l'année 2010 montrent une amélioration du ratio d'autonomie financière pour chaque niveau de collectivités territoriales.⁶⁴

Pour résumer la situation actuelle de la fiscalité directe française on peut constater que les ressources des régions sont la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et l'imposition forfaitaire sur l'entreprise de réseaux. Elle ne perçoit pas des taxes foncières.

Les départements reçoivent la seule taxe foncière sur les propriétés bâties mais par rapport à l'autonomie financière les départements ont la première place. Et les communes qui bénéficient des trois « taxes ménages ». Ses ressources propres sont les plus grandes des collectivités.

⁶⁴ Voir Annexe 4

3. Les collectivités territoriales en République tchèque

La République tchèque comme d'autres pays de l'Union Européenne s'efforce de décentraliser et déléguer les compétences sur les collectivités territoriales.

À la différence de la France, la République tchèque était pendant long temps un pays communiste pour lequel une forte centralisation est caractéristique. On peut constater que les communistes ont totalement détruit tous les aspects de la décentralisation.

Après la chute du régime communiste la République tchèque et le reste des pays de l'ex-USSR avaient tendance à renouveler la démocratie de la façon la plus rapide possible. Cette aspiration à renforcer la démocratie et notamment la décentralisation a apporté plutôt des problèmes que des nouvelles solutions. On peut dire que le pays n'était pas prêt pour adapter un nouveau système. On manquait de connaissances, de législation ou d'expert dans ce domaine.

Dans ce chapitre on va exposer l'évolution historique des collectivités territoriales. On va présenter le système administratif avant l'année 1989 et après car certaines structures administratives de l'époque communiste fonctionnaient encore longtemps après la révolution.

La structure administrative des collectivités territoriales en République tchèque est considérablement différente de celle de la France. Pour bien comparer ces deux pays on va s'intéresser au domaine financier et administratif. Dans le domaine financier, on va analyser les plus grandes parties des recettes fiscales et dans le domaine administratif on va exposer une structure des organes administratifs.

3.1 Évolution de la décentralisation en République tchèque

3.1.1 Structure administrative avant l'année 1989

Avant l'année 1989 n'existait pas d'autonomie des collectivités territoriales parce que l'Etat a dirigé tout. Toutes les décisions étaient prises par le gouvernement central.

Pour coordonner l'administration de l'Etat, le gouvernement a fondé les organes « Národní výbory » qui étaient seuls organes du pouvoir et de l'administration de l'Etat dans le pays. Les Národní výbory ont existé sur trois niveaux. Le niveau le plus bas était un niveau « místní » locale. Un niveau intermédiaire était représenté le niveau « okresní » d'arrondissement. Le niveau le plus haut était un niveau « krajský » régional. Le fonctionnement des niveaux était donné par une hiérarchie quand un niveau inférieur était subordonné au niveau supérieur. Il était obligé de se soumettre aux décisions d'un niveau supérieur.

La rôle des Národní výbory était déterminé par trois documents clés :

- Le plan économique à long terme
- Le plan d'application (plan à court terme)
- Le budget

Ce système d'administration a existé jusqu'à la seconde moitié des années 60 quand se sont apparus les problèmes dans l'exécution des affaires locales sur des petits territoires où vivaient moins de 2500 habitants. Il y avait besoin de main d'oeuvre qualifiée. En réaction à ce problème l'Etat a décidé de créer de nouveaux organes et de transformer la structure existante par la réduction du nombre des organes locaux et la délégation de ses compétences à des niveaux supérieurs.

Enfin, il faut aussi ajouter que toutes les ressources financières des niveaux des Národní výbor provenaient du budget du gouvernement central. Il n'y avait pas la possibilité de décider librement de ses ressources et donc ils n'existaient pas aucune ressources propres directes.

Pour toutes ces raisons, l'efficacité des ressources dépensées était considérablement réduite et très limitée. La prise des décisions des organes locaux était dépendante des décisions du centre.

3.1.2 La transformation et le début de la décentralisation en République tchèque

La réforme de l'administration publique a donné naissance à des collectivités territoriales autonomes qui sont une condition indispensable pour réaliser la décentralisation.

Cette réforme était motivée par deux principaux facteurs. Le premier était la motivation de transformer le système qui a totalement détruit toutes les règles démocratiques. Le plus important était le renouvellement de l'administration au niveau local qui est représenté par « obec » la commune. Cela a permis aux habitants d'éluire ses représentants à l'assemblée municipale.

Le deuxième facteur était la motivation de réalisation des objectifs de la décentralisation et la modernisation de l'administration publique dans un esprit européen.

Après la chute du régime communiste, la loi a supprimé les organes Národní výbory et il les a remplacés par « obec » la commune en 1990 qui était un maillon principal des collectivités territoriales. Les compétences de Národní výbory étaient déléguées aux communes. Cette loi a remplacé un pouvoir central de l'Etat par l'autonomie des collectivités. On a créé un système administratif d'un degré.

Jusqu'à l'année 2000 les sujets administratifs de niveau régional n'existaient pas. Dans ce cas l'administration de l'Etat était exercée par le système des organes qui s'appelaient « okresní úřad » ils étaient les représentants déconcentrés du pouvoir de l'Etat.

Avec l'arrivée du concept des organes « kraje », la région on a supprimé « okresní úřad » et on a délégué leurs compétences vers les nouvelles régions.

La création des régions est le résultat du concept de la réforme de 1999. Et grâce à cette réforme on a divisé le pays en 205 circonscriptions qui rapprochent l'administration des gens.

3.1.3 Le programme SMART ADMINISTRATION

Pour commencer, il faut mentionner que ce programme n'est pas directement lié au procès de la décentralisation mais il assure et il crée une infrastructure indispensable pour un développement de la décentralisation en République Tchèque.

La vision du programme est que l'administration est service pour les citoyens qui fonctionne parfaitement et effectivement. Les services publics sont orientés vers les clients qui sont représentés par les citoyens.

Les objets principaux du programme SMART ADMINISTRATION :

- Amélioration de la création et de l'implémentation des politiques
- Simplification des régulation de l'environnement entrepreneur
- La diminution des coûts de fonctionnement de l'administration
- Le rapprochement de l'administration vers le citoyen
- Amélioration du fonctionnement de la justice.

Le programme voit l'administration comme un « hexagone » dont les six côtés sont composés du citoyen, des finances, des technologies, du fonctionnaire, de l'organisation et de la législation. Quand le citoyen participe aux affaires locales on parle de la décentralisation des décisions. La collectivité territoriale détermine et dispose des ressources propres pour financer son fonctionnement. Le fonctionnement doit aussi disposer des technologies qui crée un infrastructure administrative. La coordination doit être dirigé par l'homme qui est représenté par un fonctionnaire. L'organisation est un élément qui assure la liasion des toutes « maillons administratifs ». La législation détermine les limites du fonctionnement de l'administration.

Pour toutes ces raisons le programme SMART ADMINISTRATION est indispensable pour le développement de la décentralisation. En plus ce programme prépare les projets pour l'acquisition des moyens de l'Union Européenne.

3.2 La structure administrative des collectivités territoriales en République tchèque

Les collectivités territoriales tchèques n'ont pas une longue histoire à la différence de la France. Comme dans chaque pays démocratique l'existence de la collectivité fait partie intégrante de La Constitution.

La République tchèque a une structure administrative considérablement plus facile que la France. Elle est composée de deux niveaux administratifs qui sont « obec » la commune et « kraj » la région. En plus la position de la région est relativement nouvelle.

Le fonctionnement et les compétences des collectivités territoriales sont déterminées par la loi « Zákon o obcích » a « Zákon o krajích » qui sont semblables au Code général des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales tchèques ont le statut d'agent non étatique qui dispose d'une certaine d'autonomie dans un domaine économique et politique. La commune ou la région représentent une collectivité territoriale qui est déterminée géographiquement et où vivent l'ensemble des gens.

Par rapport au niveau municipal le territoire est très réduit « en miettes » où il y a la prédomination des communes de moins de 1500 habitants ce qui complique l'exécution des décisions administratives et la coopération entre les communes.⁶⁵

La République tchèque comme membre de l'Union Européenne, est obligée de respecter la Charte européenne de l'autonomie locale qui soutient le renforcement de la décentralisation.

Il faut mentionner que l'administration tchèque ne connaît pas le préfet. En République tchèque n'existe aucun équivalent du préfet parce que le modèle administratif de la République tchèque est mixte. Cela signifie que l'administration d'État et l'administration locale sont exercées par un seul office et l'Etat a un représentant dans la collectivité dans le personnage du maire.

⁶⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

3.2.1 La commune « obec »

La commune est un niveau fondamental de la collectivité territoriale tchèque qui devient de plus en plus importante grâce au procès de la décentralisation..

La commune est déterminée par 3 trois signes qui sont le territoire, les habitants et l'autonomie dans les affaires intérieures de la commune.⁶⁶

Il existe deux catégories des communes selon le spectre des compétences déléguées par l'État. Comme on a déjà dit, l'administration tchèque fonctionne à la base du modèle mixte pour lequel est caractérisé que l'administration de l'Etat et administration locale sont exercée par le même office.

Comme on a déjà dit, la commune dispose des compétences déléguées et autonomes. Parmi les compétences autonomes appartient par exemple la protection de l'ordre public et la gestion de la police municipale ou la création du plan de développement de la commune. Comme exemple des compétences déléguées on peut donner délivrance des permis de construire ou les décisions en matière de routes locales.

La République tchèque est composée de 6249⁶⁷ communes au total. La plus grande partie de la population vit dans les communes qui comptent entre 300 et 1500 d'habitants où il vit presque 2 millions d'habitants de la population totale et leur nombre est 2775.

Organes principaux de la commune

- **Assemblée délibérante « Obecní zastupitelstvo »**

C'est un organ délibérant de la commune. Obecní zastupitelstvo est un équivalent du conseil municipal. Les membres de l'assemblée délibérante sont élus au suffrage universel direct. On utilise le scrutin à la proportionnelle à un tour. Le nombre des membres dépend du nombre d'habitants de la commune. L'Assemblée est obligée de se réunir au minimum une fois tous les 3 mois. La date de la convocation doit être publiée au minimum 7 jours en avance. La réunion de l'assemblée est publique.

⁶⁶ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

⁶⁷ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Statistiky: Počty obyvatel v obcích k 1.1 2012* [online]. [cit. 2013-03-06]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx>

De point de vue d'autonomie l'assemblée décide dans les questions du programme du développement du territoire communal, du budget communal ou dans la question de la prestation et de la dotation.

L'assemblée délibérante est obligée d'établir les commissions de la contrôle et des finances.

- **« Le conseil de la commune » « Rada obce »**

Le conseil de la commune est un organe exécutif qui est soumis à l'assemblée délibérante. La convocation du conseil n'est pas publique.

Le nombre des membres est entre 5 et 11 membres et il doit être toujours impair. Le chef du conseil est un maire et ses adjoints.

Son rôle principal est la préparation et l'exécution des décisions qui sont délibérées par les députés de l'assemblée municipale. Parmi ses compétences appartient la gestion de la commune, la publication du règlement. Il met en place en son sein des commissions spécialisées qui sont orientées vers le domaine économique et de contrôle. Ces commissions servent à suivre, à contrôler et de proposition dans leur domaines.

Le conseil prépare les matériaux pour la convocation de l'assemblée. Il est responsable de l'exécution des mesures budgétaires. Il décide des contrats louages et des contrats de prêts.

- **Le maire de la commune**

Le maire est un organe d'une personne qui représente la commune. Il est élu par l'assemblée délibérante de laquelle il est responsable. Il choisit ses adjoints auxquels il détermine les compétences et qui sont obligés de respecter ses décisions.

Il est obligé de faire un rapport annuel de l'activité de la commune. Il dirige la convocation et dans la plupart des cas il la dirige. Il signe des délibérations communales. Il est responsable de la gestion financière de la commune et de l'ordre public. Selon la décision de l'assemblée délibérante la police municipale est dirigé par le maire.

Aujourd'hui la plupart des petites communes se battent avec non professionnalité des fonctionnaires locaux qui n'ont pas assez de savoir-faire dans le domaine technologique. Cela pose beaucoup de problèmes pour l'accomplissement des affaires locales.

3.2.2 La région « kraj »

On peut dire l'administration en République tchèque était longtemps composée par un seul niveau composé des communes. En général, les années 90 sont caractérisées par le renforcement du rôle des régions comme un niveau supérieur dans l'administration.

Pour cette raison les réformes de l'administration publique en République tchèque a renouveler le rôle de la région qui ont commencé à fonctionner depuis le 1^{er} janvier 2000 en vertu de la loi constitutionnelle des régions.

Le projet des régions était parfois critiqué pour une grande manque des ressources financières. On disait que les régions étaient inutiles parce que le territoire de la République tchèque est « petit » et la structure administrative d'un niveau est suffisante. On parle souvent aussi de la pression de l'Union européenne qui s'est efforcé de renforcer le rôle des régions dans l'administration.

La République tchèque est composée de 14 régions avec la capitale Prague qui aussi le statut de région et où vit la plus grande partie de la population⁶⁸.

Les noms des régions sont déterminés selon la position géographique la partie où il se trouve. Comme exemple on peut prendre la région « Jihočeský ». La partie du mot « Jiho » signifie le sud et la partie « český » signifie la partie tchèque.

Organes principaux de la région :

- **Assemblée régionale « Krajské zastupitelstvo »**

L'assemblée régionale est un organe délibérant de la région. Les députés sont élus au scrutin universel direct et la durée de leurs mandats est quatre ans. Les séances de l'assemblée sont publiques. Les informations sur une prochaine séance sont connu au minimum 10 jours avant.

⁶⁸ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

L'assemblée décide dans les questions clés de la région. Elle décide du programme du développement régional et accorde un budget régional. La question des dotations et leur suivante contrôle de l'usage. Les décisions prises sont en vigueur après un accord de la majorité absolue.

Comme d'autres pouvoirs importants appartient l'élection d'un « hejtman » qui est proche d'un statut du président du conseil régional en France. La décision des dotations et prestations qui sont transférées aux communes dépend aussi de la décision de l'assemblée régionale.

- **Le conseil régional « Rada kraje »**

Le conseil régional a la fonction d'un organe exécutif de la région. Il responsable de l'assemblée est ses membres sont élus par elle. Le nombre des membres est entre 9 et 11 et dépend du nombre de la population⁶⁹. Le conseil est composé du président du conseil (hejtman) et les vice-présidents.

Le conseil se réunit en cas de besoin. La convocation du conseil est faite par le président du conseil régional.

La fonction principale du conseil régional est la préparation des projets et des documents pour la convocation de l'assemblée régionale.

Il assure et contrôle la gestion de la région et décide de certains actes juridiques.

- **Le président du conseil régional « Hejtman»**

Le président représente la région à l'extérieur et il est responsable de l'assemblée régionale. Les adjoints et le président est sont élus par l'assemblée. À la différence du maire, le président du conseil général ne peut pas agir sans une précédente consultation avec l'assemblée.

Le président dans sa fonction signe des décrets délibérés. Il est responsable de la révision de la gestion communale. Il convoque l'assemblée et dirige dans la plupart des cas la session.

⁶⁹ Le nombre des membres du conseil est donné par la loi. La région où la population est moins de 600 000 habitants le conseil a 9 membres et pour la région avec la population plus de 600 000 habitants la conseil a 11 habitants.

En raison du grand nombre des petites communes, est la position des régions dans l'administration est indispensable. La région est comprise comme un élément unificateur de la coopération des communes et à la fois elle sert comme un organe consultatif.

L'importance de la région est aussi soulignée par la Charte européenne de l'autonomie locale qui dit que l'existence de la région est absolument nécessaire pour le développement de la décentralisation.

3.2.3 L'intercommunalité

L'intercommunalité permet d'atteindre plus facilement et plus effectivement les objectifs donnés. Les communes se trouvent souvent dans les situations où la coopération est la seule possibilité de réaliser certain projet. En plus la politique régionale aide à diminuer les différences entre des collectivités individuelles.

La coopération des communes existe en trois formes fondamentales. Les deux premières formes sont basées sur le contrat public et la troisième est la création de la personne morale selon le Code de commerce.

- **Les syndicats volontaires des communes « Dobrovolný svazek obcí »**

C'est la forme de l'intercommunalité la plus typique. Ce syndicat se forme sur le territoire qui est territorialement cohérent. Les membres sont seulement les communes. Les syndicats particuliers se distinguent selon l'intensité de la coopération ou la raison de la création.

Le syndicat des communes sert à protéger les intérêts des communes. Les objets de l'activité des communes sont principalement l'éducation, la santé, la protection de l'environnement et l'infrastructure.

- **La création de la personne morale commune « Společná právnická osoba »**

La création de la personne morale est utilisée dans les situations où il est besoin d'une coopération stable. Il s'agit de la société de commerce qui est la fonction

du Code de commerce. Cette forme de la coopération est utilisée par les régies de transport et les centrales thermiques.⁷⁰

- **Le contrat pour un objet concret « Smlouva ke splnění konkrétního úkolu»**
Ce type du contrat est le plus fréquent. Il existe depuis 2000 et il est devenu une forme de coopération très utilisée. En République tchèque est ce contrat utilisée par la moitié des communes. Ce contrat peut être créer seulement par les communes. Il est possible de passer le contract pour une durée indéterminée ou déterminée. L'objet du contrat est toujours déterminé et il vient du domaine des compétences autonomes. Dans la plupart de cas l'objet du contrat est la construction de bâtiment public où de déchet communal.

⁷⁰ *Obce.cz: Formy spolupráce obcí* [online]. 2008 [cit. 2013-03-18]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6326681>

3.3 Principales ressources financières des collectivités territoriales tchèques

Le budget de la collectivité territoriale est un des plus important instrument pour assurer le fonctionnement de la collectivité. Pour cette raison les autorités mettent l'accent sur la structure des dépenses publiques et notamment les recettes.

Il est très important de décider d'une affectation optimale des recettes fiscales qui sont les ressources clefs pour la collectivité territoriale tchèque. Cette affectation influence aussi le ratio d'autofinancement.

Le budget local est une base de la gestion financière pour les communes aussi bien que pour les régions. Le budget local est le fonds décentralisé qui sert aussi comme le plan budgétaire. Il est un outil de réalisation de la conception de la politique locale. Il sert aussi à faire valoir des intérêts municipaux et régionaux.

Les recettes fiscales et les transferts sont des ressources financières principales pour les collectivités. Les recettes des collectivités territoriales tchèques pour l'année 2011 ont fait 16988,2 million d'euros. La partie des recettes fiscales et les transferts ont représenté presque 90% des recettes totales.

En République tchèque existe une fiscalité partagée, ce qui signifie que certaine partie du produit fiscal est redistribué par l'État aux collectivités territoriales. Ce sont l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les personnes morales, la taxe sur la valeur ajoutée⁷¹.

La fiscalité propre est représentée par la taxe foncière et les autres impôts comme la taxe de séjour ou la taxe sur les chiens.

De point de vue fiscal est la valeur du produit fiscal propre considérablement plus petit que la valeur du produit de la fiscalité partagée. Et donc on va présenter des recettes fiscales partagées et l'impôt foncière parceque ce sont les plus grandes ressources fiscales des collectivités territoriales au total.

⁷¹ *Obce.cz: Formy spolupráce obcí* [online]. 2008 [cit. 2013-03-18]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6326681>

3.3.1 La taxe sur la valeur ajoutée

La taxe sur la valeur ajoutée est la plus grande recette fiscale des collectivités territoriales. Il s'agit de la taxe qui est collectée par l'État et elle est nommée comme une des plus grandes ressources du budget central parce qu'elle est payée dans la plupart des achats. C'est un impôt général qui est directement incorporé dans le prix des biens et des services qui sont consommés sur le territoire donné.⁷² Le taux de cette taxe est 21% et 15 %.

Le produit fiscal pour les collectivités territoriales de cette taxe fait 3227 millions d'euros.

Les communes et les intercommunalités reçoivent 21,4 % au total du budget central qui est 2301 millions d'euros. Ces recettes sont divisées parmi les communes à la base de la superficie de la commune et du nombre d'habitants.

Les régions reçoivent 8,92 % et l'ensemble de ces recettes est divisée entre les régions particulières à la base du pourcentage qui est déterminé pour chaque région. Les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée sont 925 millions d'euros.

3.3.2 L'impôt sur le revenu des personnes physiques

Cet impôt se rapporte aux personnes physiques qui sont les résidents en République tchèque. Le revenu qui est soumis à l'impôt est le revenu d'emploi, le revenu d'une entreprise et d'autre auto-emploi, les revenus du capital, les revenus locatifs et autres revenus. Le taux de l'impôt est 15 %.

Cet impôt touche tous les agents économiques et donc il est aussi un important outil politique.

La répartition des recettes fiscales est semblable à celle de la taxe sur la valeur. Les communes et l'intercommunalité reçoivent 21,4 % du produit national de cet impôt et les régions 8,92 %. Le produit fiscal des communes et des intercommunalités 1306,8 millions d'euros. Les recettes fiscales des régions sont 436, 8 millions d'euros.

⁷² *Impots.gouv.cz: T.V.A* [online]. [cit. 2013-03-17]. Dostupné z:

http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/professionnels.impot?pageld=prof_tva&espld=2&impot=TVA&sfid=50

3.3.3 L'impôt sur le revenu des personnes morales

L'impôt sur le revenu des personnes morales concerne les bénéficiaires de certaines sociétés et personnes morales. Il s'agit des revenus des sociétés de capitaux comme des sociétés anonymes, des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés commanditées par actions et des sociétés d'exercice libéral. Le taux de l'impôt sur le revenu des personnes morales est 19 %.

On peut dire qu'un agent économique est obligatoire pour imposer tous les bénéficiaires qui sont produits par une activité commerciale habituelle. Mais il existe beaucoup d'exceptions qui sont définies par la loi de l'impôt sur le revenu.

Du point de vue du produit fiscal cet impôt représente au total 1731,6 millions d'euros. Le produit fiscal des communes et des intercommunalités représente 1290 millions d'euros et des régions représente 441,12 millions d'euros.

3.3.4 La taxe foncière et « autres impôts locaux »

La taxe foncière est une recette fiscale propre des communes. Elle est composée de deux parties qui sont la taxe immobilière et la taxe du terrain. Cette taxe a le plus petit produit fiscal de toutes les recettes fiscales des collectivités.

Le calcul de cette taxe est influencé par plusieurs critères comme la superficie, la qualité du terrain, la fonction et la ville. Les villes où il se trouvent les termes ou pour la capitale on utilise un coefficient spécial qui modifie le taux de la taxe.

Comme un exemple des autres impôts locaux on peut nommer la taxe sur les manifestations culturelles, la taxe sur les jeux ou la taxe de séjour.

Le produit fiscal de la taxe foncière pour les communes est pour l'année 2011 346,5 millions d'euros et le produit fiscal des autres impôts est 469,5 millions d'euros.

La plus grande partie des recettes fiscales des collectivités tchèques est représentée par le groupe des recettes fiscales partagées. Cela veut dire que les collectivités territoriales tchèques sont dépendantes de la répartition des recettes fiscales du budget central.

En général on peut dire que l'autonomie financière dépend de la décision législative parce que les recettes sont déterminées par la loi. Autrement dit que l'autonomie est déterminée par les législateurs centraux.

4. Application des aspects français dans les collectivités territoriales tchèques

La structure administrative orientée vers la décentralisation est en République tchèque relativement nouvelle. Et la décentralisation exige une intégration du plus grand spectre du public.

On peut constater que l'intérêt principal des hommes politiques est d'obtenir le plus de votes. Pour cette raison les députés ou les conseillers s'efforcent d'éviter des thèmes sensibles comme le chômage ou la réduction des prestations sociales.

Dans cette situation les politiciens portent leur effort sur l'obtention du plus grand nombre des votes qui est garanti par un taux de chômage bas par exemple. Ils s'efforcent d'attirer les entreprises sur leur territoire parce que les entreprises donne du travail aux gens et aux électeurs potentiels d'un territoire concret. Le problème c'est que les hommes politiques souvent ne respectent pas involontairement mais aussi volontairement des règles économiques et législatives.

Application du C.E.S.E.R

Je trouve que de point de vue économique il est nécessaire de supporter un échange de points de vue des hommes politiques et les représentants des entreprises et des associations participantes à la vie collective de la région. Il est bien connu que les hommes politiques ont souvent des visions simplifiées et irréalistes et leurs mauvaises décisions peuvent avoir des conséquences très graves pour la collectivité.

Pour toutes ces raisons, il faudrait créer un équivalent du Conseil économique, social et environnemental régional « C.E.S.E.R » qui existe en France et exprime ses avis sur les affaires régionales du domaine économique et social. Le plus grand avantage est que ce conseil est représenté par les experts économiques, sociaux et environnementaux qui donnent une image réelle aux hommes politiques. Comme un exemple on peut citer la construction d'une nouvelle usine. Les économistes du CESER sont capable de dire si la construction de l'usine est rentable ou pas. Les experts environnementaux sont capables de prouver si l'usine rempli les critères de protection de la nature.

Il est vrai que les organes de la collectivité dispose des conseils consultatifs économiques et environnementaux mais les membres de ces conseils sont élus et donc leur indépendance est considérablement limitée.

Le CESER est souvent prise comme un représentant des « forces vives» de la région qui est un organe indépendant en comparaison avec les conseils près de l'assemblée régionale.

L'intégration du système du CESER comme organe consultatif des projets régionaux serait un marché important pour le développement de la communication du secteur économique, social et environnemental avec les députés.

Comme un exemple concret on peut prendre la région « Jihočeský» au sud de la République tchèque. Comme on a déjà dit la fonction de CESER est principalement consultative dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux.

CESER est composé de 4 collèges qui représentent les entreprises professionnelles non salariées dans la région, organisations syndicales de salariées, associations de la vie collective et l'environnement en région et développement de la région.⁷³

En pratique le « CESER» tchèque pourrait être composé de trois collèges. Le premier est composé des représentants des plus grandes entreprises agricoles et industrielles. Le deuxième collège est représenté par des organisations syndicales de salariées. La spécialisation du troisième collège est le domaine l'environnement et développement durable. Le spectre des conseillers concerner les experts du domaine social, environnemental et du développement durable.

La position du préfet pour les commandes publiques

La position du préfet dans la structure administrative tchèque est inconnue. On peut dire que le maire dispose de la fonction du préfet dans une certaine mesure. Il est en même temps le représentant de l'État et aussi de la collectivité. Souvent on arrive que le maire préfère sa collectivité au détriment de l'Etat ou l'inverse.

⁷³ Ceser-iledefrance.fr: Les collèges : une représentation de la société civile. [online]. [cit. 2013-03-28].
Dostupné z: <http://www.ceser-iledefrance.fr/Institution/Colleges.aspx>

L'État est souvent dans une position où il n'est pas capable de contrôler effectivement le déroulement de la commande publique soit pour des raisons techniques ou pour des raisons sociales comme les liaisons entre les habitants.

Pour la raison que la plupart des commandes publiques réalisées dans les collectivités est financée par le budget central, l'Etat devrait disposer d'un organe indépendant de contrôle qui serait responsable au pouvoir central comme un préfet en France.

Du point de vue des commandes publiques, la position du préfet aiderait à consulter les projets, diminuer les coûts du projet et lutter contre l'exploitation des finances publiques.

Le préfet peut aussi fonctionner comme un organ consultatif et faciliter la communication de la collectivité avec le gouvernement central parce que c'est celui qui représente l'État et donc toutes les affaires sont gérées avec lui.

Application de la c otisation sur la valeur ajoutée

En géneral, la manière d'acquérir des ressources financières des collectivités tchèques est largement différente de la façon française. En République tchèque les ressources financières des collectivités sont déterminées par le pourcentage des recettes fiscales qui sont collectées par le gouvernement central. Le gouvernement central collecte toutes les taxes sauf la taxe foncière et il les réparti à la base du pourcentage donné par la loi.

à la différence de la France où les collectivités disposent de ressources propres sans aucune intervention de l'Etat les collectivités tchèques sont dépendantes du volume des recettes fiscales collectées par l'Etat..

Parce que la stratégie générale du gouvernement est le soutien des petites et moyennes entreprises les ressources financières des collectivités devraient venir des grandes entreprises internationales qui se trouve sur le territoire de la collectiv e.

On peut constater que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pourrait être une bonne ressource financière des collectivités tchèques. Le système de cette cotisation distingue un fardeau fiscal à la base du chiffre d'affaire des entreprises.

Pour cette cotisation est aussi caractéristique une certaine mesure de la flexibilité parce que la commune est capable de modifier les exonérations permanentes et

temporaires. Grâce à cela la commune dispose par exemple de la possibilité de supporter des entreprises débutantes potentielles.

Pour une illustration on peut prendre une commune tchèque concrète et déterminer le montant de cette cotation qui pourrait aller au budget communal.

Supposons que dans la commune Písek⁷⁴ se trouvent trois entreprises. La première est Unistil Bohemia (industrie d'ameublement), la deuxième est Kočí a.s (construction) et la troisième c'est l'entreprise Komerco Vzduchotechnika (air installations). Il faut dire que ce modèle est très simplifiée, mais il démontre la quantité de recettes fiscales communales par rapport à ses chiffres d'affaires.

Le chiffre d'affaire de l'entreprise Unistil Bohemia est 1,5 millions d'euros et donc la CVAE représente 3290 euros. L'entreprise de construction Kočí a.s a le chiffre d'affaire 6,5 millions d'euros et sa CVAE représente 12155 euros. L'entreprise Komerco Vzduchotechnika a le chiffre d'affaire 15 millions d'euros et donc sa CVAE représente 45 760 euros.

Il est bien vu que le produit fiscal de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises est très utile parce que seulement trois entreprises dans la toute commune sont capables d'apporter 61 205 euros au budget communal.

Le système du financement des collectivités tchèques est considérablement différent par rapport celui de la France. Comme on a déjà dit les collectivités tchèques sont dépendantes de la répartition des recettes fiscales au niveau central. En plus le montant de ses recettes est déterminé par la loi qui est créée par les députés de l'assemblée nationale et donc il y a toujours un haut niveau de dépendance.

Les députés de l'assemblée nationale ont toujours la possibilité de diminuer le pourcentage des recettes destinées aux collectivités et les rendre plus dépendantes du centre.

En France, la plus grande partie des ressources principales est déterminée par les caractéristiques du territoire comme la structure des propriétés bâties ou non bâties. Comme un autre indicateur on peut prendre par exemple le nombre et l'activité des entreprises sur le territoire de la collectivité qui fournissent au budget local une grande partie des ressources totales.

⁷⁴ La ville au sud de la République tchèque.

En fait les collectivités françaises disposent par rapport aux collectivités tchèques des ressources qui sont vraiment propres parce qu'une partie va directement au budget de la collectivité et une autre part va au fonds de péréquation⁷⁵

⁷⁵ Le fonds de péréquation est basé sur le mécanisme qui a la fonction de réduire les écarts de richesse et d'inégalités entre les différentes collectivités territoriales.

La conclusion

L'objet du mémoire était la comparaison des différents systèmes financiers du point de vue des recettes fiscales principales et de donner des conseils pour l'administration tchèque.

La décentralisation est un processus qui se déroule et évolue continuellement dans n'importe quel pays. Il est bien vu que chaque pays a une approche différente comment gérer la décentralisation et aussi sur la question des ressources financières. Actuellement l'Union Européenne joue aussi un grand rôle, qui oblige ses membres de respecter la Charte européenne de l'autonomie locale.

De point de vue des sources des informations, on a utilisée la littérature spécialisée des experts tchèques et français. La première partie du mémoire est basée sur une oeuvre de J. Peková qui est spécialiste tchèque dans le domaine des collectivités territoriale tchèque et aussi dans le domaine de la théorie du fédéralisme fiscal. Pour la compréhension complète de cette théorie on utilisée une oeuvre de l'auteur W.E Oates. Comme la littérature pour la partie des collectivités française on a utilisée principalement un oeuvre de Nadine Dantonel-Cor.

La deuxième source était les rapports du Ministère des finances en République tchèque et du Ministère de l'Economie et des Finances français. On a utilisée aussi les rapports de l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE). Comme les sources internet on utilisée le site de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et le site Vie Publique qui est spécialisé dans le domaine administratif. Toutes les données sont prises des années 2011 et 2012.

La décentralisation est étroitement liée à l'autonomie financière parce que sans les ressources financières, la décentralisation est seulement un mot. Le système des ressources financières est basée sur la théorie du fédéralisme fiscal qui expose plusieurs modèles comment financer la collectivité territoriale. En pratique, on n'utilise jamais un seul modèle mais les pays utilisent toujours un modèle mixte.

Il est bien vu que les facteurs comme la structure administrative, l'histoire et aussi un climat politique joue une rôle importante. Chez les pays occidentaux comme la France sont les tendances de décentralisation connues depuis la fin de la Guerre

mondiale. Par contre chez les pays de l'Est comme la République tchèque les tendances étaient plutôt influencées par l'Union soviétique qui préférait le modèle centralisateur.

Le processus de la décentralisation en France a une plus longue tradition qu'en République tchèque et donc il est considérablement plus développé. Le plus grand obstacle du développement de la décentralisation en République tchèque était l'époque communiste qui était basée sur la planification centrale et la décentralisation était absolument admissible.

Selon les experts une rapide transformation suivante administrative après la chute de l'Union soviétique a apporté plutôt les problèmes que les solutions.

Comme un exemple de facteur historique en France on peut donner la situation des départements qui sont l'héritage de la Grande Révolution. Le gouvernement actuel a l'intention de les supprimer parce que le système avec les départements est très coûteux et il y a beaucoup de duplicités. Pour cette raison on pourrait dire que la République tchèque dispose d'une structure administrative plus efficace et moins coûteuse parce que elle est composée de deux niveaux (la commune et la région).

En République tchèque l'administration est organisée selon le modèle mixte où l'administration de l'État et l'administration locale sont exercées par un seul bureau. En France existe un système où l'administration de l'État et de la collectivité est exercée par les bureaux spéciaux. En République tchèque n'existe pas le poste de préfet.

Par rapport aux ressources financières les collectivités tchèques ont la plus grande partie des ressources déterminées comme le pourcentage des recettes fiscales collectées par l'État et ensuite redistribuées. Par contre les collectivités en France disposent de ressources propres qui vont directement au budget local ou au fond de péréquation et donc donne un plus grand spectre des possibilités pour le développement de la décentralisation.

Malgré que l'administration française et tchèque diffèrent beaucoup on peut trouver certains aspects communs.

Les ratios d'autonomie⁷⁶ des régions en République tchèque et en France sont considérablement bas par rapport aux ratios d'autonomie communales. Cela nous dit que les niveaux supérieurs des collectivités territoriales de ces deux pays sont beaucoup plus dépendants du gouvernement central. Ce fait est causé principalement par le montant des subventions destinées au budget régional.

⁷⁶ La proportion des ressources propres et autres ressources par rapport aux ressources totales.

Presque tous les pays européens la France et la République tchèque ont toujours la tendance à répartir la grande partie des ressources soit par le fonds de péréquation en France ou par le système fiscal central en République tchèque.

Aujourd'hui on peut voir un grand progrès technique qui a évidemment une influence bénéfique sur le fonctionnement de l'administration. Il facilite la communication entre les organes administratifs et le public. Les gouvernements contemporains des pays européens supportent un projet du « E-Gouvernement » qui permet d'exercer l'administration par la voix virtuelle. L'idée de ce projet est de rendre possible de trouver dans tous les documents des réformes de l'administration.

Enfin on peut constater que les collectivités territoriales en France disposent d'un système financier plus développé parce que la décentralisation du système financier eut plus de temps pour se développer en différence de la République tchèque où la décentralisation s'est passée dans quelques années. En France le processus de la décentralisation s'est passé en quelques dizaines d'années.

Pour toutes ces raisons on peut dire que les collectivités françaises savent mieux gagner leurs ressources financières et donc le niveau de la décentralisation en France est plus avancé que en République tchèque.

Enfin il faut mentionner que le système administratif fonctionne et peut être modifié en vertu de la loi. Et donc le déterminant est la volonté politique qui a le rôle clé dans la ratification des lois. Cela veut dire que avoir des bonnes idées n'est pas tout parce qu'il faut avoir encore un accord politique qui n'est pas toujours favorable aux changements institutionnels.

Le résumé

Actuellement les gouvernements de la plupart des pays s'occupent de plus en plus des finances locales autrement dit les liaisons liées à la création et l'utilisation des ressources financières sur le niveau des collectivités territoriales.

La théorie du fédéralisme fiscal s'occupe de la problématique des finances publiques et donc elle touche aussi la problématique de la décentralisation des compétences et des responsabilités sur le niveau local. La décentralisation fiscale est basée sur les plusieurs théories qui expliquent soit le comportement des ménages soit les besoins des résidents. La décentralisation existe sur le principe de subsidiarité qui dit que l'État peut intervenir seulement dans les situations où il n'existe pas une autre solution.

Par les recettes fiscales l'État ou la collectivité gagne les ressources qui lui permettent d'assurer les trois fonctions principales comme la répartition, la stabilisation et l'allocation.

Les collectivités territoriales françaises ont trois niveaux administratifs qui sont la commune, le département et la région qui ont pour leur fonctionnement des besoins des ressources financières. Ces ressources sont fournies en grande partie par les recettes fiscales propres des collectivités.

En République tchèque, existe l'administration qui est composée de deux niveaux qui sont la commune et la région. Ses ressources propres sont déterminées par le pourcentage des plus grandes recettes fiscales centrales.

La République tchèque a seulement une recette fiscale propre et donc son autonomie financière est considérablement limitée. Pour cette raison, il faudrait appliquer certains aspects français comme la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Souvent les collectivités se trouvent dans des situations économiques ou sociales difficiles qui sont produites par des mauvaises décisions des représentants locaux. Pour éviter ces situations il faut supporter une intégration et la communication des députés et des représentants économiques et sociaux de la collectivité. Et donc il faut dire cet échange des informations est très enrichissant pour les députés qui ont souvent une image de la réalité largement déformée.

Shrnutí

V současné době se vlády většiny zemí zabývají stále více a více problematikou místních financí. Jedná se hlavně o tvorbu a používání finančních zdrojů na úrovni územně samosprávných celků.

Této problematice se věnuje především teorie fiskálního federalismu, která se také zároveň zabývá otázkou decentralizace kompetencí a zodpovědnosti na místní úrovni. Fiskální decentralizace je založena na několika teoriích, která nabízejí vysvětlení chování nebo potřeb místních obyvatel. Decentralizace také vychází z principu subsidiarity, který je založen na tom, že stát by měl zasahovat pouze v nezbytně nutných případech, kdy neexistuje jiná možnost.

Aby mohl stát a územně samosprávné celky plnit své základní funkce jako stabilizace nebo alokace, potřebuje finanční zdroje.

Územně samosprávné celky ve Francii fungují na třech úrovních. Prvním a základním je obec, druhý je département a třetí je region. Jak už bylo řečeno tyto územně samosprávné celky potřebují pro své fungování zdroje, přičemž jejich největší část je zajištěna vlastní fiskálními zdroji.

Ve České republice je výkon správy zajišťován dvěma úrovněmi, první obec a druhý je kraj jako vyšší územně samosprávný celek. Nejvyšší příjmy obcí a krajů jsou určovány na základě procenta daňového výnosu na centrální úrovni.

Z tohoto důvodu je možné konstatovat, že Česká republika disponuje značně limitovanou autonomií v oblasti fiskálních příjmů a proto by bylo vhodné aplikovat některé francouzské prvky. Jedním z těchto prvků by bylo aplikování příspěvku z přidané hodnoty firm sídlících na území daného regionu nebo obce.

Často se územně samosprávné celky dostávají do obtížných situací ať už v ekonomické nebo sociální oblasti. Hlavní vinu na tomto stavu nesou místní politici, kteří často rozhodují o věcech, jimž rozumí velmi málo nebo vůbec. Aby se těmto situacím předešlo je potřeba podporovat výměnu informací mezi místními politiky a zástupci ekonomické a sociální oblasti dané oblasti. Z tohoto důvodu je potřeba poznamenat, že takováto výměna informací je především pro politiky značně prospěšná a poskytuje jim reálnější obraz o situaci v oblasti.

Abstract

Jméno a příjmení :	Bc. Radek Pasák
Katedra :	Romanistika
Vedoucí práce :	Doc. Mgr. Jaromír Kadlec
Rok obhajoby :	2013

Název práce :	LA COMPARAISON DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE ET DE LA FRANCE DU POINT DE VUE DU FÉDÉRALISME FISCAL Les principales recettes fiscales et la structure administrative des collectivités territoriales tchèques et françaises
Název práce v Anglickém jazyce:	COMPARISON OF CZECH REPUBLIC AND FRANCE FROM POINT OF VIEW OF FISCAL FEDERALISM Principals fiscals revenues and administrative stucture of local authorities czechs a frenchs
Anotace práce:	Problematika decentralizace a místních financí je velmi aktuální téma. Přístup k této problematice je determinován postojem dotyčné vlády a legislativní strukturou. Česká republika a Francie mají rozdílnou administrativní strukturu což ovlivňuje nejen stupeň autonomie rozhodování, ale i s tím související zdroje financování. Cílem této práce je srovnání Francie a vytvoření doporučení pro ČR jak z administrativního tak i finančního hlediska se zaměřením na největší příjmy.

Klíčová slova:	Francie, Česká republika, fiskální federalismus, decentralizace, stát, místní finance, příjmy, veřejná správa
Anotace v anglickém jazyce:	Issue of decentralization and locals finances is very actual topic at the moment. Approach to this issue is determined by stance of concrete government and legislative structure. Czech Republic and France have a different administrative structure which resulted in influencing of local autonomy and financials resources. The aim of this thesis is to compare France and Czech Republic from administrative and financial view and create recommendation for Czech Republic.
Klíčová slova v anglickém jazyce:	France, Czech Republic, fiscal federalism, decentralization, state, local finances, income, public administration
Přílohy vázané v práci:	Počet příloh 7
Rozsah práce:	82 str. + 5 str. příloh
Jazyk práce:	Francouzský

Univerzita Palackého v Olomouci
Filozofická fakulta
Akademický rok: 2011/2012

Studijní program: Filologie
Forma: Prezenční
Obor/komb.: Odborná francouzština pro hospodářskou praxi
(OFHP)

Podklad pro zadání DIPLOMOVÉ práce studenta

PŘEDKLÁDÁ:	ADRESA	OSOBNÍ ČÍSLO
Bc. PASÁK Radek	Holečkova 985, Písek - Budějovické Předměstí	F110204

TÉMA ČESKY:

Česká republika a Francie z pohledu teorie fiskálního federalismu

NÁZEV ANGLICKY:

Comparison of the Czech Republic and France with a focus on fiscal federalism

VEDOUcí PRÁCE:

Doc. Mgr. Jaromír Kadlec, Dr. - KRF

ZÁSADY PRO VYPRACOVÁNÍ:

Zaměření práce je orientováno na analýzu a komparaci vztahů mezi centrální vládou a samosprávou v ČR a Francii. V práci bude pojednáno jak o pravomoci a struktuře, tak i o příjmech a výdajích na zajišťování veřejných statků.

SEZNAM DOPORUČENÉ LITERATURY:

JITKA PEKOVÁ, Veřejné finance: Úvod do problematiky. 4. aktualizované vydání. Praha: Aspi, 2008.
ČERNOHORSKÝ, Jan a Petr TEPLÝ, Základy financí. první. Praha: Grada, 2011.
DESCHAMPS, Robert, Jean-charles JACQUEMIN a Michel MIGNOLET, Finances publiques regionales et federalisme fiscal. první. Namur: Presses universitaires de Namur, 1994.
MIGNOLET, Michel, Le federalisme fiscal: Lecons de la theorie economique et experience de 4 Etats federaux. Bruxelles: De Boeck Supérieur, 2005.

Podpis studenta:

Datum:

17.5.2012

Podpis vedoucího práce:

Datum:

17.5.2012

Sources

Monografie

- JÍLEK, M. *Veřejné finance*. 1. vyd. České Budějovice: Jihočeská univerzita, 1999. 230 s. ISBN 80-704-036-16
- MUZELLEC, R. *Finances locales (Místní finance)*. 3.vyd. Paříž: Dalloz, 1998. 218 s. ISBN 22-470-310-21
- PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1.vyd. Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-726-108-64
- PILNÝ, J. *Veřejné finance*. 1. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 1996. 173 s. ISBN 80-7194-061-5
- PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007. 280 s. ISBN 978-80- 247-2097-5
- MIGNOLET, Michel. , 410 p. ISBN 28-041-4890-4.
- DANTONEL-COR, Nadine. *Droit des collectivités territoriales: Licence, Master* 3. éd. Rosny-sous-Bois: Bréal, 2007, 410 p. ISBN 978-274-9507-842.
- Česká republika. Ústava ČR: Hlava sedmá: Územní samospráva. In: *1/1993 Sb.* 1993.
- Finance a úvěr: Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktický výzkumů. 1999, č. 6, s. 261-275.
- *Journal of Economic Literature: An Essay on Fiscal Federalism*. University of Maryland: American Economic Association, 1999, roč. 37, č. 3. Dostupné z: <http://links.jstor.org/sici?sici=00220515%28199909%2937%3A3%3C1120%3AAE0FF%3E2.0.CO%3B2-A>
- BARBIER-GAUCHARD, Amélie a Bernard Daffon et Guy Gilbert PRÉFACE DE MICHEL DÉVOLUY. *Intégration budgétaire européenne: enjeux et perspectives pour les*

finances publiques européennes. Bruxelles: De Boeck, 2008. s. 27 ISBN 978-280-4156-558.

- JACKSON, P.M., BROWN, C.V., *Publique sector economics*. 4. vyd. Oxford UK: Blacwelle, 1990. str 262
- HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. Praha: ASPI, 2007, 364 s. ISBN 978-807-3573-010.
- Oates, W. E. The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis. *Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1968, vol. 77, no. 6, p. 957-971.
- Rapport préparé pour le Comité Directeur des Autorités Locales et Régionales. *Définition et limites du principe de subsidiarité*. Strasbourg: Éd. du Conseil de l'Europe, 1994. ISBN 92-871-2521-X.
- MAYA BACACHE-BEAUVALLET, Florian Mayneris. *Le rôle de l'État: fondements et réformes*. Bréal, 2006. ISBN 27-495-0599-2.
- *OECD territorial reviews*. Paris: OECD, c2006, 210 p. ISBN 978-926-4022-652.
- Bulletin d'informations statistiques de la DGCL Ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités locales, Service des statistiques, des études et des techniques locales ; [directeur de la publication Didier Lallement] [online]. [cit. 2013-02-05]. ISSN 2117-6019.
- *Rapport de l'Observatoire des finances locales: Les finances des collectivités locales en 2012*. Paris: Cursives. ISBN 978-2-11-129634-3.
- OTTAVJ, Jean-Didier Lecaillon; Jean-Marie Le Page; Christian. *Economie contemporaine. Analyse et diagnostics*. 3rd updated and expanded ed. 3e éd actualisée, enrichie et augm. Bruxelles: De Boeck Université, 2008. ISBN 978-2-8041-5955-9.

Sources électroniques

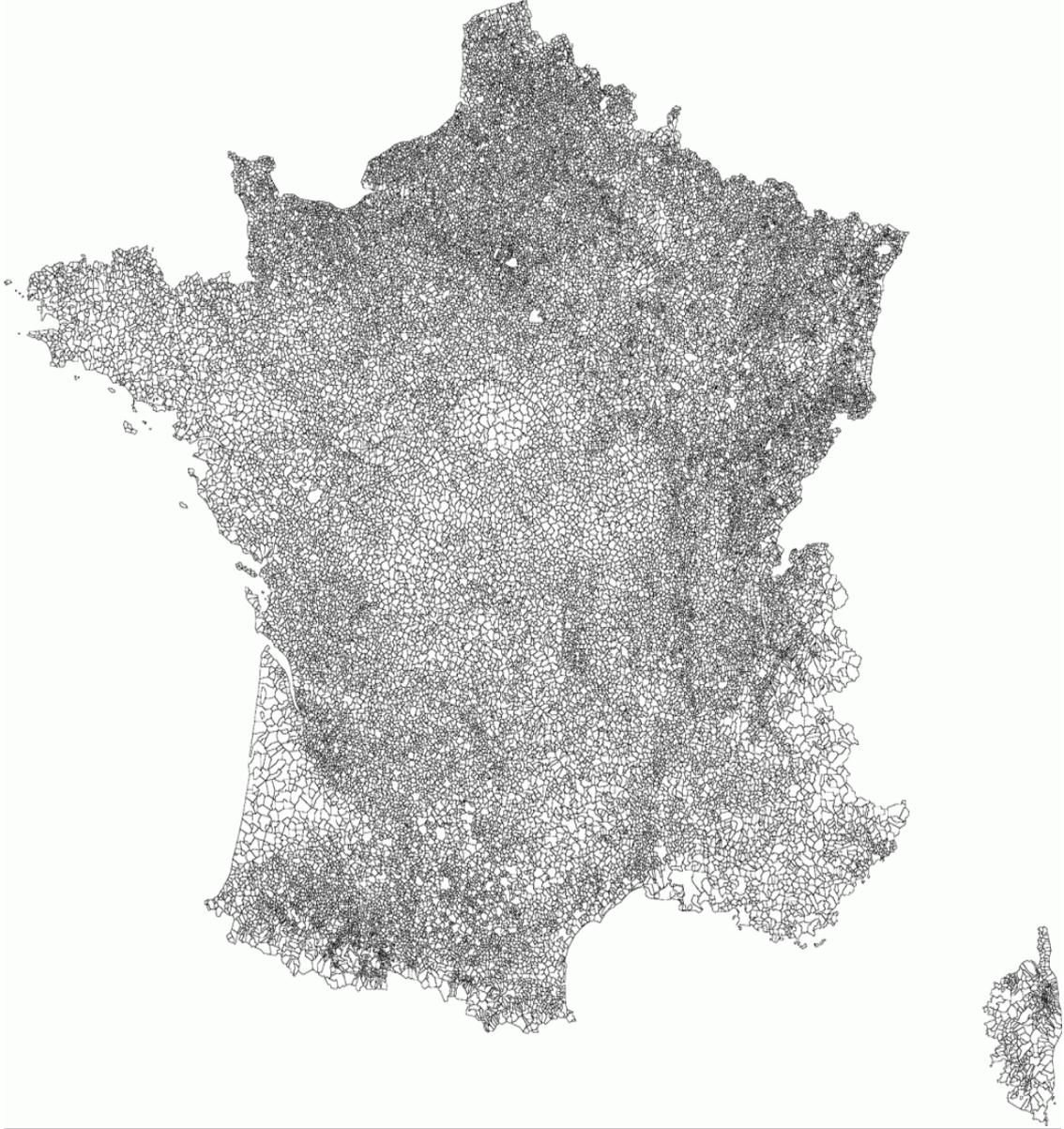
- Assemblée Nationale: Fiche n° 11 : L'organisation territoriale de la France
« http://www.assembleenationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_11.asp »
- Ministère de l'économie et des finances: Contribution économique territoriale
« http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/professionnels.impot;jsessionid=SCIYSAWJONLNQFI EIQCFEY?espld=2&pageId=prof_cfe&impot=CFE&sfid=50 »
- Vie publique: Qu'est-ce que la péréquation ?
« <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/qu-est-ce-que-perequation.html> »
- Vie publique: Qu'est-ce que le principe de subsidiarité ?
« <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/fonctionnement/france-ue/qu-est-ce-que-principe-subsidiarite.html> »
- Vie publique: Glossaire de Vie publique.
« <http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/subsidiarite.html> »
- Bertrand Lemennicier: Les trois fonctions de l'État par R. Musgrave.
« <http://lemennicier.bwm-mediasoft.com/displayArticle.php?articleId=111> »
- Vie publique: Qu'est-ce que l'administration ?
« <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/comment-definir-administration.html> »
- Vie publique: Les collectivités territoriales dans les Constitutions françaises
« <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/collectivites-territoriales-constitutions-francaises.html> »
- Vie publique: La décentralisation: Acte II
« <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/decentralisation-acte2/decentralisation-acte-ii.html> »
- LeMonde.fr: Ce que change la réforme territoriale
« http://www.lemonde.fr/politique/article/2010/11/17/ce-que-change-la-reforme-territoriale_1441547_823448.html »
- Vie publique: Collectivités territoriales : perspectives et enjeux de la loi du 16 décembre 2010
« <http://www.viepublique.fr/actualite/dossier/collectivites-territoriales-reforme-2010/collectivites-territoriales-perspectives-enjeux-loi-du-16-decembre-2010.html> »
- Urbanews.fr: Et si on réduisait le nombre de communes en France...
« <http://www.urbanews.fr/2012/02/23/19339-et-si-on-reduisait-le-nombre-de-communes-en-france/> »

- Vie Publique: Qu'est-ce que le département ?
« <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/categories-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-departement.html> »
- Vie Publique.fr: Quelle est la fonction d'un préfet ?
« <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/quelle-est-fonction-prefet.html> »
- Arf.asso.fr: La Régionalisation, une histoire de plus d'un demi siècle
« <http://www.arf.asso.fr/histoire-du-fait-regional> »
- Insee.fr: Région
« <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/region.html> »
- France.fr: Le role du préfet de région
« <http://www.france.fr/connaître/institutions-et-valeurs/institutions/article-ancien/le-role-du-prefet-de-region> »
- Publique.fr: Quel est le rôle du conseil économique, social et environnemental régional (CESER) ?
« <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/quel-est-role-du-conseil-economique-social-environnemental-regional-ceser.html> »
- Cours-de-droit.net: Le regime juridique des regroupements de communes ou la coopération inter-communales
« <http://www.cours-de-droit.net/cours-de-droit-administratif/le-regime-juridique-des-regroupements-de-communes,a3410915.html> »
- Insee.fr: Communauté de communes
« <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/communaute-de-communes.html> »
- Vie Publique.fr: Quelles sont les ressources fiscales des collectivités ?
« <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/quelles-sont-ressources-fiscales-collectivites.html> »
- Apce.com: Cotisation foncière des entreprises
« <http://www.apce.com/pid10504/cotisation-fonciere.html> »
- Impots.gouv.fr: La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
« http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/popup?espId=2&typePage=cpr02&docOid=documentstandard_5925 »
- MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Statistiky: Počty obyvatel v obcích k 1.1 2012*
« <http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx> »
- *Obce.cz: Formy spolupráce obcí*
« <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6326681> »

- *Impots.gouv.cz: T.V.A*
«http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/professionnels.impot?pageld=prof_tva&espld=2&mpot=TVA&sfid=50 »
- Ceser-iledefrance.fr: Les collèges : une représentation de la société civile
«<http://www.ceser-iledefrance.fr/Institution/Colleges.aspx> »

Annexe

Carte A-1 Les communes en France



Source: Urbanews.fr

Carte A-2 La structure administrative des collectivités territoriales tchèque



Zdroj: Mapový portál - ARC ČR 300, soubory správních a katastrálních hranic 2009

Ústav územního rozvoje Brno, březen 2011

Légende : Lignes violetes : Frontière des régions
Lignes grises : Communes

Source: Portál územního plánování

Tableau A-3 Le produit global de la fiscalité directe en 2011 avec la DCRTP

PRODUIT GLOBAL DE LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE EN 2011
(EN INCLUANT LA DCRTP)

		En M€	Part
Taxes ménages	TH	18 713	26 %
	FB	26 051	36 %
	TFNB et T. add. FNB	961	1 %
Impôts économiques	CFE	6 327	9 %
	CVAE	14 738	21 %
	IFER	1 270	2 %
Compensation	DCRTP	3 400	5 %
Total		71 460	100 %

Source : DGFIP.

Tableau A-4 Les ratios d'autonomie des collectivités territoriales en France

Ratio d'autonomie des communes et EPCI

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ressources propres (en Md€)	59,54	63,45	66,75	67,62	70,61	74,00
Autres ressources (en Md€)	37,71	39,20	40,97	40,54	42,64	40,37
Ressources totales (en Md€)	97,25	102,65	107,71	108,16	113,25	114,37
Ratios constatés	61,2 %	61,8 %	62,0 %	62,5 %	62,3 %	64,7 %

Ratio d'autonomie des départements

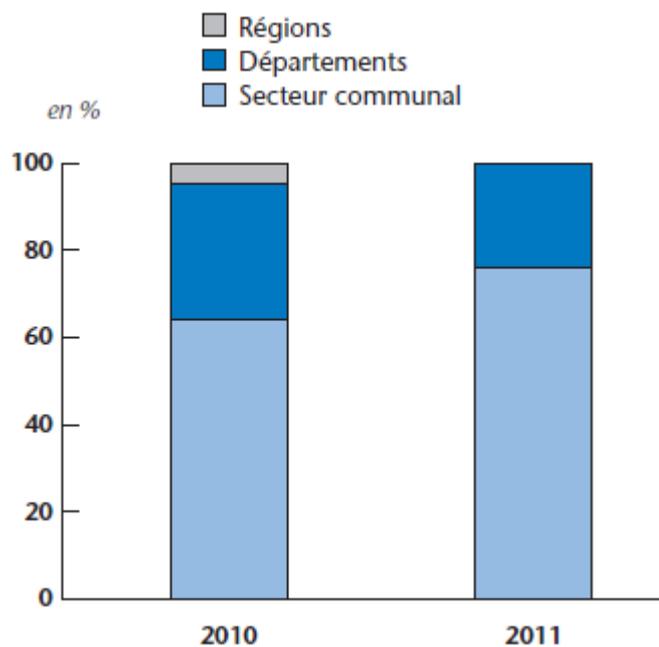
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ressources propres (en Md€)	33,52	36,01	38,05	39,73	40,57	43,67
Autres ressources (en Md€)	16,98	18,97	19,56	20,06	21,41	20,44
Ressources totales (en Md€)	50,51	54,98	57,61	59,79	61,98	64,11
Ratios constatés	66,4 %	65,5 %	66,0 %	66,4 %	65,5 %	68,1 %

Ratio d'autonomie des régions

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ressources propres (en Md€)	8,16	9,57	11,99	13,32	13,63	13,95
Autres ressources (en Md€)	10,36	10,33	10,53	10,59	11,60	11,12
Ressources totales (en Md€)	18,52	19,90	22,52	23,91	25,23	25,07
Ratios constatés	44,1 %	48,1 %	53,2 %	55,7 %	54,0 %	55,6 %

Source: Rapport de l'Observatoire des finances locales 2012

Tableau A-5 Répartition des taxes ménages par collectivité en 2010 et en 2011



Source: DGFIP

Tableau A-6 Répartition des recettes fiscales directes par collectivité

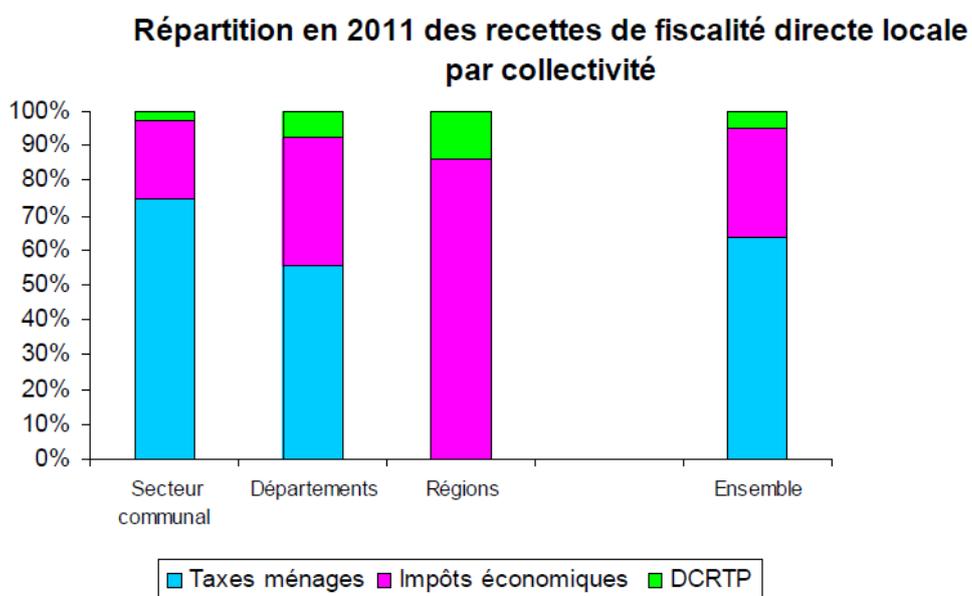
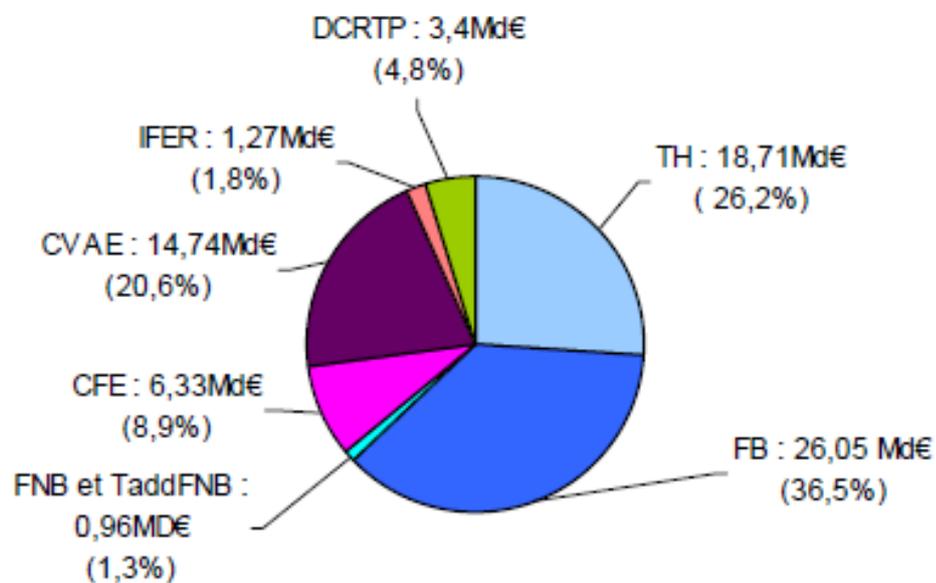


Tableau A-7 Le produit global de fiscalité directe locale en 2011 part de chaque taxe et de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)



Source : Bulletin d'informations statistiques de la DGCL